

COLECCION
ESTUDIOS URBANOS

MUNICIPIO Y SERVICIOS PUBLICOS

GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES
INTERMEDIAS DE AMERICA LATINA

editado por
Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez



ARCHIV
101308

EDICIONES SUR

IDRC - Lib.

101308

MUNICIPIO Y SERVICIOS PUBLICOS
Gobiernos locales en ciudades intermedias
de América Latina

Esta publicación, y la investigación que le dio origen, se llevaron a cabo con la ayuda de una donación otorgada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

© Ediciones SUR, 1994
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago

Inscripción N° 91720

Edición de textos: Paulina Matta, Carlos Ossa, Alfredo Rodríguez
Ilustración de portada: Víctor Basauri, *Ciudad 8* (1987)
Oleo sobre Masisa chilena, 85 x 85 cm
Diseño portada: Formas Gráficas
Fono/Fax 235 4482 (Santiago)
Fotografía portada: María de la Luz Vial & Robinson Palma
Diagramación y composición: Andoni Martija
Fono/Fax 235 6971 (Santiago)
Gestión editorial: Luis Solís D.
Impresión: Imprenta Editorial Interamericana, Ltda.
Conferencia 1140, Santiago

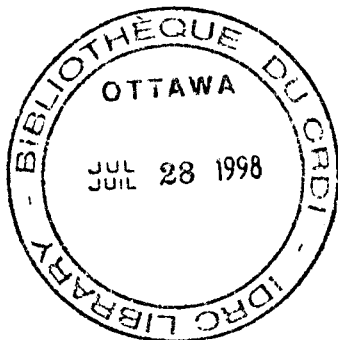
IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

MUNICIPIO Y SERVICIOS PUBLICOS
Gobiernos locales en ciudades intermedias
de América Latina

ALFREDO RODRIGUEZ / FABIO VELAZQUEZ
Editores

COLECCION
ESTUDIOS URBANOS

Ediciones SUR



1666
3300000

PRESENTACION

El estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias, cuyos resultados presentamos en este libro, se realizó entre 1988 y 1993, en siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Su propósito fue analizar la capacidad que tienen los gobiernos locales de ciudades intermedias para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes, en particular aquellos de menores recursos. Esto llevó a examinar la gestión local desde el punto de vista del manejo de los recursos técnicos, administrativos y financieros por parte de las autoridades municipales, y la manera como ellas toman decisiones relacionadas con el bienestar colectivo local.

El estudio del rol de los gobiernos locales se enmarcó en el contexto de tres procesos que han ocurrido durante la última década en América Latina. Uno de ellos es el *crecimiento*, tanto en términos demográficos como en importancia relativa, de las ciudades intermedias en diferentes países de la región, proceso que ha creado nuevos problemas y demandas a sus gobiernos locales, especialmente en el campo de los servicios públicos. El segundo proceso está vinculado a las tendencias a *descentralizar* el Estado, que han significado el traspaso de competencias y de recursos a los municipios, la posibilidad para éstos de contar con mayores márgenes de autonomía político-administrativa y, en consecuencia, de jugar un rol más sobresaliente en el conjunto de las decisiones estatales. Finalmente, la descentralización también ha implicado *redefinir* el rol del Estado y de sus relaciones con la economía y la sociedad. Al respecto, se observa en la mayoría de los gobiernos de la región una apertura a las tesis sobre la reducción del tamaño del Estado y la privatización de un conjunto de actividades y servicios tradicionalmente en manos del sector público.

El estudio fue realizado en dos fases. En la primera, el análisis se centró en la caracterización de la gestión local, tanto en sus aspectos administrativos y fiscales como en sus dimensiones sociopolíticas. Para ello, se examinó el papel de los municipios en el conjunto de la organización del Estado, las reformas

legales e institucionales encaminadas a fortalecer el rol de los gobiernos locales en cada uno de los países y los problemas característicos de la gestión derivados del ejercicio de las competencias, del manejo de los recursos y de las formas de relación entre las autoridades municipales y los agentes sociales y políticos locales. Para el desarrollo de esta primera fase fueron seleccionadas tres ciudades por país, cuyas características aparecen en el Cuadro 1.

El análisis de los veintiún casos permitió comprobar la gran diversidad de contextos sociopolíticos nacionales y locales y la variedad de circunstancias y problemas que rodean la gestión local en los siete países. En medio de esa diversidad fue posible, sin embargo, encontrar elementos comunes, entre ellos uno central, a saber, el papel fundamental que juegan las relaciones sociopolíticas en la definición del sentido y orientación de la gestión.

Los resultados de esta fase del estudio, que constituyen la primera parte de este libro, fueron publicados en esta misma colección bajo el título de *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, en 1991. Esta edición está hace tiempo agotada, y continúa teniendo demanda. Ello, unido a que su contenido se complementa con los resultados de la segunda fase, nos ha llevado a publicarlos en un solo volumen.

La segunda fase de la investigación definió como núcleo de interés el análisis de los modos de gestión de los servicios públicos en dos de las tres ciudades estudiadas en cada país, teniendo en cuenta que la prestación de los servicios constituye un campo privilegiado para la comprensión de las relaciones sociopolíticas que dan forma y significado a la gestión local. El objetivo central fue el mismo de la primera fase, esto es, examinar la manera como los gobiernos locales atienden las necesidades y demandas de la población. Se centró, sin embargo, en un proceso muy concreto —la prestación de ciertos servicios— en el que intervienen agentes específicos (las unidades de prestación de los servicios, las autoridades municipales, la burocracia, los actores políticos, los usuarios, las organizaciones sociales, los empresarios, etc.) en escenarios determinados (sociales, institucionales o territoriales).

Más concretamente, en esta fase se buscó caracterizar la gestión local de los servicios desde el punto de vista de la relación entre los agentes públicos, los empresarios y los actores sociales y políticos, así como la capacidad técnica, financiera y administrativa de las municipalidades para dar respuesta adecuada a las demandas ciudadanas.

Igual importancia se otorgó al análisis de la eficiencia de la gestión en términos de cobertura, calidad y costos de la prestación de los servicios. De esa forma, fue posible identificar los "cuellos de botella" de la gestión, particularmente con respecto a la cantidad y calidad de las demandas de la población más pobre, e identificar algunas propuestas para resolverlos.

Los servicios examinados fueron acueducto y alcantarillado, recolección de residuos sólidos, vivienda y educación. En cada ciudad fueron estudiados dos servicios, teniendo en cuenta su relevancia social y/o político-administrativa.

CUADRO 1. Caracterización de las ciudades estudiadas

	Poblac. estimada (1988-90) (miles)	Tasa de crecim. del país (último período intercensal)	Tasa de crecim. de la ciudad (último período intercensal)	Estatuto político administrativo	Localización geográfica	Base económica	Papel económico regional	Carácter de la autoridad local
ARGENTINA	La Rioja	90	1,8%	3,8% (1970-80)	Municipio autónomo, capital de Provincia	Zona árida	Servicios públicos, comercio, industria	Centro comercial y de servicios micro-regional
	Resistencia	220	1,8%	3,8% (1970-80)	Municipio autónomo, capital de Provincia	Subtrópico	Comercio, servicios	Centro regional de comercio y servicios
	Zárate	100	1,8%	2,0% (1980-90)	Municipio Autónomo Capital de Partido	Pampa húmeda	Industria Servicios	Centro Industrial
BOLIVIA	Cochabamba	345	2,8%	4,2% (1980-90)	Municipio autónomo, capital de Provincia	Valle andino	Comercio, servicios	Centro regional de comercio y servicios
	Montero	70	2,8%	1,7% (1970-76)	Municipio autónomo, capital de Provincia	Tropical	Agroindustria, comercio, servicios	Centro agroindustrial
	Sucre	130 (1992)	2,8%	4,7% (1976-92)	Municipio Autónomo	Altiplano	Comercio Servicios	Centro Universitario Regional/Nacional

(Continúa)

(Continuación)

BRASIL	Marilia	150	2,48%	0,8% (1980-90)	Sede de región ad- ministra- tiva del C. Estatal	Planicie alta (500 m)	Agrope- pecuaria, servicios, industria bienes	Centro de servicios de región agrícola	Prefectos y Veredores electos
	Piracicaba	245	2,48%	4,4% (1980-90)	Municipio Autónomo	Planicie alta (500 m)	Industria bienes in- termedios, servicios	Parte de región in- dustrial y de servic.	
	Guarujá	210	2,48%	3,0% (1980-91)	Municipio	Costa Intertropical	Turismo Comercio Servicios Industria química	Polo turístico y parte del puerto principal del país.	
COLOMBIA	Cartagena	600	2,0%	3,6% (anual) (1973-85)	Capital de Departa- mento	Costa atlántica (5 msnm)	Industria, turismo, actividad portuaria	Centro tu- rístico de influencia nacional	
	Santander de Quilichao	60	2,0%	2,8% (1975-85)		Valle del Río Cauca (1.100 msnm)	Comercio, servicios, agricultura	Cabeza de micro-región	Alcalde y Concejo Municipal elegidos
	Armenia	220	2,0%	6,4 (1964-85)	Capital de Departamento	Cordillera Central	Comercio Servicios	Centro de Servicios Región Cafetera	
CHILE	Talca	150	1,6%	2,5% (1970-82)	Capital de la Región del Maule (III)	Valle Central	Servicios, comercio	Centro de servicios de región agrícola	Alcaldes designados por el Ejecutivo
	Lota	48	1,6%	-0,5%	Comuna	Costa Sur	Minería y actividad forestal	Enclave	

(Continuación)

	Temuco	200	1,6%	Capital de la Región de Araucanía	Valle Central	Servicios Comercio	Centro de Servicios en región Agropecuaria silvícola	Alcaldes y Concejales elegidos (desde 1992)
ECUADOR	Riobamba	120	2,6%	Capital de Provincia (1950-82)	Sierra Central	Servicios, comercio	Centro administrativo y servicios región agrícola	
	Santo Domingo de los Colorados	120	2,6%	Cabecera cantonal (1950-82)	Subtrópico	Servicios, comercio, agricultura, transporte	Eje vial nacional, centro de región agrícola	Alcaldes y Concejales elegidos
	Ambato	125	2,6%	Capital de Provincia (1982-90)	Sierra Central	Comercio	Ciudad Mercado	
PERU	Ilo	51	2,6%	Capital de Provincia (1972-81)	Costa Sur	Industria	Enclave minero metalúrgico	Alcaldes y Concejales elegidos directamente
	Juliaca	126	2,6%	Capital de Provincia (1972-81)	Sierra Sur	Comercio, servicios	Centro comercial de servicios de región agrícola	
	Arequipa	650	2,6%	Capital de Provincia (1972-81)	Costa/Sierra	Núcleo Industria Manufacturera	Centro Regional	

Metodológicamente, el estudio tuvo un carácter *colaborativo*, teniendo en cuenta la heterogeneidad socioeconómica, cultural y política de los países y de las ciudades estudiadas y la diversidad de arreglos institucionales característicos de los respectivos gobiernos locales. Difícilmente se habría podido hacer un estudio comparativo o con propósitos de generalización. Se optó más bien por la modalidad de estudios de caso, de carácter cualitativo, para lo cual fueron fijados de común acuerdo ciertos criterios generales de selección de las ciudades y algunas pautas metodológicas para la realización del trabajo de campo.

El estudio trabajó con dos tipos de información: en primer lugar, información documental y estadística sobre las ciudades y sus administraciones locales (estructura institucional, administrativa y financiera), la situación de los servicios y las unidades encargadas de su manejo. En segundo lugar, entrevistas a informantes claves en las distintas categorías de actores involucrados en la gestión local y, particularmente, en la de los servicios públicos.

Se realizaron en cada fase dos seminarios-talleres en cada ciudad sobre aspectos relativos a las necesidades de la población, los problemas de la gestión local, y la situación actual y las perspectivas de los servicios. En ellos participaron representantes del gobierno local y de la ciudadanía. Fueron analizados los planes y programas de la Administración Municipal y las iniciativas de los distintos sectores de la sociedad para modernizar la gestión y, en lo relativo a los servicios públicos, para mejorar su cobertura y calidad. Este proceso sirvió para retroalimentar el contenido del estudio, recabar información complementaria y devolver la información a la población en foros semejantes.

La investigación fue también colaborativa desde el punto de vista organizativo, pues no hubo un Centro o Institución que asumiera la coordinación académica del estudio, sino que ésta fue definida como una responsabilidad compartida horizontalmente por los Centros de Investigación y por los investigadores que encabezaban los equipos de trabajo. Igualmente, todos los aspectos administrativos fueron asumidos por el conjunto de Centros, y sólo para fines operacionales se encargó a uno de ellos (SUR, de Santiago) la coordinación organizativa.

En este sentido, la realización del estudio constituyó un reto tanto para los Centros de Investigación que participaron, como para el International Development Research Centre (IDRC), de Canadá, que los apoyó. Los resultados que aquí se presentan demuestran que es posible esta modalidad de trabajo y permiten pensar en nuevos trabajos llevados a cabo por redes de Centros de Investigación y grupos de investigadores de América Latina.

Participaron en el estudio los siguientes Centros de Investigación: CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales, de Buenos Aires; Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), de Cochabamba; Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CEDEC), de Sao Paulo; Centro de Investigación y Asesoría Poblacional (CIDAP), de Lima; Centro de Estudios Urbanos, CIU-

DAD, de Quito; Foro Nacional por Colombia, de Cali; y SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, de Santiago.

Los grupos de investigación fueron encabezados por: Edson Nunes, del CEDEC; Humberto Vargas, del CERES de Cochabamba; Luis Chirinos en la primera fase y Federico Arnillas en la segunda, de CIDAP; Fernando Carrión en la primera fase y Mario Vásconez en la segunda, de CIUDAD; Fabio Velásquez, de Foro, Cali; Pedro Pérez, del IIED-AL en la primera fase y de CENTRO en la segunda; Alex Rosenfeld en la primera fase y Giulietta Fadda en la segunda, de SUR. La coordinación fue realizada en SUR por Alfredo Rodríguez durante la primera fase y parte de la segunda, y por Vicente Espinoza al inicio de la segunda fase.

El libro está organizado en dos partes: en la primera, correspondiente a la primera fase del estudio, se presentan siete artículos cuyo tema central es el análisis de los modelos de gestión local en dos de las tres ciudades seleccionadas para la primera fase de la investigación. El análisis cubre aspectos relacionados con el ejercicio de las competencias municipales, el fortalecimiento fiscal y las relaciones sociopolíticas a nivel local, tanto en términos de representación como de participación ciudadana en la toma de decisiones. Al final de esta primera parte se incluye un artículo de Edison Nunes, en el que elabora algunas consideraciones globales a partir de los resultados obtenidos en la primera fase.

La segunda parte del libro está dedicada al análisis de la gestión local de los servicios públicos. Después de una exposición de los fundamentos teóricos que orientaron la investigación, se presentan las conclusiones sobre los casos examinados. Se incluye un artículo de Fabio Velásquez en el que, al igual que en la primera parte, se proponen algunos elementos de reflexión sobre los resultados obtenidos.

Los Centros y los investigadores participantes agradecen el apoyo del IDRC, en particular a Pierre Archambault, François Belisle, Luc Meugeot, Ivonne Riaño; todos ellos nos ayudaron a resolver problemas metodológicos y organizativos.

También agradecen a Jorge Gavidia, Jorge Enrique Hardoy († 1993), Hilda Herzer, Pablo Jordán, Ricardo Jordán († 1991), Henry Pease y Pedro Santana. Todos ellos, en las distintas etapas, nos acompañaron generosamente con sugerencias, comentarios y críticas.

Finalmente expresan su reconocimiento a todos los investigadores, alcaldes, políticos y personas que participaron en los seminarios y en las reuniones de trabajo realizadas en cada una de las ciudades estudiadas.

Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez

Santiago de Chile, agosto de 1994



Primera Parte

GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES INTERMEDIAS
DE AMERICA LATINA

INTRODUCCION

Crisis municipal y descentralización

En la mayor parte de los países de América Latina, el municipio, como institución de gobierno local, está en crisis. Los gobiernos centrales se apropiaron progresivamente de sus funciones, sus atribuciones y sus recursos. Dicho proceso llevó a la pérdida sostenida de poder y de espacios democráticos en la vida municipal.

Al mismo tiempo, la concentración urbana de la población,¹ especialmente la de ingresos más bajos, y la extensión de los niveles de pobreza en la región² provocaron conflictos sociales cada vez más agudos que acentuaron la crisis de los municipios, dejando al desnudo su incapacidad para resolver los problemas de sus habitantes. De hecho, la supuesta autonomía del gobierno local se convirtió, en razón de su ineficacia y/o de la pérdida de atribuciones, en una teoría desprovista de todo fundamento.

Actualmente existe en América Latina un cierto consenso en torno a la idea de que la descentralización del Estado constituye una política eficaz para enfrentar dicha crisis generalizada y para promover la democratización de la vida local. Se acepta que el Estado debe redistribuir las funciones y los recursos, hasta ahora controlados por la administración central o regional, y entregarlos a los niveles periféricos de gobierno. Dicha entrega propiciaría una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y sociales y, en consecuencia, una mejora sustancial de la calidad de vida de la población. Por lo demás, se plantea que la descentralización puede abrir el camino a la democratización de los gobiernos locales mediante el refinamiento de los sistemas de representación política y el estímulo a la participación ciudadana en la gestión municipal.

Esta idea es compartida por sectores tan diversos como ciertos organismos internacionales, gobiernos de países enfrentados a situaciones de crisis estructural e, incluso, amplios sectores populares que no encuentran respuesta

a sus demandas y reivindicaciones en el gobierno nacional o en los gobiernos regionales (estatales, provinciales o departamentales). Se trata, pues, de una unanimidad compleja en virtud de la diversidad de actores y de intereses implicados, que plantea una serie de interrogantes sobre el alcance de las reformas descentralistas, sobre el papel de la población, especialmente de sus sectores más desprotegidos, sobre las condiciones políticas que rodean el proceso, etc., que aún no tienen respuesta.

Actualmente, la política descentralista es practicada en varios países de la región en el marco de regímenes políticos diversos y de diferentes tipos de organización estatal (unitaria/federal), aunque comparten rasgos estructurales como la aplicación de políticas de ajuste estructural, la crisis urbana, el crecimiento de la pobreza y la crisis de legitimidad.

Las ciudades intermedias en América Latina

El proceso de urbanización en América Latina, cuyo estudio se limitó tradicionalmente a las grandes ciudades, ha experimentado una cierta transformación en sus rasgos distintivos y en sus perspectivas. A partir de los años sesenta comenzó a ganar terreno el problema de las ciudades intermedias. Varias razones explican ese fenómeno. De un lado, una proporción creciente de la población urbana vive en ellas. De otro, el número de ciudades intermedias ha venido aumentando en la región, así como su importancia económica y política en los sistemas urbanos nacionales. Finalmente, sus tasas de crecimiento tienden a ser superiores a la de las zonas metropolitanas.³ Esto ha terminado por modificar la configuración del territorio nacional y por plantear retos sociales y políticos de gran envergadura.

En ciertos casos, el Estado ha acompañado y/o inducido ese proceso a través de políticas que estimulan la localización de proyectos productivos o, en general, la inversión en las áreas urbanas. Incluso ciertos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo han destinado una parte de sus créditos a la inversión en infraestructura en esas ciudades.

Sin embargo, tales intervenciones no han sido suficientes para resolver las necesidades de la población en materia de vivienda e infraestructura. Por el contrario, ellas han profundizado la crisis urbana acentuando las contradicciones y los conflictos sociales y provocando manifestaciones de descontento popular que en ocasiones han desbordado la capacidad de respuesta del gobierno. Tal es el caso de los paros cívicos en Colombia y en Ecuador y de los movimientos regionales en Perú y en Bolivia.

Por otra parte, en algunos países han surgido prácticas políticas y sociales ligadas a los poderes locales y a las relaciones entre los ciudadanos y la municipalidad. Tal es el caso de Brasil, Chile, Argentina y Perú.

Todas estas circunstancias convierten a los gobiernos locales de ciudades

intermedias en un objeto estratégico de investigación y en un nuevo marco para la puesta en marcha de acciones tendientes a volver más eficiente y más democrática su gestión.

Gobierno local y gestión municipal

No existen en América Latina antecedentes teóricos ni empíricos en el estudio de los gobiernos locales, que permitan comprender las relaciones entre el municipio, como instancia de gobierno, los problemas de la ciudad y la intervención de los distintos actores de la vida local. Ese es justamente el enfoque con el cual se llevó a cabo el estudio que aquí se presenta. En efecto, examinar la capacidad de los municipios para atender las necesidades de su población obliga a estudiar las administraciones locales como fuente de acciones encaminadas a responder las demandas ciudadanas, lo que a su vez remite al análisis de quiénes proponen las políticas, quiénes toman las decisiones, quiénes las ejecutan y a través de qué medios.

Por tal razón, el núcleo analítico del estudio ha sido la noción de gestión local. Esta es entendida como la organización y "manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo".⁴ Los recursos que manejan las municipalidades pueden provenir de los diferentes niveles de la administración del Estado –de la nación, de los estados, de las provincias, de las regiones, variando si se trata de Estados unitarios o federales–. Por tal razón, más que de gestión municipal se habla de gestión local.

La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destinación de tales recursos.

El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad. Ese es precisamente uno de los centros de atención del estudio sobre los gobiernos locales. Se pretender indagar las lógicas de acción dominantes en los casos estudiados y los actores involucrados en su ejercicio, entendiendo que los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisorios que involucran tensiones, conflictos y concertación entre diversos actores.

Tres dimensiones de la gestión aparecen, entonces, como elementos claves para el análisis: en primer lugar, los grados de *autonomía* política y administrativa de las municipalidades. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las

necesidades de la población sin interferencia de otros agentes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intra-estatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.

La segunda dimensión es la de *eficiencia y eficacia* de la gestión. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, qué tan capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida de la población. Un aspecto central de dicho análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Como se verá en los artículos de esta primera parte, ésta es la fuente de uno de los principales cuellos de botella de la gestión local en las ciudades intermedias.

Finalmente, la tercera dimensión se refiere a las *relaciones entre los actores* involucrados en la gestión. Si, como se ha dicho, ésta opera con base en la detección de necesidades y en la toma de decisiones sobre opciones para satisfacerlas, el marco de relaciones políticas constituye entonces una clave para la comprensión del desempeño estatal. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos en estos países se basa en buena parte en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.

Los artículos incluidos en esta parte del libro tocan cada uno de estos temas y permiten una mirada de conjunto de la gestión local. En la conclusión se globaliza el análisis y se presenta la perspectiva que abre esta reflexión tanto en términos teóricos como políticos.

NOTAS

1. Los datos del Banco Mundial señalan que entre 1965 y 1990 el porcentaje de población urbana en América Latina y el Caribe pasó de 53 a 71 por ciento, y que en el período 1980-90 la tasa de crecimiento de la población urbana en la región fue de 3 por ciento, mayor que la tasa de crecimiento global en el mismo período (2.1 por ciento). Véase Banco Mundial, *Desarrollo y medio ambiente. Informe sobre el desarrollo mundial 1992* (Washington D.C., 1992).
2. Según estudios de la Cepal, "el porcentaje de población en situación de pobreza en la región alcanzó en 1990 a 46 por ciento, superior a la cifra de 43 por ciento registrada a mediados de la década precedente. Entre 1980 y 1990 el total de pobres en América Latina aumentó en 60 millones, lo que significa que se neutralizaron los progresos logrados en los años setenta. Cabe subrayar que la población urbana fue más afectada que la del medio rural, pues cerca de 53 millones del total de 60 millones de nuevos pobres residen en el medio urbano. La

pobreza en América Latina pasó así a ser un fenómeno masivamente urbano, no obstante el hecho de que su incidencia y severidad siguen siendo mayores en el medio rural". Cepal, *Panorama social de América Latinas* (Santiago, 1993), p. 35.

3. Entre 1950 y 1980 el número de ciudades intermedias en América del Sur pasó de 34 a 110 y su población se incrementó en 61 por ciento en el mismo período. Véase Dennis A. Rondinelli, *Secondary cities in developing countries* (Sage Library of Social Research, Sage Publications Inc., 1983).
4. Fabio Velásquez, "La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander", en VVAA, *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina* (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1991), p. 123.

GOBIERNO LOCAL EN CAPITALES PROVINCIALES EN ARGENTINA: LOS CASOS DE RESISTENCIA Y LA RIOJA*

Pedro Pérez

*Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-América Latina)
Buenos Aires, Argentina*

1. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN ARGENTINA

Argentina está organizada bajo una forma federal de Estado. Su Constitución Nacional establece tres niveles gubernamentales: el federal (llamado también nacional), el provincial y el municipal. Los poderes o funciones estatales se encuentran distribuidos entre ellos. Las provincias, origen histórico del poder estatal, constituyeron el gobierno federal por delegación de atribuciones. El nivel municipal no está definido por la Constitución Nacional, sino por las constituciones provinciales, siendo así delegación del nivel provincial.

Argentina se compone de veintidós provincias con gobiernos autónomos, una Capital Federal y un Territorio Nacional (de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur), dependientes del gobierno federal. Las provincias se dividen en departamentos, que solamente tienen efectos administrativos. Los municipios coinciden en algunas provincias con los territorios departamentales, mientras en otras se organizan en torno a localidades demográficamente consideradas. En cada provincia existe un número muy diferente de municipalidades; en total, existen en el país unas mil cien con gobiernos electivos, y unas seiscientas organizaciones municipales con comisiones de gobierno no electivas.

1.1 El régimen municipal¹

La Constitución Nacional impone a las provincias la obligación de asegurar "su régimen municipal" al dictar sus constituciones. Así reconoce la existencia de

* Resultado del estudio inicialmente coordinado por Hilda Herzer, y realizado bajo la coordinación de Pedro Pérez con la colaboración de Claudia Minoliti y Marcos Novaro.

ese nivel de gobierno y deja a las provincias en libertad para definirlo.

Los principios de las constituciones provinciales son desarrollados por medio de una ley orgánica municipal sancionada por el gobierno provincial, o mediante cartas orgánicas municipales elaboradas por convenciones representativas de la población municipal, cuando está previsto en sus constituciones.

Las municipalidades cuentan con diferente grado de autonomía. Sin embargo, pese a que el tema ha sido muy discutido en Argentina, puede afirmarse que en estos años está primando la tesis autonomista, aun en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tradicionalmente la negaba.

1.2 Las autoridades municipales

Los regímenes municipales diferencian dos tipos de autoridades: un ejecutivo unipersonal con el nombre de Intendente; y un legislativo colectivo, con el nombre de Concejo Deliberante, integrado por un número variable de concejales (número que depende de las constituciones provinciales y de las leyes orgánicas respectivas, las que a su vez lo vinculan con la población del municipio). En la municipalidad de La Rioja, el Concejo cuenta con dieciocho miembros. En Resistencia, por su parte, el intendente es uno de los nueve miembros del Concejo Municipal, elegido para presidirlo y asumir la función ejecutiva.

Las autoridades municipales son elegidas popularmente. Por lo general duran cuatro años en sus cargos, renovándose los Concejos por mitades cada dos años. En Resistencia, por el contrario, los concejales (y entre ellos el intendente) duran dos años en sus funciones.

1.3 Las atribuciones municipales

Las municipalidades constituyen una "segmentación" del Estado en un nivel inferior, no sólo territorial sino también funcionalmente. Sus actos legislativos, de validez general en su territorio, no son leyes sino "ordenanzas". Están por debajo de las leyes nacionales y provinciales, no sólo en razón de la organización jerárquica de los niveles jurisdiccionales del Estado Federal, sino en forma sustantiva. Como consecuencia, los municipios no pueden por sí mismos expropiar inmuebles, siendo necesario el dictado de una ley (provincial, en este caso) que los declare de utilidad pública.

La municipalidad está formalmente encargada de la regulación del desarrollo urbano (excepto la legislación sobre tierras urbanas, que en sus aspectos generales suele estar a cargo de las provincias); esto implica asuntos de ornato, sanidad, seguridad, tránsito, abasto, zonificación y planes reguladores, servicios públicos y la reglamentación local de las normas provinciales sobre suelo.

La municipalidad también reglamenta y controla la construcción de obras públicas y privadas en sus territorios, así como su conservación; y se hace cargo de ciertos servicios locales, fundamentalmente recolección de basura e higiene urbana, alumbrado público, abasto de la ciudad, cementerios y otros análogos, de mantenimiento de obras (calles, desagües, veredas, alumbrado, etc.).

La salud y la educación públicas son por lo general servicios que prestan los gobiernos provinciales, salvo en algunos casos la atención primaria y periférica en la primera, y ciertas actividades no curriculares en la segunda, que suelen ser realizadas por las municipalidades.²

El transporte de personas dentro de los municipios está regulado por las municipalidades, que pueden prestarlo por sí, o bien otorgar concesiones a empresas privadas (este último es el procedimiento predominante). También ejercen funciones vinculadas con el medio ambiente local, como regulación y control de actividades contaminantes y otras.

Tanto la realización de obras como la prestación de los servicios pueden ser llevadas a cabo por las municipalidades mismas en forma directa, por contratación con terceros (normalmente previa licitación), o por medio de cooperativas o asociaciones de vecinos.

1.4 Los recursos municipales

Los recursos disponibles para las municipalidades surgen de las constituciones provinciales y de las leyes orgánicas respectivas; son, por lo tanto, delegados por las provincias.

Esos ingresos tienen dos fuentes principales: las recaudaciones municipales directas, denominadas recursos propios; y los fondos transferidos desde el gobierno provincial. Los recursos propios se componen, fundamentalmente, de tasas retributivas de servicios. Por lo general, no se reconoce a las municipalidades la capacidad de establecer impuestos propiamente tales. Solamente en algunos casos las constituciones provinciales les delegan el impuesto inmobiliario, como sucede en Resistencia. Las municipalidades suelen aplicar contribuciones por mejoras para el financiamiento de las obras locales.

Los recursos transferidos dependen de leyes provinciales que establecen qué recursos y en qué proporciones serán compartidos y distribuidos entre los diferentes gobiernos locales. Los regímenes existentes coparticipan, por una parte, de las transferencias que reciben las provincias de parte del gobierno federal; y, en segundo lugar, de los impuestos recaudados por el gobierno provincial. Los porcentajes de coparticipación son relativamente bajos, entre 5 y 20 por ciento de esos recursos, según los casos.

2. LAS CIUDADES DE RESISTENCIA Y LA RIOJA

2.1 Rasgos generales

Resistencia es la capital de la provincia del Chaco, ubicada en el nordeste argentino, en una región de base agrícola (con predominio del algodón) y forestal. Es una de las regiones con economía más rezagada respecto del país.

La ciudad fue fundada en 1876 en el ángulo que conforma la desembocadura del río Negro en el Paraná. Por su localización, está sometida a inundaciones recurrentes, desencadenadas por las crecidas de los ríos y por las precipitaciones. Las tierras inundables están ocupadas por personas de bajos recursos que no tienen alternativas en el mercado inmobiliario.

Sus actividades principales, el comercio y los servicios, la han llevado a constituirse en un centro regional. Actualmente (1988) cuenta con una población de aproximadamente 220 mil habitantes. En el último período intercensal (1970-80), la población creció a una tasa media anual de 3,8 por ciento, y entre esa última fecha y 1988, a una tasa media de 5,1 por ciento. Junto con otros cuatro municipios, esta ciudad integra un área metropolitana denominada "Gran Resistencia", de más de 300 mil habitantes.

La ciudad de La Rioja, capital de la provincia del mismo nombre, está ubicada en el centro noroeste del país, en una región semiárida muy pobre, de base agrícola-ganadera y minera. Actualmente cuenta con cierto peso industrial, por la existencia, desde fines de la década pasada, de una ley de promoción industrial que la favorece.

La Rioja fue fundada en 1591, como parte de la primera colonización del actual territorio argentino. Hasta hace pocos años era un centro de servicios, con predominio del empleo público y, secundariamente, del comercio. En la actualidad existe un importante empleo industrial, aunque la localización de esas actividades, derivada de la legislación mencionada, ha generado más una situación de enclave que de industrialización local o regional. En la actualidad la ciudad cuenta con aproximadamente 90 mil habitantes. En el período intercensal 1970-80 creció a una tasa media anual de 3,8 por ciento, y entre ese último año y 1988 lo hizo a una tasa media anual de 5 por ciento.

2.2 El papel de la municipalidad y las necesidades locales

Las dos ciudades estudiadas muestran una muy débil presencia de sus municipalidades. Estas no asumen la ciudad como cuestión global, y se limitan, en el mejor de los casos, a dar respuesta a aspectos o problemas concretos. No parecen haberse propuesto planificar la ciudad ni su crecimiento. No construyen una imagen de ciudad deseada, ni discuten los aspectos relacionados con su dinámica. Las necesidades de la población aparecen, por lo general, como

parte de las vinculaciones políticas de los distintos organismos municipales (del Concejo y de la Intendencia).

En términos materiales, la presencia municipal se limita prácticamente a la prestación de algunos servicios y a la construcción de pequeñas obras. Entre los primeros, higiene urbana, alumbrado y mantenimiento de infraestructuras como desagües, cementerios y otros; respecto a las obras, su papel es marginal y se refiere al arreglo de calles y pavimentaciones, plazas y parques, etc. Durante las inundaciones que dañan buena parte de la ciudad, en particular los barrios de población de menos recursos, la municipalidad de Resistencia desarrolla actividades de tipo asistencial, pero no tiene un papel importante en su prevención, ni genera alternativas de localización para la población que se asienta en esas tierras. En suma, las municipalidades estudiadas, más allá de sus diferencias, no logran hacerse cargo de las necesidades de los sectores populares.

3. PRINCIPALES ÁREAS-PROBLEMA EN LAS MUNICIPALIDADES DE RESISTENCIA Y LA RIOJA

Tanto en Resistencia como en La Rioja, el ordenamiento normativo (constitucional o legal) perfila una institución autónoma de gobierno para hacerse cargo de las necesidades de la sociedad local. Sin embargo, en los hechos, esas municipalidades parecen cumplir casi predominantemente una función de articulación política y de intervención en los deprimidos mercados locales de trabajo, con un criterio subsidiador más que productivo. Se muestran, así, incapaces de enfrentar plenamente las necesidades de los sectores populares.

La paradoja anterior se debería, seguramente, a lo insuficiente que resulta la mera atribución formal de funciones para garantizar el ejercicio real de las mismas. De allí que, para entender este problema, es preciso analizar las condiciones reales de las acciones municipales. Será conveniente observar la integración de los siguientes aspectos: la falta de una movilización suficiente de recursos; un aparato municipal absorbente del desempleo local y administrativamente caótico; y una vida política local caracterizada por la presencia del gobierno provincial, crisis de representación y predominio de relaciones clientelares.

3.1 La movilización de los recursos locales

Uno de los problemas más evidentes de los municipios estudiados es su limitada disponibilidad de recursos.

En primer lugar, los municipios estudiados tienen muy baja capacidad para movilizar recursos financieros. Esto no es privativo de Resistencia y La Rioja, sino que es general en los municipios argentinos. Así, entre 1974 y 1983,

los municipios del país canalizaron en promedio solamente 7,93 por ciento de los gastos públicos totales (Herzer & Pérez 1988: 18). Esa pobreza se debería, en primer lugar, a la concentración de los recursos públicos en los niveles provincial y, particularmente, federal de gobierno.³ Pero también se debe a la baja capacidad de los sistemas fiscales locales. Las municipalidades no logran financiar sus actividades, operan con déficit y, además, deben endeudarse. La municipalidad de La Rioja, por ejemplo, tuvo anualmente una diferencia negativa que oscilaba de 10 a 26 por ciento entre sus gastos y sus ingresos entre 1982 y 1987. En Resistencia, a comienzos de 1988 la deuda municipal era aproximadamente el doble del presupuesto municipal anual.

Los sistemas de recaudación municipal se mostraron incapaces para cumplir con el papel asignado. Parecería que solamente logran captar entre 20 y 30 por ciento de lo que les corresponde. Ello se debería, por un lado, a la composición de los recursos municipales, que tienden a sustentarse en tasas retributivas de servicios que no permiten un aprovechamiento cabal de la dinámica económica local. Entre los casos analizados, solamente la municipalidad de Resistencia está facultada para el cobro de impuestos, y ello se limita al inmobiliario. Por otro lado, esta incapacidad recaudadora de los municipios obedece también a la ineficacia de las administraciones fiscales.

De todas formas, la totalidad de los recursos que cobra la municipalidad de manera directa constituye solamente una parte muy limitada de lo que necesita para operar. En La Rioja, entre 1982 y 1987, los ingresos propios significaron entre 16,3 por ciento como mínimo y 27,8 por ciento como máximo de su presupuesto, dentro de una tendencia decreciente desde esa última cantidad en 1984, hasta 20,5 por ciento en el último año. Esto quiere decir que el presupuesto de esa municipalidad se compone entre 70 y 85 por ciento, según los años, con aportes del gobierno provincial. Pero incluso en estos recursos, la parte fundamental no corresponde a los procedimientos formales de transferencias (fondos coparticipables), sino a aportes "extraordinarios", que constituyeron entre 34,9 y 69,5 por ciento del total entre 1982 y 1987, con una tendencia ascendente.

El análisis de los presupuestos de la municipalidad de La Rioja muestra que casi la totalidad de los recursos se destina a cubrir los gastos corrientes, ya que los mismos insumen entre 76,3 por ciento como mínimo (1982) y 95,8 por ciento como máximo (1985) del total. La parte más importante de ese gasto, que se destina al personal, nunca bajó de 57,7 por ciento (1982), mientras que entre 1983 y 1987 estuvo entre 82,7 y 70,4 por ciento. Los aportes del gobierno provincial que llamamos "extraordinarios", coinciden prácticamente con lo destinado al gasto de personal.

En la municipalidad de Resistencia la situación es, en términos generales, análoga: de los ingresos mensuales totales, 80 por ciento se destinaba al pago de los salarios del personal, y el presupuesto se basaba en las transferencias provinciales.

La ineficacia fiscal municipal ha sido normalmente asociada a factores de tipo administrativo, y que atañen tanto a lo organizacional como a las características del personal.⁴ En los dos casos estudiados se encontró ese tipo de razones. En Resistencia, por ejemplo, se recaudaba más por el pago de la tasa de patentes de vehículos, que suman unos 25 mil en la ciudad, que por el impuesto inmobiliario, que cubre 50 mil propiedades urbanas. Esto está asociado, por una parte, a la situación de los catastros y, por la otra, a la administración fiscal propiamente dicha y al comportamiento de los vecinos.

En la ciudad de La Rioja el catastro está a cargo del gobierno provincial. La municipalidad solamente cuenta con una oficina, que es más bien de información catastral. En Resistencia, por el contrario, el catastro de la ciudad está a cargo de la municipalidad. Sin embargo, su situación no es sustancialmente distinta a la de La Rioja. No existe un catastro propiamente tal, es decir, no existe un *registro actualizado* de las propiedades, lo que no quiere decir que no exista algún tipo de registro.

La administración fiscal no es diferente del resto de las áreas de la administración municipal: se caracteriza por una muy seria ineficacia, ya que no se logran los fines formalmente asignados. Esto se menciona más adelante.

A los problemas de ineficacia de la organización se suma la falta de cumplimiento de los contribuyentes, aunque en Argentina la contribución es considerablemente menor de lo que corresponde.⁵ Este incumplimiento fiscal en el ámbito local, que hace particularmente grave la situación municipal, se vincula con la baja legitimidad del aparato municipal frente a la sociedad local en su conjunto, producto en gran medida de la limitada presencia de los servicios municipales. Se presenta así una forma particular del círculo vicioso de la pobreza: pocos servicios, pocos aportes, menos servicios.

También es cierto que el incumplimiento, además de la razón mencionada, tiene su base en la falta de seguimiento y control y, particularmente, de cumplimiento de medidas de tipo punitivo. Por último, en ambas ciudades, gran parte de la población de menores recursos no está en condiciones de afrontar el costo del pago de los servicios municipales ni de las tasas. De allí que este incumplimiento, con una significación muy diferente del anterior, no pueda ignorarse. Desgraciadamente no se encontró, ni fue posible realizar, una estimación de esos incumplimientos fiscales.

En relación a los recursos no financieros, se encuentra que buena parte de las obras municipales se ha realizado con aportes no fiscales de la población. Es decir, con recursos que no integran el cuadro financiero municipal, aunque puedan constituirse en algún tipo de aporte monetario. Las obras orientadas a los sectores populares se hicieron en gran medida con aportes en materiales y, muy especialmente, en trabajo de parte de esos pobladores. Este punto es importante, ya que la actual crisis financiera del Estado, así como las perspectivas de su profundización, obligan a los sectores populares a generar estrategias para enfrentar la crisis económica, y ello sin políticas sociales que los

apoyen, puesto que éstas se hacen cada vez más débiles. Surgen así alternativas para la producción de ciertos componentes de la ciudad que contribuyen a esa reproducción. En este aspecto, la organización popular y su capacidad para movilizar los recursos existentes, es esencial; las municipalidades se han limitado a aprovechar la iniciativa de las organizaciones populares, y aun de las organizaciones no gubernamentales que cooperan con aquéllas, para asociarla a los planes municipales. Se abre aquí un campo para la acción municipal aún no explotado.

3.2 La administración municipal como mecanismo de subsidio del empleo

Las dos municipalidades estudiadas han incrementado su personal de manera exagerada desde hace varios años, pero particularmente desde la recuperación de las instituciones constitucionales a fines de 1983. Ello ha sucedido, por ejemplo en el caso de Resistencia, independientemente del partido político que haya ganado las elecciones locales y controle el gobierno municipal.⁶

La municipalidad de La Rioja pasó de 957 empleados a fines de 1983 a más de dos mil a principios de 1989. En Resistencia, por su parte, de unos mil empleados que tenía la municipalidad en 1982, terminó el año siguiente con alrededor de dos mil, para llegar a fines de 1988 con cuatro mil. En esta ciudad, cerca de 2 por ciento de la población estaba empleada en la municipalidad, mientras que en La Rioja era aproximadamente 3 por ciento de sus habitantes.

Ese crecimiento del empleo municipal debe ser analizado en relación a tres aspectos fundamentales: como parte de la organización del aparato administrativo; como parte de una política de subsidio a los sectores populares desempleados; y como parte del desarrollo de redes políticas locales. Nuestra hipótesis actual indica que la articulación de esas tres funciones del empleo municipal, y la particular resolución que se da a la misma, son un elemento central en la determinación del papel de la municipalidad en la ciudad y de su capacidad de satisfacer las necesidades de los sectores populares locales. Al respecto, parecería que lo fundamental es la función que cumple el empleo municipal en el mercado local de trabajo.

Aunque las ciudades estudiadas presentan situaciones diferentes, en ambos casos se trata de mercados de limitada capacidad de absorción de fuerza de trabajo. En la ciudad de La Rioja la desocupación fue particularmente alta a comienzos de los años ochenta, descendiendo notablemente a partir de 1984. Es decir, a partir de la localización de actividades industriales promovidas que comenzaron a generar empleo a principios de los años ochenta y, particularmente, con la recuperación democrática y el crecimiento del empleo público.

Ambas provincias son casos de sociedades regionales con una fuerte dependencia económica del estado provincial (y, a través de éste, del gobierno federal). De allí que la incapacidad privada de generar fuentes de trabajo sea

compensada con la incorporación de empleo público. Es importante tener en cuenta que en esas provincias creció la totalidad del empleo público provincial y municipal. El empleo municipal, al incorporar parte de la población activa desempleada, aumenta el mercado local de consumo, ya que buena parte de la población de las ciudades depende para sus gastos, parcialmente al menos, de los ingresos municipales. Este papel municipal, que supone un subsidio destinado a facilitar la reproducción de los sectores populares, lo es también para las actividades comerciales locales que, en gran medida, dependen de esos ingresos.

La política municipal descrita parecería conformar una respuesta de tipo "rentista" frente al problema del desempleo. Rentista en tanto que, en vez de incorporar trabajo promoviendo actividades productivas que generen riquezas, se limita a una redistribución del excedente que logra captar. Y si bien esta redistribución pretende mejorar las condiciones de vida de la población de menores recursos, no es, obviamente, una solución, salvo como algo excepcional en un momento de crisis. Más aún, esa respuesta bien puede en alguna medida también formar parte de las condiciones que generan el problema inicial; bien puede ese manejo rentista de los recursos estar consolidando un sistema económico que, entonces, difícilmente cambiará hacia la generación de empleo productivo.

En la ciudad de La Rioja, esta situación se ve complementada con la existencia de fuentes privadas de empleo (en las industrias promovidas), que también son el resultado de la aplicación de un mecanismo de subsidio en un sistema de redistribución de renta; en este caso, por medio de la apropiación que realiza el Estado en el ámbito nacional y que transfiere,⁷ mediante mecanismos de exención fiscal, a las industrias que se instalan en ciertos territorios (como en la provincia de La Rioja y en su ciudad capital).

El crecimiento del personal al que hemos hecho referencia no ha sido solamente excesivo. Más aún, ha generado trabajadores "excedentes", ya que no existen condiciones materiales para alojarlos; no hay equipos para que desarrollen sus tareas, ni oficinas para que se instalen, y sobre todo no existe efectivamente trabajo para todos ellos. Es así que, más allá del carácter reparador que puede tener la política de empleo, ha generado en estas municipalidades un aparato administrativo sobredimensionado, ineficiente y desequilibrado. No existe un control adecuado de vacantes, ni mucho menos su planificación. En Resistencia no solamente hay un gran volumen de empleo, sino que éste se encuentra distribuido de manera muy poco adecuada. Un 90 por ciento de los trabajadores municipales, aproximadamente, está asignado a tareas administrativas, mientras que solamente el 10 por ciento restante se desempeña en tareas productivas en la construcción o mantenimiento de obras y en la prestación de servicios. En La Rioja, por su lado, entre 60 y 70 por ciento de los empleados municipales están asignados a tareas administrativas.

Es muy baja también la calificación del personal. En la municipalidad de

La Rioja no es raro que sólo uno de los miembros de cada equipo de trabajo cuente con la calificación adecuada. Un buen ejemplo es la Dirección de Catastro, que sobre un total de diecisiete empleados, cuenta solamente con un profesional universitario.

El sesgo hacia el empleo no productivo conforma una organización municipal de carácter perverso, que destina importantes recursos humanos a posiciones que, además, no suponen contraprestaciones fiscales por parte de los vecinos. Debe recalcar la estrecha relación de este punto con el problema de los recursos municipales y con el de la legitimidad de las instituciones municipales para la sociedad local.

Junto a la anterior desproporción se encontró una segunda. En Resistencia, 30 por ciento del empleo municipal está constituido por personal jerárquico superior, 40 por ciento por niveles medios de conducción y administrativos, y sólo el 30 por ciento restante es personal inferior. Existe así una burocracia que deforma la estructura, desalienta la actividad del personal, y dificulta la planificación y el ordenamiento. Esta situación, en un marco de sobreempleo, conduce a un gran desconocimiento de la administración municipal y de su situación crítica, a la ineficiencia creciente, y a la ruptura de las reglas de escalafón y las carreras administrativas.

El organigrama municipal de Resistencia expresa cabalmente las desproporciones: hay nada menos que cincuenta direcciones, diecisiete direcciones generales, y un número similar de departamentos y reparticiones de menor jerarquía. De la Intendencia dependen directamente dos direcciones generales, cada una de ellas con cinco direcciones a su cargo. La Secretaría de Obras Públicas posee tres direcciones generales. Por su lado, la Secretaría de Gobierno concentra la mayor parte de las reparticiones: dos subsecretarías de servicios (Salud Pública y Acción Social), relativamente al margen del sobredimensionamiento. En cambio, las otras dos subsecretarías concentran 50 por ciento del total de las reparticiones. Entre ambas tienen veinticuatro direcciones y doce direcciones generales, además de otras oficinas menores. La imposibilidad de control se observa en las denuncias recibidas por la Subsecretaría de Fiscalizaciones de esa municipalidad sobre desaparición de materiales y equipos, su deterioro por mal uso y el aprovechamiento particular de los mismos.

La degradación del trabajador productivo y el caos administrativo parecen acompañar este proceso de incorporación de fuerza de trabajo como subsidio no declarado. Es importante recalcar esa característica de subsidio no declarado, ya que pareciera que existe el riesgo de perder de vista su diferencia con el trabajo productivo (aun en un aparato de servicios públicos). Tal degradación se asocia a una falta de conciencia sobre la relación que existe entre remuneración y trabajo productivo, entre salario y tareas que producen bienes o servicios. De esa manera, se forma en el trabajador una mentalidad rentista que identifica el salario como un mecanismo de apropiación de riquezas preexistentes, reproduciéndose así las relaciones de tipo rentista.

El carácter rentístico señalado se vincula con el ya mencionado papel de los gobiernos provinciales y municipales, no solamente en referencia al empleo público, sino frente a las actividades económicas. Particularmente es cierto en La Rioja, por la presencia de un parque industrial basado en subsidios excepcionales. Por otra parte, en esta ciudad lo anterior se combina con un rasgo sociocultural interesante. Junto a las industrias, en una situación más bien de enclave que resultado de un proceso de industrialización local, persisten muchos de los rasgos de una sociedad "tradicional". Uno de ellos es una cultura que privilegia el ocio frente al trabajo, fundamentalmente porque los criterios de prestigio están más asociados con el "honor" (es decir, pertenencias colectivas de los individuos) que con logros económicos individuales. Se explicaría así la existencia de movimientos desde el empleo privado, mucho mejor rentado pero a la vez mucho más exigente, hacia el empleo público. Este permite un estilo de vida que, de alguna manera, forma parte de una "sociedad provinciana tradicional".

3.3 La vida política local

Cuando se habla de vida política local, se hace referencia a un conjunto de relaciones entre actores sociales, políticos e institucionales. De ese conjunto amplio se intenta discriminar aquellos, tanto actores como relaciones, que constituyen los núcleos de la política de la ciudad. En tal sentido, se pretende atender a la determinación de las acciones municipales, más que al sistema de relaciones de poder local como tal.

Es así que la vida política de las ciudades estudiadas y, en particular, la determinación política de la vida municipal, aparece marcada por dos aspectos fundamentales: la presencia del gobierno provincial en la ciudad y el predominio de relaciones clientelares⁸ entre los aparatos gubernamentales y los sectores populares.

La sociedad local: una pirámide trunca

Uno de los resultados de los estudios que aquí exponemos ha sido poner en duda algunas hipótesis sobre las estructuras sociales locales y regionales. Buena parte de la literatura sobre los problemas regionales de América Latina se basa, de una u otra forma, en la hipótesis de la existencia de sociedades regionales completas, o por lo menos de burguesías (o tal vez de clases dominantes) regionales. Esos grupos eran percibidos como posibles actores de procesos de desarrollo capitalista en el ámbito regional. Es notable, en este sentido, lo limitado de los estudios empíricos, actuales o históricos, que den bases ciertas a dichas hipótesis.

Los estudios de caso, si bien no fueron encarados para responder a esos problemas, permiten reflexionar sobre ellos.

En La Rioja se encontró de manera clara lo que denominamos una estructura social trunca:⁹ la ausencia relativa del tramo superior de la pirámide social en el nivel local. Más aún, en términos históricos, no es solamente el caso de una ciudad, sino incluso de una provincia, que no logra consolidar un sector social con base económica suficiente como para jugar un rol de predominio regional (provincial). Ese predominio, por el contrario, fue asumido crecientemente por el estado provincial. Este se habría convertido en el dinamizador de la economía provincial (y de la ciudad), en gran medida sobre la base de su función de mediador entre la sociedad provincial y el Estado nacional.

En este sentido, puede preguntarse por qué no se dio el desarrollo y fortalecimiento de una burguesía regional. Algunas interpretaciones históricas refieren el tema a la inexistencia de unidades productivas importantes durante el período colonial. No es éste el momento para tal discusión, aunque constituye un aspecto relevante en la caracterización de las actuales sociedades locales en esas provincias argentinas.

Reflexionando sobre el papel de los estados provinciales en la región, se encuentra que, para el caso de La Rioja, por ejemplo, ese rol se ejerce aun en relación a la política de promoción industrial, que surge de una ley nacional que dispone exenciones a impuestos federales. El gobierno provincial es el encargado de buena parte de la gestión de esas normas y de su aplicación en territorio provincial. Es interesante recordar que el tipo de localización de actividades industriales de que se trata, particularmente en aquellas actividades modernas e integradas a los circuitos nacional e internacional, supone la ausencia del tramo superior de la pirámide ocupacional, que en el ámbito de la sociedad local indica una ausencia relativa en la pirámide social.¹⁰

En suma, la distribución regional de las actividades, el papel histórico de los gobiernos provinciales en el desarrollo regional y la conformación de los grupos sociales, han dado lugar a sociedades con un limitado desarrollo de las posiciones superiores de su estructura, con pirámides sociales que tienden a adoptar formas truncas. La mayor o menor diversificación social explica la aparición de una clase media, y aun medio-alta, que ocupa la cúspide local del prestigio y los ingresos.

De estas reflexiones se genera un fuerte duda: ¿cuál es el resultado político que tienen en la sociedad local esas presencias y "ausencias"? En principio, uno debe preguntarse sobre la capacidad política local de los grupos "ausentes", en relación con los cuales se determinaría la capacidad política de los actores presentes. En este sentido debe tenerse en cuenta que aquéllos, a pesar de su "ausencia", cuentan con gran capacidad para incidir en la realidad local (determinando los procesos productivos, el empleo, etc.).

Podría entonces hipotetizarse que el gobierno provincial ocupa el lugar

social y económico de la ausente clase dirigente, encargándose de la dinamización regional (y local) de las actividades económicas.

La municipalidad se encuentra también en ese sistema de relaciones. Su posición puede imaginarse al observar lo que ocurre con sus recursos y su dependencia del gobierno provincial: la municipalidad no ejerce localmente la promoción de las actividades económicas —esto queda en el gobierno provincial—, y son limitadas sus posibilidades de cumplir un rol delegado en este terreno.

Relaciones con el gobierno provincial

Los casos estudiados correspondieron a dos capitales de provincia, en las que claramente aparece la doble presencia del gobierno provincial: institucional y material.

En términos institucionales, más allá de las normas que regulan las atribuciones de cada uno y las relaciones entre ambos, los gobiernos provinciales se mostraron mucho más activos de lo que haría suponer el marco formal. Parece haberse consolidado no solamente la relativa dependencia del municipio respecto a ellos, sino el cumplimiento de roles de gobierno local por parte de los organismos provinciales.

La mencionada dependencia respecto al gobierno provincial tiene un componente material fundamental: las finanzas de los dos municipios estudiados dependen sustantivamente de los aportes provinciales. Esto significa que, más allá de la coparticipación fiscal regular que puede corresponderles, reciben parte decisiva de sus recursos como apoyo del gobierno provincial. De allí que las transferencias provinciales, superiores a las formales, sean al parecer negociadas políticamente.

Esa base material diferenciada redundaba, en ambos casos, en una fuerte presencia del gobierno provincial. Buena parte de las obras y servicios fundamentales para la satisfacción de las necesidades de la población son prestados por organismos de ese nivel (redes y servicios de agua, cloacas, electricidad, salud, etc.). Estos cuentan con aparatos administrativos y técnicos, y con recursos financieros propios o acceso al crédito como para hacer inversiones.

Pero esos servicios no solamente son prestados por el gobierno provincial, sino que son llevados a cabo de manera independiente de las acciones municipales. No se sujetan a una ordenación municipal de necesidades, sino que son realizados de acuerdo a la lógica de operación de organismos destinados a actuar en todo el territorio provincial. Esta situación supone la inacción municipal, la ausencia de planificación, y aun de políticas para enfrentar los problemas de la ciudad.

El papel provincial de gobierno local se realiza, al parecer, de manera privilegiada en la ciudad capital.

La mencionada convivencia de poderes en la ciudad supone que junto al gobierno municipal, existe otro políticamente superior, tanto por pertenecer a un nivel más alto de la organización estatal como por poseer muchos más recursos de acción. El gobierno provincial constituye la mediación formal entre la sociedad local y provincial, y el nivel federal de gobierno. Esa mediación es una importante fuente de recursos para la sociedad provincial y para los gobiernos locales. La mayor capacidad de los gobiernos provinciales los convierte en una fuerte competencia para las municipalidades, en particular cuando (como luego se menciona) las relaciones políticas son un aspecto clave de la vida local y, además, predominan relaciones de tipo clientelar. Los gobiernos provinciales son, también, una fuente fundamental para el empleo en la ciudad capital y, de esa forma, condicionan buena parte de la realidad local, tanto desde el punto de vista de las necesidades como de los recursos existentes para afrontarlas.

Se sugiere, así, un escenario en el cual el gobierno municipal se ve precisado de requerir la cooperación del gobierno provincial. No sólo, aunque sí fundamentalmente, el apoyo financiero.

Se mencionó anteriormente que la municipalidad debe negociar con el gobierno provincial la remisión de recursos suplementarios. En esa negociación, ¿cuál puede ser el "aporte municipal"? En el caso de la ciudad de La Rioja, parecería que la municipalidad cumple un papel político de primer orden por su capacidad de control del aparato partidario local, que es el más importante de la provincia. Ello le daría un peso político decisivo.

En el caso de la ciudad de Resistencia no se encontró algo similar. Sin embargo, puede pensarse que la gestión de la ciudad capital (y esto es también válido para La Rioja) es un elemento de gran importancia para el gobierno provincial: no puede desentenderse de ella, ya que las presiones que surgen de lo local necesariamente van a terminar (si no son resueltas en la municipalidad) en el nivel provincial. Así, la paz social en la ciudad capital es, también, una responsabilidad del gobierno provincial, particularmente hacia afuera de la provincia y, en especial, en relación a la "imagen" del mismo frente al gobierno nacional. Esto explicaría la "benevolencia" de los gobiernos provinciales con las municipalidades capitales frente al relativo desamparo en que se mantiene al resto de los municipios.¹¹ La municipalidad de la ciudad capital cumpliría una función como "contenedor de demandas" que, de otra forma, pesarían de manera directa sobre el gobierno provincial.

Esta trama de relaciones, que aproxima el gobierno local al provincial, es percibida en la sociedad local, que no diferencia totalmente entre ambos. Más aún, parecería que la municipalidad es vista como parte, de una u otra forma, del gobierno provincial, aunque ello no haga justicia a la realidad. Tal identificación supone el reconocimiento de un papel decisivo del gobierno provincial, tanto en la vida política local como en las decisiones y acciones del aparato municipal.¹²

En cuanto al vínculo entre los grupos sociales y el gobierno de la ciudad, parece una constante, por lo menos en las ciudades intermedias, la opacidad de las relaciones de los sectores locales (o extralocales) “dominantes” con los gobiernos municipales, y aun con el gobierno provincial, frente a la visibilidad de las relaciones en las que participan los sectores populares. En las ciudades de La Rioja y Resistencia ese hecho aparece asociado a una suerte de especialización de los niveles gubernamentales en sus relaciones con unos u otros.

Las diferencias institucionales y materiales de los gobiernos provincial y municipal, tienen como consecuencia un agrupamiento diferenciado de fuerzas sociales y políticas. De allí que, así como la municipalidad es el centro de atención de los sectores populares, los sectores medios y medios altos de la ciudad se orienten hacia el gobierno provincial.

Ese hecho implicaría el reconocimiento de la existencia de diferentes “papeles” en la producción de la ciudad y, como parte de ello, diferentes roles gubernamentales. La producción capitalista de la ciudad estaría fundamentalmente vinculada a los organismos del nivel provincial. El nivel municipal se relacionaría, preferentemente, con la reproducción de la población. Entonces, el “gobierno de la ciudad” (como resultado de las acciones provinciales y municipales) establecería “interlocuciones” diferenciadas.

Los sectores “dominantes” (locales o extralocales) tienden a vincularse con el sector gubernamental provincial mediante relaciones de influencia o de *lobby*. Sus ámbitos de interrelación estarían constituidos por lugares privados más que públicos. Los efectos de esas relaciones opacas pueden percibirse en algunos resultados: por ejemplo, en la sanción de excepciones a las normas urbanas de zonificación o en el otorgamiento de contratos o de obras.

Las relaciones con los sectores populares tienden a ser evidentes: ocupan ámbitos públicos, por ejemplo los pasillos de las oficinas municipales, los locales de las sociedades vecinales, etc. Es evidente que esto no niega la existencia de relaciones “privadas”. Por el contrario, el peso del clientelismo en ellas supone una privatización de esas relaciones construidas públicamente.

Clientelismo y crisis de representación

El clientelismo aparece como signo de una crisis en el sistema de representación. El mencionado incremento del empleo municipal habría sido resultado de la incorporación de personas relacionadas con alguno de los partidos políticos que están en posiciones de poder en la municipalidad (no sólo con el partido que ha conquistado el ejecutivo municipal y la mayoría del Concejo, sino aun con el partido que ocupó un segundo lugar).¹³ Esto significa que la probabilidad de ingresar al empleo municipal está directamente relacionada a la vinculación política (directa o indirecta) con los ocupantes de cargos que tienen capacidad de decisión, o a la capacidad de influenciar a esos ocupantes. Se percibe un sistema de relaciones de “intercambio” de favores, uno de los

cuales es la obtención de empleo en una situación de mercado laboral restringido. Esa relación constituye un vínculo clientelar que, basado en la necesidad socioeconómica de gran parte de la población, permite la obtención de beneficios tanto para ella como para los funcionarios municipales.

No se trata, sin embargo, sólo de vínculos políticos entre la municipalidad y la población, sino incluso de relaciones entre ésta y los partidos o sus fracciones. De esta forma, esos nexos son parte de la construcción de lazos políticos en un doble sentido: se consigue empleo y/o ciertas ventajas, como materiales de construcción, información sobre tierras ocupables, alimentos, servicios, etc., por un lado; y apoyo político para la acumulación de poder (votos, proselitismo, movilización, etc.) y para la ejecución de políticas desde el aparato, por el otro.

Las organizaciones representativas de los pobladores se articulan con las redes políticas partidarias o gubernamentales. Esas organizaciones de base necesitan para subsistir, al parecer, un mínimo de éxito en sus acciones de representación y organización de la población. La falta de éxito induciría a sus asociados a pasarse a otras organizaciones más exitosas y, por ende, con mayor garantía para la obtención de las ventajas por las que se intercambia el apoyo político. De esta forma, la lógica clientelar reproduciría esos patrones de comportamiento en los dos polos.

Es importante comparar lo que se ha encontrado en Resistencia y La Rioja, con lo que se sabe de otras realidades, más allá de las diferencias que puedan existir. Por ejemplo, la situación en esas ciudades coincide, en rasgos generales, con las afirmaciones que para Guayaquil realiza Méndez-Carrión (1986). Podría pensarse que en las ciudades mencionadas se encuentra una base social similar (en términos estructurales): un conjunto de sectores populares urbanos en posición de "deprivación estructural", que difícilmente puede garantizar su reproducción; e igual ausencia de mecanismos o canales disponibles para compensar aquella deprivación. En estas condiciones, la necesidad de obtener los elementos requeridos para la reproducción y el mantenimiento de la vida cotidiana, justifica el acercamiento a quienes están en condiciones de "ofrecer" sus componentes. Se anuda así la relación de necesidad para la reproducción social y personal con la reproducción de posiciones políticas. Quienes por su posición partidaria o gubernamental pueden ofrecer los componentes de la reproducción familiar (o algunos de ellos), se encuentran en condición de recibir a cambio apoyo que, a su vez, les permite sobrevivir como actores políticos.¹⁴

Esas relaciones son parte de la lucha intrapartidaria, sea por la conducción del partido, por la nominación de candidatos o por imponer ciertas políticas partidarias. También son parte de la competencia entre los partidos por los cargos electivos y la definición de políticas municipales. Parecería que la mayor cantidad de líneas internas que se encontró en el Partido Justicialista (PJ) en ambas ciudades, justificaría, en parte al menos, una mayor propensión al

desarrollo de relaciones clientelísticas. Sin embargo, es evidente que los dos partidos en cuestión (PJ y Unión Cívica Radical, UCR) no tienen la misma base social, al existir en el PJ un predominio de sectores populares, justamente de aquéllos en condiciones estructurales que condicionan su integración en relaciones de clientela.

Las funciones municipales se ejercen, en esos casos, no en razón de la "ciudadanía" de los pobladores, sino de su incorporación en lógicas de predominio político. Constituyen un mecanismo concreto de exclusión, además de permitir el logro de ciertos satisfactores. No sólo se excluye, en forma parcial al menos, a la población que no se sujeta partidariamente, sino que las demandas populares son sometidas a una lógica política de intermediación clientelar. Son recibidas como demandas individuales, para un lugar y en un momento determinados, y no como demandas de sujetos sociales.

Por su ubicación en ese conjunto de relaciones clientelares, el aparato municipal aparece como un soporte para el desarrollo de los intereses partidarios e intrapartidarios, y es utilizado para lograr acumulación política. El resultado, bastante visible para la población local, es la subordinación —relativa al menos— de la municipalidad a las lógicas partidarias e intrapartidarias, con el riesgo de una mayor pérdida de legitimidad.

Este procedimiento dificulta el papel de representación de las instituciones municipales en la detección de las necesidades reales de la sociedad, al privilegiar aquellas que son presentadas dentro de los vínculos clientelares; y, también, al promover una relativa exclusión de quienes no se integran en esas redes.

En el caso de los Concejos Deliberantes, parece importante la falta de conciencia de los concejales sobre el papel que deben cumplir. Esto se debería, en parte, a la suspensión de las instituciones representativas durante la dictadura militar (de la que se salió a fines de 1983). Por lo general, los concejales han pasado a ejercer esos cargos sin ninguna socialización previa que les ofreciese modelos adecuados. En consecuencia, sus actividades principales se limitan a la atención de casos individuales para intentar resolver situaciones de necesidad. Este rasgo está estrechamente condicionado por la poca capacidad municipal para ofrecer alternativas a los sectores populares en términos más firmes.

También se asocia a esta falta de representatividad una de las principales características de la vida política local, como es la coincidencia de las elecciones municipales con las provinciales y nacionales, que subordina los temas locales en la evaluación (y, por ende, posterior control) de los futuros ocupantes de los cargos de representación local. En definitiva, parecería que se elige menos con base en propuestas locales que por temas que corresponden a los otros niveles de gobierno. Consecuentemente, los partidos políticos no desarrollan políticas locales ni propiamente urbanas, o lo hacen de manera relativamente formal.

En los dos casos estudiados, el municipio aparece involucrado en una

competencia política casi constante. En Resistencia, aspectos estructurales — como el que los representantes electos duren dos años en sus cargos— hacen casi permanentes las disputas electorales, primero dentro de los partidos y luego entre ellos. En La Rioja, la función que parece cumplir el aparato municipal en el control partidario lo introduce, necesariamente, en las permanentes luchas entre las diferentes fracciones y grupos que integran el partido en la ciudad. Las municipalidades parecen quedar subordinadas a las luchas internas y a las campañas políticas generales, ante lo cual reaccionan con un incremento de las vinculaciones de tipo clientelar.

Todo esto modifica el papel político de la municipalidad. En la medida en que los sectores sociales medios y altos logran resolver por el mercado sus necesidades, o cuentan con la posibilidad de influir sobre las decisiones de los organismos provinciales y municipales, los sectores populares, en tanto dependen de la municipalidad para su reproducción, deben someterse a lógicas de subordinación política.

En las ciudades estudiadas, las relaciones de intermediación no solamente se encuentran en los vínculos clientelares entre los funcionarios municipales y los partidos políticos respecto a los individuos u organizaciones de base de los sectores populares, sino aun en un nivel mayor. Los gobiernos municipales mismos son mediadores entre la sociedad local de las ciudades y los respectivos gobiernos provinciales, mientras éstos operan como mediadores entre la sociedad provincial (en la que se encuentra la municipal) y el nivel de gobierno federal. En esas intermediaciones se obtienen importantes flujos de recursos a cambio de otro tipo de "bienes". Pero, sin duda, se legitima un procedimiento prebendal para el logro de recursos necesarios al desarrollo de políticas y acciones. Las respuestas a las clientelas respectivas pueden depender, en cierta medida, de la fluidez con que el municipio organice sus vínculos con el gobierno provincial.

La situación descrita supone un doble límite: (a) para el cumplimiento de las funciones municipales, en tanto hace crecientemente ineficaces las municipalidades; (b) para la lógica de acumulación de poder, ya que al debilitarse la municipalidad tenderían a debilitarse las bases de esa reproducción política clientelar. Un ejemplo de esto es el resultado de las elecciones municipales en la ciudad de Resistencia el 14 de mayo de 1989. Los dos partidos, que se repartían la mayoría de los votos locales en partes casi iguales desde 1983, fueron derrotados por un candidato que fue un importante funcionario nacional y gobernador de la provincia del Chaco durante la última dictadura militar (teniente coronel él mismo). Al respecto, puede aventurarse que la gestión municipal se volvió crecientemente ineficaz, también para el desarrollo de relaciones clientelares, al debilitar su capacidad de otorgar favores más allá del empleo público. Esta, además, constituye una oferta que se satura. Por otra parte, sectores amplios de la sociedad local asociaban la ineficacia municipal con su subordinación a las lógicas partidarias, lo que en términos comunes se

llamaba su "politización". Además, un candidato que ofreciese una gestión "apolítica" y que llevara candidatos a concejales reconocidos como personas serias, habría canalizado el voto en contra de la subordinación a las internas partidarias, que eran la base de la existencia de un aparato municipal sobredimensionado e ineficaz.

* * *

En síntesis, la principal función que las municipalidades estudiadas parecieran cumplir es la reproducción de relaciones políticas de base clientelar, por medio, fundamentalmente, de la oferta de empleo público, es decir, de articulación política de sectores populares. Queda de esta manera en un segundo plano su papel en la construcción y mantenimiento de la ciudad y, en particular, en la satisfacción de las necesidades de los sectores de menores recursos. De allí que sea coherente que ese papel sea asumido, en parte al menos, por los gobiernos provinciales, que son la verdadera presencia estatal en los ámbitos local y regional.

Debido a las características de la estructura social local, ya mencionadas, las municipalidades no han encontrado una competencia importante en las respectivas sociedades locales, al no haber emergido sectores dominantes que pongan en ejecución una concepción de ciudad y que operen en función de ella, más allá de ciertas obras fundamentales, como son las de defensa de las inundaciones en Resistencia, o las de localización de industrias en La Rioja. Sin embargo, en esos pocos casos, esos sectores sociales se han apoyado en los gobiernos provinciales. En consecuencia, no han surgido "proyectos municipales" desde los sectores propietarios de la ciudad. Más aún, las municipalidades no parecen ser "objeto del deseo" para los propietarios, salvo, como ya se mencionó, para excepciones en las normas de edificación y algunas concesiones de servicios (como la recolección de basura en Resistencia entre 1985 y 1988).

Las municipalidades estudiadas, por el contrario, sí son "objeto del deseo" para los sectores populares. Esa tensión, como se vio, ha sido canalizada, en general, bajo la forma de relaciones de clientela con base en la oferta de algunos (pocos) bienes. Los sectores medios de las ciudades, importantes cuantitativamente, se ven a sí mismos como los más perjudicados. Los pequeños comerciantes, los medianos propietarios, los empleados, los propietarios de talleres y pequeñas industrias, son interlocutores relativamente débiles frente al gobierno provincial y, sin embargo, a diferencia de los sectores poderosos, esperan del municipio muchas cosas: en particular, los servicios urbanos de redes y el mantenimiento del orden en la ciudad.

Se configura así una situación de contradicción latente: la municipalidad, en la necesidad de alimentar sus vínculos con los sectores articulados clientelariamente, amplía su planta de personal y hace más ineficaces sus acciones. Y,

con esto, limita y entorpece sus posibilidades de cumplir con el papel que le asignan los sectores medios. De todas formas, parecería que se está ante un límite del funcionamiento del modelo municipal.

4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Aunque se trata de un trabajo limitado a dos casos, es posible intentar algunas conclusiones. La más inmediata indica que las municipalidades estudiadas parecen tener un papel más bien político que "urbanístico", al operar como núcleos de redes de subordinación político-partidaria, en desmedro de sus funciones en la construcción de la ciudad.

Para intentar comprender esa paradoja, esa aparente irracionalidad, es preciso distinguir lo que puede llamarse los viejos problemas de las municipalidades, de los resultados que puede dar un diferente enfoque de los mismos.

4.1 Los viejos problemas y un nuevo enfoque

Las municipalidades de América Latina vienen siendo estudiadas desde hace varios años y, por lo general, se ha coincidido en caracterizarlas por su debilidad para enfrentar los problemas de las ciudades. Tanto los aspectos administrativos (de organización o funcionamiento) como los financieros han concentrado la atención y han sido responsabilizados por esa situación y, en consecuencia, han orientado las acciones destinadas a producir cambios. Se ha insistido, así, en atribuir los problemas de los gobiernos municipales a las dimensiones técnicas de su organización y funcionamiento.

A la luz de los estudios de caso aquí presentados, el mencionado privilegio de los aspectos técnicos aparece, por lo menos, como una visión reduccionista que atribuye a uno de los elementos que conforman el municipio una capacidad de determinación mayor que la real. Parece más adecuado pensar en la municipalidad como una unidad compleja, técnico-política, en la que lo político cumpliría, generalmente por lo menos, un papel determinante.

El tiempo que ha transcurrido desde que comenzaron a percibirse los problemas municipales como predominantemente técnicos y, más aún, la sobrevivencia de esos problemas, seguramente están relacionados con ese enfoque reduccionista. De allí que, no habiéndose atendido a las dimensiones políticas, no haya sido posible una concepción real del problema y, por ende, su solución.

A continuación se intenta recuperar los resultados de los casos estudiados, de manera de proponer elementos para un planteamiento diferente.

4.2 Algunos elementos para definir la "cuestión municipal"

Como parte de estas reflexiones, se exponen algunos aspectos que se consideran fundamentales para la determinación de lo que podría llamarse la "cuestión municipal" en la Argentina. Esa generalización, sin embargo, sólo es válida para los casos analizados; por ende, solamente permitirá construir un "modelo" de validez teórica. Como se mencionó más de una vez, los casos analizados no permiten generalizaciones para todos los municipios del país, y sólo constituyen aportes parciales.

Descentralización, ¿municipalidades o provincias?

La trama institucional argentina, dada su organización federal, supone un cierto grado de descentralización en el cual no son los municipios las unidades más relevantes, sino —en el mejor de los casos— los gobiernos provinciales. La determinación formal de un sistema descentralizado no garantiza que efectivamente los gobiernos locales, municipales o provinciales, logren una mayor atención de las necesidades populares o un ejercicio más democrático del gobierno.

La respuesta débil a las necesidades populares mediante el empleo municipal

El crecimiento del empleo en las municipalidades estudiadas significa el intento por atender las necesidades de los sectores de menos recursos en una coyuntura de crisis económica y, por lo tanto, de desempleo. Pero, a la vez, esa respuesta supone la "ausencia" municipal respecto de buena parte de los problemas de la ciudad.

Para entender por qué se eligió esa vía, puede recordarse el tipo de problemas que se atendió (desempleo) y el estilo de gestión que predominó (formación de redes clientelares). Podría pensarse que esto fue una reacción frente a una sociedad local carente de los mecanismos necesarios para garantizar la continuidad de sus actividades económicas y, más importante aún, posibilitar un cierto crecimiento. Esa reacción se caracterizaría como una respuesta "urgente", inmediata, frente a las necesidades. Por eso mismo, debido a la incapacidad municipal para producir obras y prestar servicios y para operar como actor económico, la respuesta fue, además, "administrativa": incorporación de personal en el aparato municipal. Ello era funcional a la necesidad de construir redes y lealtades políticas en un sistema que comenzaba a funcionar.

Se configura así una suerte de "modelo" de acción municipal, caracterizado por un aparato municipal débil, junto con una orientación popular de tipo clientelar que, utilizando el empleo municipal para la atención de las necesidades, da lugar, a mediano plazo, a una fuerte crisis municipal.

La crisis municipal: caos administrativo, falta de representatividad

El que hemos definido como "modelo" de acción municipal en las ciudades estudiadas, pone en evidencia las limitaciones del gobierno local y, en consecuencia, su creciente dificultad para satisfacer necesidades, aun aquellas que están articuladas con su reproducción (como el empleo). Ese modelo significa que la municipalidad no actúa orientada por la detección de las necesidades de la población, sino por la determinación de aquellas que lo sostienen (relaciones clientelares).

La detección de necesidades ha sido siempre considerada un problema técnico, asociado a los procedimientos de diagnóstico. Pero, si aplicamos las conclusiones anteriores, debemos distinguir en esa acción de los aparatos municipales sus dimensiones técnicas y políticas.

Desde un punto de vista técnico, detectar las necesidades populares en la construcción y mantenimiento de la ciudad implica la capacidad de realizar diagnósticos. Este campo muestra un gran déficit. No sólo es relativamente excepcional la presencia de equipos para el diagnóstico de las áreas más importantes de la ciudad, sino que, por lo general, salvo entre los miembros de los pequeños equipos técnicos existentes, no hay conciencia de su necesidad. Más aún, no parecen existir condiciones para realizar diagnósticos, no ya de los problemas de la ciudad, sino de las municipalidades mismas.

Ahora bien, una definición técnica no es suficiente. Es preciso entender que en esto está en juego la municipalidad como institución representativa de la sociedad local. De esta manera, no solamente deberá percibirse globalmente la municipalidad en sus atribuciones, sino que se integrará el funcionamiento de los organismos municipales (Intendencia y Concejo Deliberante) y de las organizaciones de base, representativas de los pobladores de la ciudad.

En suma, la detección de las necesidades es tanto un problema de la incapacidad (técnico-administrativa) de las municipalidades para producir diagnósticos adecuados, como de la función política de representación de la sociedad local y, particularmente, de los sectores de menores recursos.

Ausencia de un papel productivo

El "modelo" de municipalidad descrito se caracteriza, también, por tender a un uso no productivo de la fuerza de trabajo. Esto incluye, además de la obvia utilización predominantemente no productiva del empleo municipal, la ausen-

cia de iniciativas para promover el desarrollo de actividades económicas de carácter local. La municipalidad, desvinculada de la vida económica local, se encuentra con menor capacidad para enfrentar las necesidades de los sectores populares.

Los casos analizados demuestran la necesidad de que la municipalidad actúe como promotora de actividades productivas —ya que el principal problema de sus sociedades es la falta de oferta de empleo—, en vez de, o junto con la política de subsidio del empleo público. Esto supondría atacar las bases de las condiciones de deprivación de por lo menos una parte de la población, que se ve estructuralmente orientada hacia la conformación de relaciones clientelares.

Esta función se cumpliría, también, no solamente con una reasignación de su abultado personal hacia posiciones productivas en la realización de obras y prestación de servicios, sino en particular con la organización de nuevas actividades que, a la vez que inserten productivamente la fuerza de trabajo, generen nuevos recursos para las arcas municipales.

Ausencia de la municipalidad en la realización de políticas sociales

El contexto en el que se da la vida local, de crisis económica y de restricción financiera del Estado, hace casi imposible la realización de las funciones que se han venido mencionando. Es también una coyuntura en la que la reproducción de la fuerza de trabajo se vuelve más difícil, por la disminución —y, a veces, desaparecimiento— de los componentes sociales de esa reproducción. Esa vacancia de política social es también un rasgo de estos municipios, salvo respuestas asistenciales frente a situaciones excepcionales.

Por el contrario, la política social bien puede ser un punto de articulación de los municipios que les permita reorientar su personal y, por ende, su gasto, y reivindicar una mayor asignación financiera.

* * *

Atendiendo a lo que revelan los casos analizados, puede concluirse que el enfrentamiento de los problemas municipales requiere un enfoque global que integre los diferentes elementos que están en juego. De no reconocerse esa complejidad, e intentar cambios en los aspectos administrativos o financieros desde enfoques predominantemente técnicos, puede suponerse que no se lograrán transformaciones importantes en las actuales condiciones de operación de las municipalidades.

La transformación de las administraciones municipales —necesidad de primer orden para hacerlas eficaces y eficientes— es un aspecto que deberá diseñarse dentro de un conjunto de acciones que operen sobre las relaciones de representación política local y, a la vez, sobre las condiciones de vida de la población de menores recursos. En la medida en que exista un segmento de la

población sin alternativas dentro del mercado, y mientras los organismos representativos se orienten hacia la acumulación política puntual (partidaria o intrapartidaria), difícilmente se revertirán las condiciones que hacen posible la existencia de vínculos clientelares y, por ende, la disposición de los "bienes" municipales como parte de esas relaciones.

Igualmente, el mejoramiento de las condiciones financieras, en la medida en que pueda resultar del esfuerzo municipal, está condicionado por mejoramientos en sus administraciones fiscales (en sentido amplio), a la vez que por un cambio en los criterios de asignación de los recursos. Y dentro de éstos, del lugar que deberá ocupar el empleo. Así, aunque sin un significativo cambio en la capacidad financiera municipal no puede pensarse en una transformación del papel municipal, ese cambio tampoco será resultado de medidas exclusivamente técnicas.

Esas medidas técnicas son importantes, no cabe duda. Pero más importante es determinar cómo se insertan en las condiciones de realidad que suponen las dimensiones sociales y políticas de la vida local de los casos estudiados.

NOTAS

1. Se mencionan aspectos generales que, de alguna forma, cubren la mayoría de los casos, ya que la diversidad de situaciones entre los regímenes municipales del país hace imposible hablar de un caso nacional.
2. Ninguna de las municipalidades estudiadas presta esos servicios.
3. Esta concentración tiene bases estructurales, conformadas por los sistemas fiscales que concentran en el nivel federal la mayor recaudación, y los sistemas de coparticipación que privilegian las transferencias entre ese nivel y las provincias. Véase Pírez (1986); Alasino & Barra Ruata (1988).
4. Los aspectos administrativos y de personal se analizan en términos generales en el siguiente apartado.
5. Debe tenerse en cuenta, además, que el sistema tributario nacional se basa fundamentalmente en impuestos indirectos, recayendo de esa forma el peso fiscal sobre los consumidores.
6. En Resistencia las elecciones municipales de 1983 y 1985 fueron ganadas por la Unión Cívica Radical (UCR), las de 1987 por el Partido Justicialista (PJ). En esas elecciones, ambos partidos concentraron alrededor de 90 por ciento de los votos totales. En La Rioja, el PJ ha ganado cómodamente desde 1983.
7. Esa transferencia es importante. En 1986, la promoción industrial total del país representó 2,37 por ciento del total del gasto público y casi la mitad de los subsidios a la producción privada. En el año siguiente se incrementó levemente. De ese costo fiscal, la provincia de La Rioja se benefició con el equivalente a 0,20 por ciento del gasto público total en 1986 y 0,29 por ciento en el año siguiente, recibiendo en 1987 casi 10 por ciento del gasto en promoción industrial; mientras que en los regímenes especiales para ciertas provincias recibió 13,15 por ciento en 1986 y 13,84 por ciento en 1987. Ello significó 0,05 y 0,08 por ciento del PBI respectivamente. Véase Cerchunoff & Vicens (1989).

8. Relación clientelar es aquella que vincula, por un lado, a pobladores en situación estructural de privación, que no cuentan con alternativas para satisfacer buena parte de las necesidades de su reproducción; y, por otro, a ocupantes de posiciones decisorias en los aparatos municipales, o partidarios, o actores que influyen sobre ellos. La relación se constituye por el "intercambio" de ventajas que satisfacen las necesidades de sustento de los primeros, y de apoyo político (y subordinación) para los segundos. Esta relación significa la privatización de un acto público, como es el ejercicio de las funciones municipales. Se excluyen las relaciones de "favoritismo", en las que sectores sociales que tienen alternativas dentro del mercado dan apoyo a cambio de "favores".
9. En el sentido de pirámide trunca y en obvia analogía geométrica.
10. Se trata de localización de plantas dependientes de unidades centrales ubicadas generalmente en el Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, en donde residen los "cargos" empresarios de toma de decisiones, además de los que pudieran considerarse que son propietarios.
11. Esta afirmación se basa en la limitada coparticipación que las provincias en general transfieren a la totalidad de los municipios, y en cierta información obtenida sobre la política de las provincias del Chaco y La Rioja para los municipios que no son los de sus capitales.
12. Esa falta de diferenciación puede deberse, también, a la homogeneidad partidaria de ambos gobiernos, como es el caso de La Rioja y de Resistencia desde fines de 1987. En esta ciudad, entre 1983 y ese último año, el hecho de que fuese un partido diferente el que gobernaba en cada uno de esos niveles parecería ser de menor importancia que la homogeneidad en el estilo de gestión que desarrollaron.
13. Debe recordarse que, en las ciudades estudiadas, dos fueron los partidos políticos, los mismos en ambas, que recogieron cerca de la totalidad de los votos, en particular en Resistencia.
14. Las relaciones clientelares, entendidas como parte de una coerción estructural de los sectores populares urbanos de América Latina, no solamente se repiten en más de un país, sino que parecen formar parte de ciertas condiciones que, incluso, superan a estas realidades. Así, situaciones como la de los migrantes extranjeros no integrados en las ciudades norteamericanas, han generado relaciones de dependencia y vínculos de tipo clientelar con las maquinarias políticas locales. Véase Welch & Bledsoe (1988).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALASINO, C. M. & O. BARRA RUATA
 1988 "Coparticipación municipal en la provincia de Córdoba, 1970-1987". En H. Herzer & P. Pérez, comp., 1988.
- GEPCHUNOFF, P. & M. VICENS
 1989 "Gasto público y financiamiento en una economía en crisis. El caso argentino". Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. Mimeo.
- HERZER, H. & P. PÉREZ, COMP.
 1988 *Gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*. Buenos Aires: GEL-IIED-AL.
 1988 "Presentación". En H. Herzer & P. Pérez, comp. 1988.
- MÉNDEZ-CARRIÓN, A.
 1986 *El derecho al voto*. Quito: Flacso.
- PÉREZ, P.
 1986 *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires: CEAL.
- WELCH, R. & T. BLEDSOE
 1988 *Urban Reform and its Consequences*. Chicago: The University of Chicago Press.

LAS REFORMAS MUNICIPALES Y LA CAPACIDAD DE GESTION EN BOLIVIA: LOS CASOS DE COCHABAMBA Y MONTERO*

Humberto Vargas R.

*Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres)
Cochabamba, Bolivia*

El desmesurado crecimiento en la población urbana experimentado en las últimas décadas por los países de América Latina, que en forma un tanto tardía se dio en el caso de Bolivia, sobrepasó la capacidad de control y regulación que hasta ese momento tenían las ciudades centrales. No estaban preparadas para incorporar a la nueva población, otorgarle oportunidades de empleo, suelo para vivienda, servicios, equipamiento, ni la infraestructura mínima para su reproducción cotidiana. Tal incapacidad es reveladora de una crisis estructural general, que se manifiesta en las ciudades como una crisis urbano-municipal.

Paralelamente al salto demográfico de las ciudades centrales, se han ido desarrollando otras ciudades de corte pequeño e intermedio, relacionadas de diversas formas con las primeras. Y es recién en esta última década que los científicos y académicos de América Latina vuelcan su atención sobre la problemática de estas ciudades y su rol en el contexto global de urbanización.

Estos centros urbanos de tamaño pequeño o intermedio también se ven afectados por la crisis municipal y participan en la búsqueda de soluciones a la misma. De allí que el análisis del proceso de reforma municipal se orientará específicamente a estos casos. Interesa observar, por una parte, la capacidad de los gobiernos de ciudades intermedias para enfrentar la situación crítica que afecta a gran parte de su población; y, por otra, los efectos del proceso de reforma municipal tanto sobre la gestión como sobre el aparato administrativo municipal.

El análisis que proponemos plantea más un cuestionamiento de la estructura de los gobiernos locales que la simple voluntad pragmática de solucionar

* En este estudio colaboraron Sergio Vega y María Teresa Zegada.

deficiencias. En este sentido, se parte del supuesto de que la crisis municipal se encuentra estrechamente vinculada a factores de orden político. No obstante, en el caso de los municipios bolivianos, la reforma municipal (de la cual se hablará más adelante) se limitó a solucionar los problemas que obstaculizaban el funcionamiento de los gobiernos locales, tales como la falta de autonomía político-financiera o aquellos relacionados con las atribuciones y competencias del gobierno municipal, sin llegar a cuestionar la naturaleza y orientación de la crisis. En las ciudades intermedias observadas constatamos que, aunque las reformas operadas en las municipalidades institucionalizaron la vida política local a través de la práctica democrático-representativa, no lograron resolver los problemas principales que la mayoría de la población enfrentaba, y menos aún garantizar una real participación ciudadana en las decisiones de la política municipal. Con tal afirmación, sin embargo, no pretendemos negar que dicha reforma constituye un importante avance en el camino hacia la real democratización de nuestros municipios, en relación a la situación autoritaria y centralista previa.

El presente artículo está basado en los resultados del estudio de dos ciudades intermedias, y pretende destacar los efectos más importantes de los procesos de reforma sobre la crisis municipal en la década de los ochenta; analiza también la capacidad actual de las municipalidades para atender las necesidades y demandas de la población y, finalmente, los límites que dificultan el real cumplimiento de las atribuciones municipales en el contexto de las dos ciudades. Para tal efecto, el documento se divide en tres partes. La primera sitúa el escenario de las ciudades intermedias estudiadas y el contexto social y político en el que se inscribió el proceso de la reforma municipal. La segunda contempla las limitantes del proceso de descentralización y democratización municipal. Finalmente, se analiza la capacidad del gobierno municipal para dar respuesta a las necesidades y demandas de consumo colectivo.

1. EL ESCENARIO: LAS CIUDADES Y LA CRISIS

El desarrollo de las ciudades en Bolivia no ha seguido el patrón de la mayoría de los países de América Latina en lo que se refiere a la formación de aglomeraciones urbanas de carácter macrocefálico y con alto poder de absorción. Se ha generado, en cambio, un desarrollo heterogéneo de las distintas ciudades, que conforman un corredor entre el occidente y el oriente del país. El oriente se vio favorecido por las políticas post-revolución nacional (1952), y el occidente por la articulación al sistema financiero mundial. Este eje espacial se constituye con las ciudades de Santa Cruz y la Paz, que actualmente concentran 57 por ciento de la población urbana del país, y en él se insertan ciudades intermedias como Cochabamba y Oruro. Laserna (1986) señala que este proceso de estructuración urbana ha dado lugar a la existencia de alrededor de dieciséis ciudades de porte

medio y más de cien con población inferior a los 5 mil habitantes.

Dentro de este tipo de estructuración y jerarquía urbana se encuentran las dos ciudades intermedias abordadas en el estudio: Cochabamba y Montero.

Cochabamba es una ciudad capital de departamento, ubicada en la región de los valles (2.600 msnm); su población estimada para 1988 era de 339 mil habitantes, de los cuales 50 por ciento es menor de veinte años. Gran parte de la población proviene de otros departamentos (27 por ciento), mientras que la población migrante interna (de otras provincias) alcanza sólo a 13,5 por ciento; a la vez, presenta un alto índice de población flotante. Posee un escaso desarrollo industrial, y su economía se encuentra fundamentalmente basada en el sector terciario, que absorbe cerca de 82 por ciento de la población económicamente activa; la producción privada concentra 4,4 por ciento de la PEA. Esta característica permite comprender una serie de procesos relacionados con la escasa dinámica del desarrollo y el crecimiento urbano.

Montero es ciudad capital de provincia, ubicada en la región tropical, en el departamento de Santa Cruz; su población actual estimada es de 70 mil habitantes. Su alta tasa de migración configura una estructura social conflictiva, principalmente por el rechazo de la población nativa a los migrantes. Las actividades económicas están basadas en su *hinterland* agropecuario, principalmente la caña de azúcar y el algodón. La ciudad cuenta con un ingenio azucarero, ingenios arroceros y una incipiente manufactura, que generan empleo para aproximadamente 1.200 trabajadores. Las actividades principales son el comercio y el transporte, ligados a la producción agropecuaria; concentran cerca de 4 mil personas.

Estas dos ciudades presentan diferentes ritmos y dinámicas de desarrollo urbano. Cochabamba es la ciudad intermedia con mayor concentración de población; su tasa de crecimiento es de 4,2 por ciento (1976-83), y sus principales actividades económicas son de servicio y comercio. En Montero, con una tasa de 6,4 por ciento de crecimiento (1976-87), existe una fuerte presencia de actividades productivas, y también de servicios, en función de la agroindustria. En ambas, sin embargo, hay similares carencias en cuanto a las condiciones de vida: segregación espacial, escasa dotación de servicios básicos y de equipamiento colectivo urbano, ausencia de programas de vivienda, baja calidad de saneamiento básico, etc.

El deterioro de la calidad de vida en estas ciudades —con aspectos específicos para cada caso— se manifiesta en general por las siguientes condiciones:

- descuido y destrucción del patrimonio inmobiliario, por falta de políticas que incentiven su mantenimiento o rehabilitación;
- deterioro de las condiciones de habitabilidad, con aumento del índice de hacinamiento o promiscuidad en las zonas populares;

- crecimiento de la ciudad basado en el aumento proporcionalmente alto de soluciones precarias para la vivienda;
- degradación y privatización de espacios públicos y áreas verdes, que encarecen las oportunidades recreativas y culturales;
- depredación ecológica y paisajista, debida a la avidez especulativa del mercado del suelo y a la falta de decisión política para su preservación;
- crecimiento de la morbilidad materno-infantil, especialmente por falta de saneamiento ambiental en zonas habitacionales o de higiene en centros de abastecimiento;
- inseguridad física de la población ante el incremento del índice delincuen- cial.

Este deterioro de las condiciones urbanas y, consecuentemente, el incremento de los niveles de pobreza urbana —características comunes a los países de América Latina—, son resultado del desarrollo económico y social del país y, a su vez, forman parte de la crisis municipal.

2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA: ENTRE EL AUTORITARISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Las transformaciones económicas y sociopolíticas operadas en Bolivia en los últimos años, fundamentalmente a partir de 1985, introducen en el escenario político regional nuevos componentes de análisis, tales como la recomposición económica y política de las clases dominantes, el desplazamiento del Estado como el principal interlocutor de las demandas sociales, la desarticulación de las clásicas organizaciones contestatarias, y con ello también la difuminación de las tradicionales formas de lucha de dichos sectores.

Sin duda, tras estos cambios están presentes factores económicos, políticos y sociales estructurales. En primer lugar, la crisis económica —cuyas raíces se encuentran en la crisis del patrón de acumulación iniciado en 1952— provocó la diversificación e “informalización” de las actividades de amplios sectores sociales. Luego, la implantación de un nuevo modelo económico de carácter neoliberal (1985) incidió en la redefinición de las relaciones económicas y sociales en torno a nuevos parámetros de funcionamiento. Por último, los mecanismos de democratización del Estado implementados en los últimos años se transformaron en factor primordial en la definición de las relaciones de fuerza nacionales y regionales.

Después de más de dieciocho años de dictaduras militares de diverso corte, en 1982 se estableció en el país un régimen democrático, producto de la acción de los distintos sectores sociales, entre los cuales sobresale la actuación protagónica de la Central Obrera Boliviana (COB). Se inició de ese modo un controvertido proceso de transición, en el que las prácticas democráticas aún no se incorporan a la lógica de la sociedad civil; es decir, perduran situaciones y

pautas de comportamiento "tradicionales", como, por ejemplo, el ejercicio de la presión como principal mecanismo en la demanda social, la presencia del Estado como eje central de la sociedad, etc.

Por otra parte, el proceso de democratización en el ámbito nacional no alcanzó los niveles regional o local, manteniéndose así el excesivo centralismo de la política estatal, la ausencia de autonomía de los gobiernos locales y la escasa atención a los requerimientos municipales. Tales problemas se manifiestan, por ejemplo, en la imposición de autoridades edilicias desde el gobierno central; en la escasez de recursos económicos (dependientes del Tesoro General de la Nación) para la gestión municipal y, por tanto, en la incapacidad económica del Estado para satisfacer las acuciantes necesidades urbanas, sobre todo las de los sectores más carenciados; finalmente, en una relación sociedad civil-Estado todavía mediada por el autoritarismo.

La demanda de reforma municipal y democratización de las municipalidades se origina en una reivindicación aun más amplia: la descentralización político-administrativa de las regiones, demanda generada fundamentalmente en la ciudad de Santa Cruz (región de fuertes ingresos por regalías petroleras), ante políticas estatales que significaban un riesgo para los intereses económicos regionales. Tal como era planteada, dicha reivindicación fue inviable, lo que llevó a que los sectores interesados se movilaran en torno a la necesidad de democratizar las municipalidades.

En consecuencia, se podría decir que, mientras el proceso de democratización formal del Estado en el ámbito nacional fue impulsado principalmente por los sectores populares con un amplio consenso social (hacia 1982), la democratización de los gobiernos locales (1985) fue realizada fundamentalmente a iniciativa de los sectores dominantes de la sociedad.

A tal iniciativa se sumaron las organizaciones de pobladores —como las Juntas Vecinales—, que demandaban participación en la gestión municipal y una reforma y democratización municipal. Obviamente eran los sectores empobrecidos los más afectados por la incapacidad de los gobiernos locales para atender sus necesidades básicas, situación que los llevó a una efectiva participación y movilización.¹

La necesidad de democratización municipal, además de lo señalado, responde también al debilitamiento político-institucional de los gobiernos locales. Este era debido, por una parte, a que el gobierno central asumió una serie de atribuciones municipales —sin que ello supusiese su adecuado cumplimiento—; entre ellas, la atención al problema de la vivienda, la salud, el catastro y la planificación. Pero, también, el debilitamiento de los gobiernos locales obedeció a la impermeabilidad del Estado frente a las reivindicaciones y demandas de los sectores populares. A ello se sumó la falta de representatividad del alcalde, cuya gestión se hacía ineficaz en lo social e ineficiente en lo técnico, por la ausencia de un sujeto social ante el cual rendir cuentas.

Ahora bien, la demanda por democratización de los gobiernos locales encerraba a su vez posturas contradictorias. Los sectores conservadores veían en ella una posibilidad de resguardo de sus intereses económicos, al mismo tiempo que sentían el acceso de sectores populares a niveles decisionales del aparato del Estado como un peligro a su hegemonía política.² Los sectores progresistas, por su parte, apostaban a la democratización de las municipalidades como la posibilidad de un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados, precisamente en la perspectiva de abrir un espacio de participación de los sectores marginados en los niveles decisionales del Estado.

Finalmente, el Congreso Nacional aprobó la reforma en 1985, mediante la sanción de la Ley Orgánica de Municipalidades. Entre sus aspectos fundamentales, esta ley contempla la autonomía del gobierno municipal y la realización de elecciones municipales periódicas (cada dos años); de esta manera, legitima a los gobiernos locales a través de la constitución de un órgano representativo, como es el Concejo Municipal, nuevo actor político local.

2.1 La reforma municipal: un paso hacia la descentralización

La descentralización del Estado, sostiene Borja (1986), es un proceso de carácter global, que supone tanto el reconocimiento de un sujeto social capaz de asumir la gestión de los intereses colectivos, dotado de personalidad socio-cultural y político-administrativo, como la transferencia, a distintos niveles de gobierno, de un conjunto de competencias y recursos que ahora no tienen y que podrán gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

Con base en estos conceptos, se puede afirmar que la reforma municipal en Bolivia refleja algunos aspectos de lo que podría ser un proceso descentralizador del Estado; por ejemplo, en lo que se refiere a la autonomía que otorga al gobierno local o municipal, o bien en la determinación de la elección democrática de sus autoridades. Sin embargo, esta reforma no está inscrita en un proceso global de descentralización, y no fue planteada en tal sentido ni por los actores sociales ni por los políticos; y si bien contempla la delegación de algunas competencias a los gobiernos locales, no les transfiere, al mismo tiempo, los recursos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones y competencias traspasadas.

Por otro lado, a pesar de existir reivindicaciones en torno a la necesidad de democratizar las municipalidades, la sociedad civil no consideró que ellas podían constituir el inicio de un proceso de descentralización global. Durante los dos últimos años los Comités Cívicos han expresado con relativa fuerza la necesidad de descentralizar el Estado, pero muy poco han dicho sobre el rol de los gobiernos locales, sus atribuciones y competencias, la transferencia de poderes a las municipalidades, y menos aún sobre el avasallamiento que ha sufrido la autonomía municipal por parte del gobierno central en el marco de

la nueva política económica (1985). Tampoco existe en la ciudadanía en general una conciencia respecto a los verdaderos alcances del proceso de reforma municipal, a pesar de que ella se vincula estrechamente a las necesidades cotidianas de la población. De esta manera, es posible pensar que, aunque existen proyectos de descentralización, ellos son aún insuficientes, en la medida en que no están sustentados en una voluntad política y conciencia social respecto a las ventajas que representarían en la relación sociedad-gobierno local.

2.2 Entre la autonomía y el centralismo

Para comprender la problemática de la descentralización y los avances en el proceso de democratización local que ella supone, es necesario señalar que, en términos generales, la reforma municipal tropieza con importantes limitaciones de carácter tanto estructural como político.

Se ha señalado precedentemente la excesiva dependencia del gobierno local respecto al gobierno central. Hasta 1985 el municipio contaba con una sola autoridad reconocida, el alcalde, designado directamente, por resolución del Ministerio del Interior, como una autoridad más del órgano ejecutivo. Esto supeditaba automáticamente la vida política municipal a las fluctuaciones y cambios políticos que se suscitaban en el ámbito nacional. Además, y precisamente como consecuencia de esta forma de designación de la autoridad, muchas veces el alcalde no gozaba del prestigio y reconocimiento ciudadano. En tal situación, y para lograr el aval de la ciudadanía y de los funcionarios municipales locales, orientaba su acción hacia una rápida vinculación de carácter prebendal con las principales organizaciones de la sociedad, estructurando de esa forma sus mecanismos de poder.

La permanencia de los alcaldes municipales estaba sujeta así a a los vaivenes del gobierno central. En el caso concreto de la ciudad de Cochabamba, por ejemplo, durante las coyunturas más críticas, y salvo contadas excepciones, los alcaldes duraban en sus funciones un promedio de cinco meses.

Con el proceso de democratización de los municipios esta situación varió radicalmente, aunque en 1985 todavía se mantenían rasgos de su subordinación a la política nacional, por el mecanismo establecido para las elecciones municipales: votación para autoridades del gobierno central y del gobierno local en una misma papeleta de sufragio. Recién en 1987 se autonomizó la elección de las autoridades locales, evitándose así, al menos en lo formal, parte de su sujeción al gobierno central; no obstante, tal autonomía en las elecciones municipales no supone la existencia de partidos políticos de carácter local, por cuanto la ley electoral sólo reconoce los de corte nacional.

Por otra parte, se esperaba que las reformas lograran la modernización del aparato municipal; sin embargo, ello no se hizo efectivo, puesto que los

gobiernos municipales no cuentan con los medios y recursos requeridos para su reordenamiento interno, ni tampoco con mecanismos de control social y de participación ciudadana. La ciudadanía carece de instancias donde elaborar respuestas alternativas a los crecientes problemas urbanos, lo que le cierra las posibilidades de desplazar a los sectores dominantes del ejercicio hegemónico en la toma de decisiones.

Finalmente, las políticas asumidas por el gobierno central constituyen límites estructurales que impiden el ejercicio real de la autonomía económica instituida por la reforma. Estas políticas se centran principalmente en la concepción de un nuevo modelo económico establecido a partir de 1985, que además de fijar la reducción del gasto fiscal, sienta las bases para la modificación del comportamiento tributario. El régimen tributario fue modificado mediante la Ley de Reforma Tributaria recién en 1986; en sus partes centrales, esta ley determina la eliminación de las subvenciones,³ el control del gobierno central en las recaudaciones mediante la Renta Interna, la coparticipación del gobierno local en el 10 por ciento de lo recaudado localmente, el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y la simplificación impositiva.

Los estudios de caso realizados permiten establecer los alcances y límites de la reforma municipal de 1985 en tres ámbitos: la autonomía política, la autonomía financiera, y las atribuciones y competencias.

La *autonomía política* se refiere, en primer lugar, a la constitución de un espacio esencialmente local de elección de autoridades y de definición de las líneas de desarrollo urbano. Para tal efecto, se establece la legitimación de las autoridades vía sufragio electoral cada dos años y, como consecuencia, la configuración de un Concejo Municipal integrado por los partidos políticos de mayor presencia en el ámbito local. Dicho Concejo es el órgano representativo por excelencia, deliberativo y pluralista, y con capacidad de decisión sobre el desarrollo urbano y la asignación de recursos de la municipalidad. Así entendida, la autonomía política implica una ruptura con la dependencia respecto al gobierno central y la apertura de un nuevo espacio de relación sociedad civil-Estado. Si nos atenemos a la clásica definición de Castells —en cuanto a que la municipalidad es el nivel del Estado que permite una relación directa y cotidiana entre gobernantes y gobernados y, por tanto, es la instancia más penetrada por la sociedad civil—, la constitución de este nuevo actor político (el Concejo) significa un importante avance hacia la democratización de los municipios, dependiente indudablemente de los procesos políticos y del "uso" que se haga de él.

Sin embargo, debemos señalar que este proceso presenta importantes restricciones. Por un lado, en lo que se refiere a las características propias del sistema democrático-representativo, en el sentido de que los ciudadanos eligen directamente a los concejales, quienes conforman una institución mediadora — los Concejos o Juntas Municipales⁴—, encargada de elegir al alcalde de entre sus miembros. Este sistema de elección se encuentra sujeto a diversas formas de

negociación política entre los partidos integrantes del Concejo, y en muchos casos no refleja la opción electoral por la que votaron los ciudadanos. En consecuencia, la hegemonía de una línea o "pacto" político suele ser determinante en las decisiones, en las que las minorías de oposición carecen de toda incidencia. Por otra parte, este sistema establece la existencia de dos "poderes": el alcalde y el Concejo. En dicha relación el alcalde adquiere mayor peso que el Concejo, el cual se limita a aprobar o corroborar sus actos. Esta práctica tiende a preservar formas autocráticas o de clientela política en la conducción del municipio.

Por otro lado, la reforma municipal no contempla la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, ni en la fiscalización o revocamiento de las autoridades, por ejemplo vía referéndum; si bien la norma reconoce las organizaciones de base territorial, como Juntas de Vecinos o Comités Cívicos, no establece al mismo tiempo una reglamentación o mecanismos que hagan efectiva dicha participación.

Un aspecto importante que se debe señalar, es el referido al tiempo de duración de las autoridades elegidas, que en nuestro país —como se ha señalado— es de sólo dos años. La brevedad de este período constituye una limitante para la planificación y para las políticas urbanas que de ella puedan derivar, y también tiende a reforzar las relaciones clientelares y la utilización de la programación de obras que se ejecutan con fines caudillistas.

Como es de suponer, la situación descrita anteriormente ha provocado desaliento en los sectores populares, que no ven en el proceso de democratización de los gobiernos locales una real vía de participación en la definición de las políticas urbanas. Si bien en algunos casos lograron introducir a sus representantes en el Concejo Municipal, ellos no contaron con la fuerza suficiente para imponer sus criterios y, a pesar de su permanente actitud de denuncia, terminaron envueltos en la lógica de los más fuertes.

En cuanto a la *autonomía financiera*, se esperaba que la reforma municipal otorgaría al municipio la facultad de recaudar libremente sus impuestos y orientar la inversión, con el consiguiente fortalecimiento fiscal. Sin embargo, en los casos estudiados se ha podido observar que los alcances de la ley orgánica en materia de recursos fiscales se ven limitados por las políticas económicas dictadas por el nivel central; tales políticas, además de afectar la autonomía municipal, producen una relación conflictiva entre gobierno local y gobierno central. Más aún, el Concejo Municipal carece de la potestad de modificar los impuestos (sólo puede hacerlo el Senado, previo dictamen técnico del Ministerio de Finanzas), lo que establece otro límite más a la autonomía financiera de los municipios.

El tratamiento que la reforma tributaria otorga a los gobiernos municipales de ciudades capitales de departamento (caso Cochabamba) y de ciudades capitales de provincia (caso Montero), se basa en el criterio de participación porcentual sobre el total recaudado en el ámbito jurisdiccional respectivo. Esto

significa una notable diferencia en los montos a favor de la capital de departamento. Es decir, la reforma, al unificar el sistema tributario y establecer un ente recaudador centralizado, induce a la concentración del sistema tributario impositivo en la ciudad capital de departamento, en desmedro de las municipalidades provinciales.⁵

En cuanto a las *atribuciones y competencias*, observamos que el carácter general de la norma establece un mismo marco institucional para situaciones diversas. Esto ha provocado que en un país de marcada heterogeneidad urbana, ecológica, social, política y cultural, los gobiernos locales de ciudades medias y pequeñas se vean impedidos de ejercer todas las atribuciones previstas, limitándose en general a la prestación de algunos servicios.

La norma instituye que la competencia municipal implica potestades normativas y coercitivas. Ellas comprenden la planificación del desarrollo urbano, administración del catastro, expropiación de bienes inmuebles, implementación de la infraestructura básica, servicios públicos, aseo, intervención en el abastecimiento y distribución de bienes de consumo, construcción y mantenimiento de mercados, control en la elaboración y expendio de productos alimenticios, entre las más importantes.

Las atribuciones y competencias están obviamente en estrecha relación con la capacidad financiera de las municipalidades. En ese sentido, las atribuciones que demandan inversión —sobre todo en las municipalidades provinciales— no son ejercidas debido a la escasez de recursos económicos. Esta situación fue contemplada por la reforma municipal (como se vio precedentemente), que determinó una asignación a los municipios de 0,5 por ciento del presupuesto general de la Nación; sin embargo, tropezó con los lineamientos de la Ley de Reforma Tributaria, que eliminó tal asignación al disponer que las municipalidades deberían financiarse con sus propios recursos.

Por otro lado, la dependencia de los municipios respecto al gobierno central en las empresas de servicios básicos⁶ tiende a debilitar las políticas de desarrollo urbano, y elimina la posibilidad de participación de la comunidad en las decisiones que a ellos atañen. En los casos en que tales servicios han sido privatizados (como en Montero), se ha eliminado la capacidad de intervención del gobierno local en las políticas que los rigen, lo que hace aun más difícil el acceso de los sectores más carenciados a sus beneficios.

La reforma municipal no suprimió la delegación de competencias y recursos a las Corporaciones de Desarrollo Regional —creadas en la década de los setenta como entidades descentralizadas—, que las facultaban para intervenir en la planificación y mejoramiento de las condiciones de vida urbana (sobre todo en las ciudades provinciales). Tal situación establece un límite estructural al cumplimiento de atribuciones municipales y acentúa el nivel de conflictos locales o regionales. De la misma manera, el uso del suelo urbano y la administración del catastro aún se encuentran limitados por la facultad del Ministerio de Asuntos Urbanos en la determinación de valores catastrales, lo

que refleja el carácter formal de la transferencia. De hecho, los gobiernos de muchas ciudades pequeñas o intermedias del país carecen de recursos propios y de capacidad para su manejo, por ausencia de una real transferencia.

Finalmente, y en lo que se refiere a la inserción del gobierno municipal en la estructura del Estado, existe una suerte de confusión entre la Administración Pública y la Administración Municipal, entre el Poder Ejecutivo y el Gobierno Municipal, y ello principalmente por una ausencia de interpretación doctrinal y legal que establezca distinciones claras entre ellos. Esto lleva a una permanente conflictividad en la relación entre el gobierno local y otros niveles del Estado, como los ministerios, las representaciones de éstos en el ámbito local, las corporaciones, etc., que aún mantienen atribuciones y competencias que la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 otorgó a los gobiernos locales.

2.3 ¿Democratización y despolitización?

La reforma municipal tiene aún importantes limitaciones en lo que se refiere a una real democratización de los municipios. Perdura una inevitable relación entre los procesos de democratización y el liderazgo político; es decir, el sector o personaje que capitaliza los resultados electorales es el que en gran medida dota de contenido a la democratización, en el entendido de que puede o no ser portador de una voluntad política transformadora. En los casos estudiados, fueron las tradicionales élites políticas conservadoras las que tuvieron acceso al control del gobierno municipal a través de las elecciones, legitimando su preeminencia en las esferas de poder.

Las primeras elecciones municipales en el país, después de más de treinta años, se realizaron junto con las nacionales presidenciales, y no en forma autónoma. Esto provocó, en primer lugar, una confusión en el electorado, que se vio incapaz de una correcta discriminación de programas, niveles y candidatos. En segundo lugar, la Ley Electoral sólo admite la participación de partidos políticos reconocidos en el ámbito nacional; por tanto, la composición política de los Concejos Municipales fue el resultado del peso nacional de los diferentes partidos, y no de su importancia y particularidades locales.

Ahora bien, las elecciones de 1985 se realizaron en el período de mayor manifestación de la crisis en el país, con una presencia nítida de las organizaciones sociales populares y un Estado incapaz de dar respuesta a las crecientes demandas sociales. En consecuencia, la oferta electoral de los sectores conservadores giró en torno a la rápida solución de las dificultades que en ese momento afectaban a la población, y a la recuperación del orden y el principio de autoridad, virtualmente olvidados en el período en que gobernó la Unidad Democrática Popular (1982-85). Sobre la base de esta propuesta nacional se perfilaron las diversas ofertas regionales sostenidas por el sector conservador, traducidas en un discurso "modernizador" de las ciudades que aseguraba la

eficiencia en la gestión municipal (principalmente en el caso de Cochabamba) a través de la inserción de empresarios privados en las listas de candidatos.

Las elecciones celebradas en 1987, por su carácter exclusivamente municipal, permitieron elegir entre propuestas políticas locales. En los casos estudiados, éstas permitieron consolidar al mismo sector hegemónico surgido durante el período anterior, que no tuvo un especial interés en definir políticas municipales orientadas a beneficiar a los mayoritarios sectores populares. Especialmente en Cochabamba, una buena parte de la política municipal estuvo orientada, durante los meses previos a las elecciones, a fortalecer la campaña del alcalde para su reelección; éste, a pesar de ciertos antecedentes personales no esclarecidos ante la opinión pública, logró el respaldo mayoritario, sin que la prédica moralizadora de las distintas organizaciones de base pudiera evitarlo.

Montero, por su carácter provincial, presenta en una forma más clara y contundente la imagen de autoridad y el predominio de los grupos de poder tradicionales, reflejados en su persistencia en el control del gobierno local. A pesar de la fuerte corriente ciudadana de oposición a la anterior gestión, el candidato a alcalde que representaba a los referidos grupos de poder local consiguió imponer su designación tras cinco meses de negociaciones.⁷

Mientras en la esfera de la sociedad política las distintas fuerzas buscaban su ubicación en los marcos establecidos por la reforma municipal, la sociedad civil se debatía en un profundo desconcierto. Por un lado, las organizaciones sindicales se encontraban debilitadas; por otro, habiendo puesto sus expectativas en el proceso de democratización, veía transcurrir los meses sin encontrar respuesta a sus más apremiantes demandas sociales. Al mismo tiempo, sus organizaciones representativas de carácter territorial, como las Juntas de Vecinos, Clubes de Madres, etc., iban perdiendo capacidad de convocatoria. Se podría concluir que, a medida que se consolidaba la reforma municipal, dichas organizaciones perdían su capacidad contestataria y su discurso reivindicativo, y tendían a diluirse en la nueva lógica del sistema, individualizando las demandas zonales, reduciéndolas a las mínimas necesidades, o también recurriendo a comportamientos tipificados como estrategias de sobrevivencia y, finalmente, olvidando las consultas integradoras que en algún momento podían generar una transformación global.

En síntesis, existe una crisis de representatividad en el interior de los gobiernos locales que se expresa:

- desde la perspectiva de los sectores populares, en una ausencia de organizaciones adecuadas, que tomen en cuenta o se inscriban en la nueva lógica del sistema; y en un desgaste creciente de las antiguas organizaciones de base y de las formas tradicionales de lucha;
- desde el gobierno comunal, en la preeminencia de una lógica autoritaria en el interior del municipio (sobre todo en el caso del municipio provincial),

la persistencia de las prácticas caudillistas y de clientela en la gestión (sobre todo en el municipio de Cochabamba), y la falta de mecanismos apropiados que busquen, posibiliten y hagan efectiva la participación social, el perfeccionamiento y la ampliación de la democracia en la gestión municipal.

3. LA GESTIÓN MUNICIPAL: ¿QUIÉN SOPORTA LA CRISIS?

La reflexión sobre la capacidad municipal en el mantenimiento y producción de la ciudad a partir de los estudios de caso de centros urbanos intermedios, denota que las variables más significativas son tres: los recursos financieros, humanos y técnicos; las relaciones del gobierno municipal con la sociedad civil; y las relaciones del gobierno local con los diferentes niveles del Estado en el ámbito nacional y local. De esta última ya se habló precedentemente.

Partiremos entonces apuntando que la administración local es un resorte decisivo en la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivos y, como acertadamente señala Castells (1986), el gobierno municipal es el órgano de gestión de los servicios públicos y equipamientos que constituyen la base material del sistema urbano. A la luz de estos conceptos, entendemos que el gobierno municipal cumple un rol protagónico en la gestión urbana, es decir, que la base material de la vida urbana encuentra su correlato en la producción de satisfactores a las necesidades de consumo colectivo.

Ahora bien, en principio, el gobierno municipal es, por un lado, un referente en la respuesta a sus necesidades demandada o aspirada por la población; y, por otro, el protagonista por excelencia de la gestión urbana. En la práctica, sin embargo, los estudios de caso revelaron que tal enunciado no resulta ser sino teórico. Ante la incapacidad de la municipalidad para atender las necesidades urbanas (una de las causas de la crisis), han surgido formas alternativas para la producción de la ciudad. Ellas operan por la capacidad económica de algunos sectores sociales, o bien son resultado de estrategias de sobrevivencia de sectores que carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades; dichas estrategias aparecen combinadas con modelos dirigidos desde el nivel central, que en muchos casos no cuentan con el concurso de la administración municipal. Sin embargo, estas capacidades de la población no llegan a ser suficientes para efectivamente mejorar la calidad de vida urbana.

El gobierno municipal dispone de mecanismos que permiten dirigir las políticas en la atención de necesidades, para lo cual elabora programas, planes y/o proyectos plasmados en los llamados Planes Operativos anuales. Estos planes operativos permiten apreciar la orientación del gasto público en inversiones; su discusión, aprobación e implementación; y los criterios e influencias de los distintos actores políticos puestos en la escena municipal. En este sentido, también develan la pugna de intereses de los representantes, así como los

grados de equilibrio entre hegemonía y legitimidad representativa. Finalmente, a través de ellos se puede identificar a los distintos actores que intervienen en la gestión municipal. La complejidad de su análisis radica entonces en la presencia de dos componentes interrelacionados: lo económico y lo político.

En el plano económico, resulta importante establecer dos variables: el *origen* y el *destino* de los recursos financieros asignados para la gestión. En los estudios de caso —sobre todo en la ciudad de Cochabamba— se ha observado que los recursos propios no son los más significativos: alcanzan a cerca de 25 por ciento del presupuesto. Por lo tanto, la cobertura de los gastos se apoya en posibles fondos provenientes tanto del aporte de los vecinos como del Fondo Social de Emergencia,⁸ con un saldo considerable que debe ser financiado mediante un posible empréstito. En la ciudad de Montero, en cambio, a pesar de su limitada capacidad financiera, la proporción de recursos propios es más significativa, es casi inexistente el aporte de vecinos, y más difícil la posibilidad de captar créditos de soporte. En general, la obtención de recursos a través de entidades financieras depende de que la municipalidad aparezca como sujeto de crédito, en función de su capacidad de ahorro. No obstante, por las políticas de austeridad en el gasto público del gobierno central, la aprobación de créditos, sobre todo de origen externo, está supeditada a criterios del sistema financiero nacional, los que se encuentran íntimamente relacionados con el problema de la deuda externa. Este constituye así uno de los límites a la capacidad de gestión municipal.

El destino del gasto en inversiones fija la orientación política de los gobiernos locales, al favorecer a determinados sectores sociales como resultado, por una parte, de la pugna de intereses; y, por otra, de las ofertas electorales. En el caso de la ciudad de Cochabamba, la política establecida en el plan de inversiones tiende a consolidar el tejido urbano central, al que se destinan los recursos municipales; el programa de obras en las zonas periféricas, en cambio, es resuelto mediante la "participación" de los mismos beneficiarios, que deben aportar recursos monetarios, materiales o mano de obra. Para el caso de Cochabamba, al menos, se podría afirmar que existe una intención política, por parte de quienes controlan el aparato municipal, de descargar el peso de la crisis financiera municipal en las espaldas de la población, bajo falsos contenidos de "participación".

Otro indicador del desequilibrio en la asignación del presupuesto municipal y en la consecuente distribución de beneficios en obras de consumo colectivo, es que las obras de infraestructura vial absorben un monto significativo de él (cerca de 58 por ciento), mientras el gasto asignado a saneamiento básico no llega a representar siquiera el 1 por ciento. De otro lado, la inversión destinada a la reproducción de la fuerza de trabajo y su desarrollo, por ausencia de rentabilidad para el capital, recibe escasa atención (cerca de 14 por ciento), a pesar de que ésta y la anterior constituyen las reivindicaciones más significa-

tivas para los sectores populares. Esta realidad es en parte reflejo de la prevalencia del pensamiento presidencialista en los gobiernos locales, donde es el Ejecutivo el que elabora el Plan Operativo, mientras el Concejo sólo aprueba, enmienda o rechaza. Esta instancia, por otro lado, permite medir las diferentes presiones e intereses que son expresados por los diferentes representantes (concejales).

En este ámbito, el análisis de los debates efectuados en el Concejo Municipal permite concluir que los pactos políticos anulan el supuesto equilibrio en la representación de los intereses de la ciudadanía, puesto que a veces los distintos problemas son resueltos mediante la simple suma aritmética de votos en apoyo a lo elaborado por el alcalde, o bien la pugna se reduce a sustituir o introducir uno que otro proyecto que permita a los concejales cumplir a la vez con su función de representación y con la acumulación política partidaria.

De otra parte, en la definición de las prioridades aún priman los criterios prebendales, ya sea en los niveles personales o políticos partidarios, mientras los criterios sociales, económicos, financieros y a veces técnicos, son relegados a un segundo plano. Además, el plan operativo refleja que muchas inversiones sobrepasan la capacidad técnica y financiera municipal, lo cual permite al alcalde negociar la conclusión de las obras a cambio de votos para su reelección. De allí entonces que la gestión municipal se encuentre preñada de relaciones clientelares, y que se utilice lo público como un instrumento en la generación de la imagen de caudillo local.

Todo lo señalado denota que los recursos municipales no están orientados precisamente a satisfacer las necesidades y demandas de la población más carenciada; en consecuencia, nuestras actuales municipalidades no responden a aquella definición de Castells (1986), según la cual ellas son los puntos de mayor penetración posible de los intereses de los sectores sociales dominados.

3.1 Entre el profesionalismo y el enganche

Existen aspectos de los gobiernos locales que no han sido tocados por la reforma, entre ellos la excesiva burocratización de los recursos humanos. De acuerdo a los estudios de caso realizados, en Cochabamba el nivel administrativo representa alrededor de 33 por ciento del total de empleados, en tanto que el sector profesional apenas alcanza a aproximadamente 4 por ciento; a ello se suma el que el crecimiento burocrático es excesivo e irracional, lo que en parte es causa de la crisis municipal. En el caso del municipio de la ciudad de Montero, la situación es ve agravada por la escasez de recursos, que hace que un gran porcentaje de los ingresos esté destinado a cubrir apenas los gastos de funcionamiento, dejando muy poco para proyectos de alguna significación; a ello se agrega la falta de calificación de su personal, elegido por razones políticas más que técnicas.

En general, la combinación de, por una parte, inexistencia de una carrera de formación del personal —que obliga a los funcionarios a especializarse en la práctica (si logran permanecer el tiempo necesario)— y, por otra, empleo basado en razones políticas —basta un memorándum para las designaciones, sobre todo a los cargos directivos—, constituye una de las realidades más difíciles que debe enfrentar la gestión municipal. Tal situación, además de constituir una de las causas de la pervivencia de la ineficacia, la ineficiencia y el burocratismo público, es fuente de profundas tensiones entre los empleados “de carrera” y los “políticos”.

La reforma municipal tampoco ha sido capaz de solucionar los problemas originados en la inestabilidad funcionaria de los alcaldes que caracterizó la etapa anterior a ella, ya que el período determinado para cada gestión —los dos años antes mencionados— continúa siendo demasiado breve para la consolidación de planes o programas de importancia.

Así, aunque uno de los logros más importantes en el ámbito interno del municipio a partir de la reforma fue la constitución del Concejo Municipal, en la práctica la ausencia de un personal profesional de apoyo en esa instancia y la existencia de grupos políticos hegemónicos, limitan sustancialmente sus reales funciones. Esto ha permitido la continuidad del burocratismo y deficiencia profesional, realidad que redundan en que aún hoy el empleo municipal carezca de prestigio.

3.2 Entre el control financiero y la autonomía

Constituye un lugar común afirmar que la municipalidad no puede intervenir eficazmente en la transformación de las condiciones de vida urbana, si no cuenta con los recursos económicos necesarios. Tal falta de recursos resulta aun más apremiante en los espacios habitados por los sectores empobrecidos, lugares que hoy constituyen la expresión más evidente del deterioro urbano.

Los procesos de reforma municipal implementados por la ley orgánica de 1985 debían revertir la situación de debilidad financiera de las municipalidades, al otorgarles las atribuciones y la capacidad de autogestión de sus recursos y, con ello, el reconocimiento de la autonomía del gobierno local en la recaudación de impuestos. Pero la reforma tributaria (como se vio precedentemente) realizada por el gobierno central a partir de 1986 expropió al gobierno municipal dicha potestad y estableció otro ente recaudador (la Renta Interna) y, a la vez, modificó el comportamiento de los ingresos. Hoy existe un aparente mayor ingreso municipal, debido a dos causas: un incremento de la masa de contribuyentes; y el proceso inflacionario, que ha aumentado la cantidad de dinero ingresado. Pero, a la vez, también la contribución local al gobierno central se ha incrementado, debido a la alta proporción de su participación (75 por ciento) en la redistribución del ingreso (objetivo del modelo económico), lo que supone una disminución en términos reales del ingreso municipal. Esta

disminución es difícil de evaluar, por la ausencia de técnicas modernas en el control municipal sobre la recaudación de la Renta Interna.

Las políticas relativas a las competencias financieras de los gobiernos locales reflejan la persistencia del centralismo, y generan un debilitamiento municipal por el control que ejerce sobre ellos el gobierno central, así como una franca vulneración de la autonomía municipal establecida en la Constitución Política del Estado.

En cuanto al origen de los recursos municipales, 40 por ciento de ellos proviene de los ingresos corrientes, esto es, impuestos tributarios, directos e indirectos. La mayor proporción de este ingreso se genera en la coparticipación con el gobierno central, en el IVA, y en especial en los impuestos a la propiedad inmueble; éstos, en gestiones anteriores a la reforma, significaban casi 66 por ciento del total de ingresos. Por tanto, la base estructural de los ingresos municipales está constituida por los impuestos tributarios.

Los ingresos no tributarios, que representan cerca de 22 por ciento, constituyen otra parte de la base estructural de los recursos financieros, pero menos significativa que la proveniente de los ingresos tributarios. El ítem de transferencias, en cambio, fue fluctuante, en la medida en que estuvo supeditado a las decisiones políticas tomadas por el gobierno central para cubrir en parte el déficit de gestión.⁹ La reforma tributaria de 1986 eliminó este último ítem, lo que significa que, al desaparecer el ingreso proveniente de transferencias del gobierno central, las municipalidades tendrán que vivir de su capacidad local para generar ingresos corrientes. Esta medida, junto a otras ya descritas, ha producido un mayor empobrecimiento de las municipalidades cuya jurisdicción desarrolla baja actividad económica y, consecuentemente, tiene escasa capacidad tributaria, como es el caso de Montero.

En lo relativo al comportamiento de los gastos, la norma establece que aquellos destinados al funcionamiento no deben exceder el 50 por ciento del presupuesto; sin embargo, durante los períodos de crisis inflacionaria el ítem de sueldos de personal alcanzó a representar cerca de 70 por ciento de la estructura de gastos. Con la estabilidad alcanzada por la nueva política económica dicho comportamiento se ha modificado: hoy se destina cerca de 47 por ciento del total presupuestado a gastos administrativos, y el saldo a inversiones.

Existe, entonces, en municipios como los estudiados, cierta suficiencia de recursos financieros, que les permitirían atender las necesidades básicas y enfrentar los más urgentes problemas de la ciudad. No obstante, la administración irracional, la inadecuada priorización y la corrupción aún imperante, lo impiden. En cambio, en ciudades pequeñas, de menor población y, consiguientemente, con menores actividades, los ingresos que percibe el gobierno local son tan exiguos que apenas alcanzan a financiar el aparato administrativo. En estas circunstancias, es muy difícil que puedan enfrentar tareas de mejoramiento de la calidad de vida de su población; para materializar algún proyecto, deben depender de soportes diferentes a sus ingresos propios.

En términos generales, se puede afirmar que, aun persistiendo la falta de recursos financieros de la municipalidad, no es ésta la principal limitante para una adecuada producción y mantenimiento de la ciudad. La verdadera restricción reside más en las políticas urbanas de los gobiernos locales, que tienden a discriminar los recursos municipales en función de determinados intereses. Como ya se dijo, los planes y programas municipales, por su carácter excluyente, tienden a descargar los costos de reproducción de la ciudad en los pobladores, los cuales se ven obligados a realizar aportes económicos y de trabajo para satisfacer sus prioritarias necesidades de mejoramiento urbano.

Ahora bien, las políticas económicas y financieras del gobierno central afectan a los gobiernos municipales en la medida en que no se respete la autonomía financiera y no se delegue capacidad legislativa al Concejo. Esto se ha podido observar en los casos estudiados en Bolivia, donde las políticas de corte neoliberal asumidas por el gobierno central han inducido a los gobiernos municipales a transferir algunas de sus atribuciones y responsabilidades al sector empresarial privado, o a descargar en la propia población los costos de mantenimiento, gestión o producción urbana, e incluso hasta los gastos que surgen de la incompetencia gerencial.

Los casos de abdicación municipal con transferencia al sector empresarial privado se dan por la deficiente gestión municipal, que induce a la iniciativa privada a asumir estas tareas: es el caso de los servicios de agua y alcantarillado, la recolección de basuras, la red de distribución de gas. La transferencia al sector privado también puede obedecer a decisión del gobierno central —en claro atropello a la autonomía—, como es el caso de la recaudación y certificación impositiva, entregada por decisión de la reforma tributaria al sistema bancario. En general, estas medidas afectan precisamente a los sectores de menores ingresos: el alto costo de la rentabilidad empresarial hace muy difícil su acceso a los servicios gestionados en forma privada.

4. LOS NUEVOS PARÁMETROS EN EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO

A estas alturas de la reflexión, volcamos los ojos nuevamente hacia la sociedad civil, para encontrar a los movimientos sociales, tradicionalmente combativos y contestatarios, totalmente desarticulados en todas sus expresiones. Y esto fundamentalmente a raíz de las transformaciones en el escenario político nacional por la institucionalización de la democracia representativa, y como efecto de la aplicación de una nueva política económica a partir de 1985.

Es así que, en el esfuerzo competitivo por representar a la sociedad y defender sus intereses en abstracto, las viejas y antes efectivas organizaciones sindicales, cívicas, regionales, vecinales, parroquiales, etc., que había alcanzado una centralidad orgánica, se fueron desgastando, perdiendo cada vez más su poder de convocatoria y reduciendo su efectividad como interlocutores o mediadores entre el Estado y la sociedad civil.

En el ámbito local y en relación directa con la municipalidad, esta situación se traduce en el reflujó de las organizaciones de base territorial, como es el caso de las Juntas Vecinales, Clubes de Madres, Juventudes de Barrios Marginales, etc. Estas organizaciones se originaron como respuesta a la falta de participación en la gestión municipal, y se manifestaron también en la realización de actividades concretas, como los comedores populares con presencia de los Clubes de Madres, campos deportivos impulsados por la Juventud de Barrios Marginales, y otras, todas tendientes a paliar los efectos de la crisis económica y la escasa capacidad de la municipalidad para responder efectivamente a sus demandas. Hoy, sin embargo, las organizaciones sociales de base territorial han perdido gran parte de su antigua capacidad organizativa y de presión frente al gobierno local, limitando muchas veces su acción a intervenir en la ejecución de obras de mejoramiento, sin que para ello exista, necesariamente, una petición ante el gobierno local. Se ha dado lugar así al surgimiento de organizaciones que suplen el rol de la municipalidad, y a la necesidad de que sean los sectores populares quienes enfrenten la crisis y encuentren soluciones parciales, colectivas o individuales, a sus problemas. Sin embargo, en el caso de los municipios pequeños, como es el caso de Montero, este tipo de organizaciones no ha asimilado aún el rol del gobierno local, y tampoco explotan su capacidad de incidir de alguna manera en las políticas municipales.

Es así que, a pesar del reconocimiento, expresado principalmente por los concejales de la oposición, respecto a la necesidad de abrir canales de participación a la sociedad, aún no se han establecido los mecanismos necesarios para hacer efectiva dicha participación. Por lo tanto, el procesamiento de las demandas sociales se realiza actualmente en forma individual o sectorial, es decir, de manera personal, o por barrios o zonas de la ciudad, con objetivos muy concretos y —en la ausencia de respuestas de la municipalidad— mediante la autogestión de obras urbanas. La gran masa de ciudadanos desconoce los alcances de la reforma municipal y de la ley orgánica que la sustenta. En tales circunstancias, si los sectores populares desean revertir la tendencia en la atención a las necesidades de mejores condiciones de vida urbana, tendrán que jugar un papel protagónico en la democratización del municipio.

Se podría decir que se están dando los primeros pasos de un proceso que apunta a la profundización democrática y a la optimización de la gestión municipal local. Este no es un proceso lineal y continuo; se caracteriza más bien por su carácter controvertido y complejo, producto de la presencia de diferentes actores sociales y políticos, portadores de diferentes perspectivas e intereses legítimos en una pugna por el control y la participación en las decisiones. Esto es claramente observable tanto en el interior del gobierno local y las políticas que de él emanan, como en las pugnas externas al mismo. En realidad, la existencia de intereses políticos es no solamente legítima, sino también democrática; sin embargo, el problema está en lograr un verdadero ejercicio democrático que no se refiera sólo a la institucionalización de las normas de

participación (hasta ahora insuficientes), sino que vaya generando en todos los sectores sociales y políticos una cultura política democrática local. Sólo ella será capaz de garantizar el proceso de democratización municipal y el adecuado destino de los recursos financieros, humanos, técnicos y administrativos para el soporte de la base material del sistema urbano; y de incrementar la capacidad de la municipalidad para atender las necesidades de los sectores de menores ingresos.

En consecuencia, la reforma municipal debe verse no como un intento inacabado o deficiente, sino como un proceso en construcción donde se deben ir redefiniendo las relaciones de las instancias estatales nacionales con el gobierno local, y de éste con la sociedad civil.

NOTAS

1. En la ciudad de Cochabamba, la Central Obrera, los estudiantes y las Juntas de Vecinos participan en los Comités de Abastecimiento, junto a la alcaldía, la prefectura y un representante del Ministerio de Industria y Comercio; por otro lado, la Federación de Juntas Vecinales ha presionado y realizado un cabildo abierto, demandando su participación en la designación del alcalde local.
2. El gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), 1982-85, fue muy abierto a la participación. La Federación Sindical de Trabajadores Mineros congestionó la Comibol, empresa del Estado. Sin embargo, tampoco tuvo la capacidad de frenar las excesivas demandas del sector laboral, lo que tuvo consecuencias en la estabilidad política: el gobierno se vio obligado a disminuir en un año su mandato, por presión de los partidos políticos de la oposición, hegemónicos en el Poder Legislativo.
3. El art. 98 del cap. V de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el gobierno central consignará 0,5 por ciento del Presupuesto General de la Nación para ser distribuido entre las municipalidades, de acuerdo a reglamento especial.
4. La Ley Orgánica de Municipalidades establece que el Concejo estará compuesto por doce miembros en las ciudades capital de departamento; la Junta Municipal, por seis miembros en las ciudades capital de provincia; y por cuatro en las secciones municipales, elegidos mediante el sufragio popular.
5. Para ejemplificar, algunas industrias establecidas en la jurisdicción provincial se encuentran registradas en la ciudad capital de departamento y, por lo tanto, es ahí donde tributan; como consecuencia, la participación desfavorece al ámbito provincial.
6. En Cochabamba, los servicios de agua potable, desagüe y energía eléctrica son prestados por entidades de carácter público, con participación de la alcaldía en sus directorios; y en Montero, por empresas privadas de carácter cooperativo.
7. Esta suerte de paralización se debió a que ningún candidato logró la mayoría absoluta para constituirse en alcalde municipal; las negociaciones y debates políticos en torno a la elección estuvieron plagados de maniobras políticas, administrativas, judiciales y legales.
8. El Fondo Social de Emergencia fue creado por el gobierno central con el fin de financiar (con recursos externos provenientes de donaciones) obras que tengan un alto componente de ocupación de mano de obra, y que deben ser ejecutadas por una empresa privada. Esta entidad ha financiado muchas obras de consumo colectivo urbano, sobre todo en Cochabamba.
9. Durante la crisis hiperinflacionaria (1982-85), el ítem de transferencias constituyó una de las bases primordiales de la estructura del ingreso municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BORJA, J.

- 1986 "La descentralización: una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología* 46, no. 4 (Octubre-Diciembre).
- 1987 "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En J. Borja et al. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: Clacso/Flacso/ICI.

CASTELLS, M.

- 1981 *Crisis urbana y cambio social*. México: Siglo XXI.
- 1988 "Crisis urbana, Estado y participación popular". Cochabamba. Poligraf.

LASERNA, R.

- 1986 "Las otras ciudades: ¿otro desarrollo?" Cochabamba: Ceres. Mimeo.

VALDIVIA, J.

- 1988 *Balance y perspectivas: elecciones municipales*. La Paz: Ildis/Edobol.

VARGAS, H.

- 1986 "Rol de los centros intermedios: Cochabamba". Cochabamba: Ceres. Mimeo.

EL GOBIERNO DE LAS CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO EN BRASIL: LOS CASOS DE MARILIA Y PIRACICABA

Edison Nunes

*Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec)
São Paulo, Brasil*

Los municipios brasileños, ¿tienen capacidad para atender adecuadamente las necesidades de sus respectivas poblaciones? Esta pregunta, que orienta nuestra investigación en dos ciudades de tamaño medio en el interior del Estado de São Paulo —Marilia y Piracicaba—, nos pone de inmediato frente a la cuestión de la democracia en su doble dimensión. Por una parte, hace referencia implícita a la percepción de que todos, inclusive los sectores de bajos ingresos, tienen *derecho* a un nivel mínimo de igualdad, por lo menos en lo que concierne a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, en especial aquellas más íntimamente asociadas a las "oportunidades de vida". Se trata, por tanto, de una inquietud en relación a la posibilidad de darnos una "democracia social". Por otra parte, la pregunta denota también que esa base de igualdad debe ser obtenida por intermedio de las instituciones políticas, inclusive municipales. Estamos, así, indagando sobre las posibilidades de consolidar una democracia política efectiva, y sobre una posible contribución del poder local en este proceso.

Entendida de esta manera, la pregunta original puede parecer algo extravagante, por lo menos cuando se la compara con la literatura sobre los temas que pretendemos pensar conjuntamente: necesidades sociales, municipio y democracia. De hecho, los análisis sobre la transición política y la consolidación democrática prácticamente ignoran a los municipios. Los estudios sobre el poder local destacan unilateralmente los efectos de las transforma-

* El autor agradece las sugerencias de la Prof. Susana Peñalva durante el Seminario "Gobiernos locales en América Latina", Santiago de Chile, 12 al 16 de junio de 1989. Traducción de Alfredo Rodríguez (Sur, Centro de Estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile).

ciones políticas generales sobre las localidades. Una cosa u otra se hacen presente en las reflexiones sobre la "deuda social". Y este estado de cosas parece, en fin, coherente con la imagen de un municipio débil y sin recursos. Creemos, sin embargo, que existe una serie de razones para pensar los municipios como elementos importantes en la configuración del progreso político del país.

La primera es razonablemente obvia: la peculiar organización del Estado en Brasil establece tres niveles de gobierno autónomos entre sí: la Unión, los estados y los municipios. Los tres disponen de capacidad legislativa propia, funciones y competencias privativas. Esto significa que para todo aquello que constituye "interés propio" del municipio, sus leyes tienen precedencia respecto a las emanadas de los niveles superiores de gobierno, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los países. El régimen federal otorga a la organización de las municipalidades características idénticas para todo el territorio nacional, dotándolas de un poder legislativo —la Cámara Municipal— y de un ejecutivo —el *prefeito*— independientes uno del otro. Ambos poderes reclutan sus autoridades por elección popular, proceso que no se ha interrumpido desde la Constitución de 1946.¹ La importancia de estos hechos no puede ser ignorada. Por ejemplo, significan que, en el ámbito local, cerca de 40 mil brasileños desempeñan funciones gubernativas: aproximadamente 4 mil alcaldes y 35 mil concejales (*vereadores*).² Estas cifras de por sí informan respecto al peso que tiene este nivel de gobierno en la constitución de la "clase política" y en los procesos de aglutinación de intereses en el interior de los partidos. Hay que tener en cuenta también que la elección de los diputados estaduais y federales presenta, en general, un fuerte componente local, siendo un caso habitual que cada parlamentario reciba 85 por ciento de sus votos en dos o tres municipios adyacentes, y se muestre ante los electores como el representante de esas localidades.³ O sea, los municipios son parte del Estado, tienen un número considerable de autoridades electas e inciden en la formación de los partidos en otros niveles de la organización federal. Estos son de por sí buenos motivos para pensar en el papel que tienen en la consolidación de la democracia.

Una segunda razón para reflexionar conjuntamente las instancias municipales y las cuestiones propias de la democracia en el país, está inspirada en el simple sentido común. Se trata de la paradoja presentada por la histórica autonomía constitucional de los gobiernos locales, y su también constante subordinación a los niveles superiores de poder. Si se tiene en cuenta esta autonomía y la elección de las autoridades locales, ¿cómo explicar, por ejemplo, que no se hayan generado conflictos insuperables frente a las iniciativas centralizadoras de los gobiernos militares y frente a arbitrariedades del régimen? Las respuestas a esta pregunta normalmente privilegian el hecho de que los gobiernos estaduais y federales hacen de manera selectiva la atención financiera de las *prefeituras* (alcaldías), de acuerdo a la filiación partidaria de los respectivos alcaldes. Se explica por mecanismos de cooptación y clientelismo, por ejemplo, que de los 101 alcaldes elegidos por la oposición en 1976, sólo 23

permanecieran en el partido hasta el final de su gestión (De Castro 1987: 239). La experiencia política del país hace claramente admisible esta explicación: al final, todos conocen el tipo de "político" que tenemos, la debilidad histórica de los partidos y del sistema partidario, etc. Pero el asunto es que la transparencia de la respuesta también es selectiva, dejando apenas pasar la luz de esa experiencia vivida. Tomemos como contrapunto el conocido pasaje de Tocqueville en el cual caracteriza las instituciones comunales como las "escuelas primarias" de la libertad, "pues la colocan al alcance del pueblo, haciéndolo gozar de su uso pacífico y permitiéndole servirse de ella". La paradoja, entonces, es que tenemos instituciones comunales, autónomas y concedoras de "procedimientos democráticos"; pero donde debería "residir la fuerza de los pueblos libres", donde debería generarse el "espíritu de libertad", tenemos un espacio de sujeción.

Se puede argumentar contra el párrafo anterior que los hechos a los que se refiere tienen sentido solamente dentro de la racionalidad deformada del autoritarismo y, como tal, pertenecen a un pasado reciente, que no por eso deja de ser pasado. Y si *todavía* se puede observar una permanencia de esas prácticas, ello se debe meramente a la inercia. Son ciertamente cosa del pasado, pero de un "pasado" profundamente enraizado. De hecho, las dos experiencias de regímenes democráticos de nuestra historia, la Primera República —1889 a 1930— y la Democracia Populista —1945 a 1964— presentan esa misma mezcla de autonomía y subordinación política de los municipios.⁴ Tal vez el único gran trabajo sobre la importancia del municipio en la constitución del orden en el país, el libro de Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (1975) ofrece una explicación para este fenómeno: el *compromiso* entre el decadente poder privado local y el poder público fortalecido; de una parte, el poder discrecional de los grandes latifundistas, ejercido por intermedio de las instituciones públicas; y de otro, los esfuerzos de construcción del Estado. Puesto que este último se legitima por la vía del sistema electoral, la capacidad de obtener votos de los que de él dependen, hace del "coronel" un elemento importante de aglutinación de intereses en el ámbito estadual. Así, todavía durante la vigencia de reglas democráticas las coaliciones de gobierno tienen grandes posibilidades de perpetuarse en el poder, instrumentalizando el bien público con fines partidarios, que acaban beneficiando a sus coroneles a cambio de los votos que pueden conseguir. Aunque esta tesis esté razonablemente implícita, el compromiso entre los coroneles y los gobernadores implica la afirmación del poder privado en el nivel local, y también estadual. El coronelismo es una relación que explica una cierta forma de hacer política basada en *do ut des*, que puede ser perfectamente entendida en los marcos del régimen federativo del país por las reglas democráticas de conducción de las autoridades. Y en cuanto relación, entiende el poder local como sujeto, esto es, como agente; pero también como sujetado, dependiente de las demás esferas del poder. Comprende, pues, instituciones comunales y ausencia de espíritu de libertad.

De esta manera, la paradoja señalada y su explicación, en la medida en que ésta revela la dimensión de los municipios en cuanto sujetos de la construcción del orden, inclusive en los niveles más generales de gobierno, se constituyen en razones fundamentales para la reflexión sobre los municipios y su contribución a los procesos de consolidación democrática.

Pero, ¿con qué derecho aproximamos los tiempos retratados por Nunes Leal con los de hoy en día? Ciertamente las bases socioeconómicas del coronelismo —el poder de las oligarquías terratenientes sobre una inmensa masa de electores rurales— se han deteriorado de manera muy clara; a mediados de los años sesenta, la población urbana sobrepasó la rural; el peso de las exportaciones de productos manufacturados sustituyó al de los productos agrícolas en la balanza comercial; la economía urbana ganó preponderancia en el conjunto del producto. En fin, este proceso liberó a la población de la dependencia directa de los jefes locales. No obstante, uno de los puntos fuertes del análisis del coronelismo es considerar las variables políticas no inmediatamente determinadas por la dimensión socioeconómica. Vale la pena citar una de sus conclusiones, que han resultado proféticas:

La vitalización del municipio, que constituyó una preocupación en parte frustrada en la segunda Constituyente republicana y que produjo mejores frutos en la Asamblea de 1946, es parte del mismo proceso [de transformaciones socioeconómicas] y también deberá contribuir para ocultar el "coronelismo", *si no se ponen en práctica nuevos medios para someter a los jefes locales a los gobiernos estatales*. Podríamos imaginar hasta una situación imprevista [*sic*], por ejemplo, el establecimiento de contactos directos entre los municipios y la Unión; en este caso, se podría formar un nuevo tipo de compromiso, pero no en favor de las situaciones estatales, sino que precisamente en contra de ellas.

(Nunes Leal 1975: 257. Subrayados nuestros)

Pues bien, así como los gobiernos estatales encontraron nuevos medios para someter a los "jefes locales" en la formación de máquinas políticas durante el populismo o el Estado autoritario, durante la vigencia de este último ocurrió la "situación imprevista": los contactos directos de las municipalidades con la Unión y la formación de nuevos "compromisos", mediados ahora por el manejo de fondos federales. Los estados y la Unión compiten por conseguir las lealtades del poder local, anunciándole las "cajas de gracias" o amenazándolo con el "poder de la desgracia".⁵

Se puede pensar, entonces, en algo así como un coronelismo de nuevo tipo, que ya no radica en la propiedad territorial y en la consecuente dependencia de amplias capas de población y electorado, sino en la propia manutención del poder público por parte de los jefes locales. Este poder derivaría de la preeminencia de estos jefes sobre las estructuras partidarias locales y de su

presumible potencial electoral. Al igual que el coronelismo, este compromiso supone, de una parte, la reproducción de la *fragilidad financiera* de los municipios, condición de su subordinación a otras esferas de poder; pero, por otro lado, supone también la reproducción de la propia *debilidad de los partidos políticos*. La segunda condición expresa el hecho de que el compromiso entre el poder local y/o estadual y federal sustituye los vínculos más fuertes del sistema partidario, aquéllos de aglutinación de intereses. Por otra parte, la dependencia mutua entre los poderes favorece la utilización de recursos públicos con objetivos asociados a la acumulación de fuerzas en las luchas electorales, lo que implica la permanencia de un poder privado que contamina lo público. Se trata, por tanto, del mantenimiento de una "base patrimonial" de dominio sobre los otros, basada en la posibilidad de *apropiación privada del mando*: el uso del poder, en el caso de alcaldes y concejales, para conducir los negocios de las empresas municipales como fuente de afiliación política; su intervención en las nominaciones para cargos electivos; el apoyo a "jefes" de partidos políticos en pleitos estaduais o nacionales. Lo que nuestra investigación ha demostrado es que, por lo menos en los casos considerados, el poder privado actúa en la conducción de los negocios públicos en claro detrimento de la capacidad de sus respectivos gobiernos para satisfacer las necesidades de la población. Y eso en un escenario de elecciones verdaderamente competitivas y pluralistas. No queda duda de que estas formas de patrimonialismo amenazan la consolidación de los derechos de ciudadanía, propios de la democracia (O'Donnell 1988). Pretendemos demostrar que, en el nivel municipal, el predominio del estilo patrimonialista de gobierno tiene sus raíces en la forma como están estructuradas las instituciones políticas; que resulta funcional a esta estructura; y que su reproducción sigue la línea de "menor resistencia". Es menos un asunto de "cultura política" que de ingeniería institucional perversa.

1. LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

El análisis que se presenta tiene por base el estudio de dos municipios de tamaño medio —los de Marília y Piracicaba— en el interior del Estado de São Paulo, Brasil. Por tanto, las generalizaciones que aparecen en diversas partes del argumento deben ser tomadas con la debida cautela, como hipótesis de trabajo y nunca como conclusiones. Cuando estas generalizaciones aparecen, es porque el mismo tema las determina. Si estamos discutiendo el papel de los municipios en la constitución de un orden político, es muy difícil dejar de hacer generalizaciones, aun sabiendo su precariedad y los riesgos de este procedimiento. Esta advertencia impone, antes que nada, una descripción de las principales características de los municipios estudiados.

Marília y Piracicaba están situadas en el estado más rico, populoso e industrializado del país. El censo de 1980 señala que sus entonces 25 millones de habitantes correspondían a 21 por ciento de la población nacional, y en lo que

se refiere a la población urbana, su participación en el conjunto de Brasil era de 27,6 por ciento. Su industria genera más de la mitad del valor de transformación industrial producido en el país. Considerando solamente la producción de bienes de capital y de consumo durable, su participación en el total asciende a 65,94 por ciento.

Una deducción inmediata de lo anterior es que estos municipios se encuentran en una situación bastante favorable en relación a la media nacional, en lo que se refiere a la distribución del producto de sus beneficios. Sin embargo, la riqueza del estado no está distribuida homogéneamente entre sus regiones, y corresponde de manera general a la distribución espacial de la industria. Piracicaba disfruta de una posición más ventajosa que Marília, de acuerdo a este criterio. El valor de la transformación industrial representa 69,63 por ciento del valor agregado de Piracicaba, mientras que en Marília este valor alcanza a 35,32 por ciento. Basta este dato para concluir que no sólo los moradores de cada uno de estos municipios tienen situaciones bastante diferenciadas en cuanto a empleo e ingreso, sino también que las municipalidades reciben ingresos diferentes, dado que una de sus más importantes fuentes de recursos es la transferencia de parte de los impuestos de la industria y el comercio.

Las diferencias en el dinamismo económico se reflejan también en los indicadores demográficos. La población de Piracicaba, que de acuerdo a las proyecciones de la Fundación Seade debe estar cercana a las 245 mil personas, tuvo un crecimiento de 40,5 por ciento en la década del setenta. De este porcentaje, una parte considerable se debe al saldo migratorio. En ese período la ciudad atrajo a casi 27 mil personas. Marília, en tanto, presenta una dinámica demográfica más modesta, de apenas 24 por ciento en la misma década, correspondiente casi sólo al crecimiento vegetativo.

Si se sigue el criterio de ingreso familiar igual o inferior a un salario mínimo, en 1980 vivía bajo la línea de pobreza el 9,8 por ciento de las familias de Marília y 4,5 por ciento de las de Piracicaba. De acuerdo a un criterio más exigente, hasta dos salarios mínimos, estos porcentajes se elevan a 29,0 y 14,6 por ciento respectivamente. Esto significa que, en cifras absolutas, la cantidad de familias pobres es equivalente en los dos casos: entre 2 mil y 5 mil familias, según sea el criterio escogido. Sin embargo, la pobreza se presenta en forma diferente en estos municipios, debido a las características propias de la urbanización. El municipio más pobre, Marília, tiene un número reducido de viviendas subnormales, y además su área urbana es relativamente continua. Piracicaba, por su parte, congrega alrededor de 25 mil *favelados* y su reciente urbanización incorpora los mismos males de la expansión de la Región Metropolitana: loteos crecientemente distantes de las áreas conurbadas, incluso aquellos que son realizados por el sector público; sus poblaciones quedan, pues, condenadas por años a la total ausencia de infraestructura, siempre marcadas por la precariedad, mientras aumentan considerablemente los costos de los servicios para atenderlas.

A pesar de las diferencias de riqueza de estos municipios, es semejante el desarrollo de los servicios básicos. La red de agua potable cubre aproximadamente 88 por ciento del total de los domicilios (incluidos los rurales); 80 por ciento de los domicilios urbanos están conectados a la red de alcantarillado. Estos datos son de 1980, y la evolución de las redes y conexiones, en ambos municipios, ha sido superior a las estimaciones de crecimiento demográfico. En cuanto al servicio de recolección de basura, el de Piracicaba cubre 98 por ciento del área urbana, contra 80 por ciento en Marília. Dado que muchas de las *favelas* de Piracicaba están situadas en áreas rurales, resulta difícil saber el porcentaje de la población realmente "urbana" que está atendida. En lo que dice relación con los servicios de salud, los dos municipios disponen de recursos superiores a la media del estado, y consecuentemente muy superiores a la media nacional. En este sector, al igual que lo que ocurre con los servicios de educación, surge una clara paradoja: tan sólo en la última gestión (1983-88), la alcaldía más pobre consiguió la instalación y funcionamiento de una increíble red básica de salud y de educación preescolar, que sitúa sus servicios entre los mejores del país. Piracicaba cuenta con tales servicios en un nivel superior a la media del estado; sin embargo, por lo menos en el período correspondiente, se dedicó claramente menos a los sectores de bajos ingresos, que son los grandes beneficiados con las expansiones de la salud y educación públicas, desde que no tienen acceso a las alternativas de mercado.

¿Por qué es posible observar una actuación tan diferente del poder local en relación a los grupos que beneficia? ¿Por qué los servicios a la población de menores ingresos no son directamente proporcionales a los ingresos de cada municipio? Parte de las respuestas a tales preguntas está en el hecho de que jamás en el país se consolidó la idea de que, por el hecho de ser brasileño, cada ciudadano tiene derecho a los servicios públicos capaces de compensar la extrema desigualdad y sus efectos sobre la vida cotidiana de cada uno. Una buena parte de los servicios ofrecidos por las municipalidades depende, tanto en su implementación como en su continuidad, exclusivamente de la voluntad del jefe del ejecutivo local.

2. EL PODER CONCENTRADO

Gran parte del poder municipal, y casi toda la iniciativa de gestión, se encuentran en manos del alcalde. Incluso hasta decisiones estratégicas capaces de transformar profundamente el futuro de la ciudad, pueden ser tomadas por la autoridad ejecutiva prescindiendo del debate y análisis públicos. Se trata de una capacidad discrecional de hacer o no hacer, sin tener que rendir cuentas a la colectividad, a no ser durante la próxima campaña electoral. En este sentido, se está frente a un *gobierno irresponsable*.

Vale la pena mencionar, a título de ejemplo, que la ola de industrialización

que Piracicaba ha vivido a partir de los años setenta, se debe a la persistencia del entonces alcalde, que disputó con otros municipios de la región la localización de grandes plantas industriales. Una vez que convenció a los directivos de una empresa multinacional para que canalizaran sus inversiones en la ciudad, creó un distrito industrial, y luego perseveró en esta política de atracción de tal tipo de actividad económica. En su segundo mandato (1983-88), destinó parte de los recursos municipales a la creación de un "anillo vial" para facilitar el transporte de insumos y productos de este parque. Terminó su gestión con la construcción en tiempo récord de una imponente sede para la alcaldía: el Centro Cívico. De acuerdo a las entrevistas realizadas en el municipio, ninguna de estas realizaciones fue precedida de debate público, y las prioridades fueron determinadas por el propio alcalde.

El mismo fenómeno se puede observar en Marília. La última gestión de este municipio dirigió sus esfuerzos a la extensión de los servicios de educación y salud, sobre todo los segundos, para la población de menores recursos. Se crearon nueve postas y un centro de salud entre 1982 y 1986, resultando una red básica de quince unidades, y también un banco de leche materna. La proporción entre unidades básicas de salud y población, es así una de las mejores del país: 9.300 personas por cada unidad.⁶ También se estableció un extenso programa de suplemento alimentario, con base en subproductos de la soya, destinado a los alumnos de las escuelas públicas y habitantes de los barrios deficitarios. También en este caso, lo que realmente pesó en el proceso decisorio fue la voluntad del alcalde.

Como se ve, la naturaleza y magnitud de la intervención del gobierno municipal puede variar enormemente, priorizando políticas de fomento y desarrollo económico del municipio, e incluso políticas sociales de carácter compensatorio. Así, cada gestión tiene un sello propio, que imprime en las obras y servicios que realiza en favor de la comunidad. Esto significa que un *espacio de incertidumbre* permanece abierto en cada lucha, tanto en lo que se refiere a los sectores que saldrán beneficiados, como a la misma *continuidad* de los servicios.⁷ Nada garantiza que las políticas sociales continúen, en Marília, en la dirección de suprimir los efectos de las desigualdades. En gran parte, ello nuevamente dependerá de la disposición personal del nuevo alcalde. Es así como la gestión 1983-88 de Piracicaba discontinuó una serie de políticas sociales, inclusive de salud. Además de eso, tal espacio de incertidumbre aumenta en la medida en que son los candidatos, y no sus respectivos partidos, los verdaderos portadores de las propuestas políticas de gestión municipal. Es digno de destacar el hecho de que los partidos políticos simplemente no desarrollan programas de gobierno local, ni tampoco sus estructuras estatales y federales presentan visiones alternativas de lo que deberían ser las prioridades locales. Presentan apenas, y en un tono casi unánime, algunas banderas en cuanto a la necesidad de favorecer a los más pobres. Así, el elector vota prácticamente en tinieblas.

De lo dicho, resulta que los habitantes no tienen *ningún derecho* respecto al poder concentrado en el alcalde. En otras palabras, los beneficios que los gobiernos locales ponen a disposición de sus ciudadanos dependen continuamente de la voluntad del ejecutivo, que puede elegir lo que hay que hacer, lo que hay que cambiar, y lo que no hay que hacer. En este caso, difícilmente se puede hablar de derechos de la población. Es más acertado pensar en dádivas. Es habitual escuchar, en el lenguaje popular, que un alcalde dio tal cosa, y que otro terminó tal otra, y vice versa. Es corriente también la súbita suspensión de un servicio y la creación de otro. Las políticas habitacionales son particularmente fragmentarias y episódicas. Uno de los alcaldes entrevistados en Piracicaba manifestó su oposición a los subsidios para la construcción de casas populares, argumentando que, en primer lugar, la mayoría de los *favelados* son de origen migrante y que solamente deben ser favorecidos *después* que los nacidos en la ciudad; y en segundo lugar, porque en la medida en que todo lo que él —el alcalde— posee fue conseguido “por el trabajo”, no ve ninguna razón para que otros no puedan imitar su ejemplo. Una tercera y pintoresca razón adicional es la que sugiere que “una casa y salud regalada” sólo sirven para atraer un flujo indeseable de migrantes pobres a la ciudad. Aunque tal es su pensamiento, este alcalde contrató, solamente en el penúltimo año de su mandato, esto es, a las puertas de la campaña electoral, la construcción de 1.265 casas populares y de 191 unidades de lotes urbanizados. La mayoría de la población que vive en *favelas* de la ciudad, estimada en aproximadamente 25 mil personas, representa un déficit habitacional de cerca de 5 mil unidades y, dado su bajo ingreso, solamente puede tener acceso a unos pocos lotes urbanizados. Este ejemplo sirve para ilustrar cómo funcionan, en la práctica, las políticas que deberían consagrar la vivienda como un derecho. Varios entrevistados afirmaban que la distribución de esas viviendas con financiamiento subsidiado no siempre obedece a criterios sociales, sino que se enmarca en una lógica de favores a “clientelas” políticas.

Lo anterior no significa que en estos municipios de ciudades de tamaño medio no existan conflictos por la definición de políticas. Existen, y muchos. El impacto de la concentración de poder en las manos de los alcaldes opera sobre todo en las modalidades de resolución de los conflictos, en la medida en que propende a una línea de menor resistencia para el debate privado, lo que resulta en compromisos casi particulares entre las autoridades ejecutivas y determinados sectores demandantes. El resultado inmediato es que la mayoría de las veces el alcalde tiene la última palabra y, por tanto, concentra también la capacidad de reconocer y seleccionar a los interlocutores privilegiados para su gestión. Es así como no solamente la solución de los conflictos originados en demandas de la sociedad civil debe pasar por el beneplácito de este mandatario, sino que también dependen de su decisión personal la posibilidad de que cada conflicto particular pueda encontrar expresión en el espacio público, y la resolución política de ellos. En otras palabras, es muy remota la oportunidad

que tienen los actores sociales —incluidos los políticos— de poder expresar, en el nivel municipal, las contradicciones y las disputas sociales sin la intervención del alcalde, sobre todo en lo que se refiere a lo que es de interés específico del municipio.

En tal contexto, al tipo de relaciones que predomina en los procesos de toma de decisiones sólo puede denominárselo *relaciones de clientela*. Son “relaciones diádicas”, “que comprenden alguna forma de interacción entre dos individuos, con connotación de compromiso personal, y constituyen relaciones voluntarias y difusas que reflejan una libre elección y dependen de una relación de reciprocidad entre los dos miembros” (De Castro 1987: 267 y ss).⁸ Tal sistema de clientela atraviesa la organización misma del poder local y, por tanto, no puede ser entendido sólo como un simple estilo de hacer política propio de algunos tipos de liderazgos, y no de otros. Este punto debe ser entendido bien: que tales relaciones sean “voluntarias y difusas” y que reflejen “una libre elección”, no implica que los alcaldes puedan optar por una gestión de carácter clientelar o por otro estilo de gestión. Sólo significa que el alcalde goza de una amplia autonomía para escoger a sus clientes. Y tal libertad atraviesa la “irresponsabilidad” inherente a su cargo, esto es, el hecho de que prácticamente no tiene que dar cuentas de sus actos.

El gobierno municipal es así un poder sin contrapesos. Existe un poder legislativo, la Cámara de Concejales, pero esta institución tiene poca importancia en cuanto a funciones de gobierno. En primer lugar, porque no ejerce una capacidad propositiva en la determinación de las políticas para el municipio. Cuando mucho, la Cámara reacciona frente a las medidas del ejecutivo y, en estos casos, con un carácter fuertemente conservador. En segundo lugar, la razón de fondo de la poca importancia es que también los concejales son personajes importantes en las relaciones de clientela. La inserción de los ediles en los sistemas de clientela asume una doble cara en el nivel municipal: ellos procesan las demandas de individuos y sectores sociales fuera de los mecanismos institucionales, y ejercen una función mediadora entre las demandas y el poder ejecutivo. En el primer caso, el concejal otorga a su clientela una serie de pequeños favores, a cambio de apoyo electoral. Las bases materiales para este trueque son el manejo de algún dinero del presupuesto de la Cámara destinado a “obras sociales”, y el prestigio e influencia que el concejal puede ejercer ante diversas autoridades.⁹ En el segundo caso, el concejal “representa” ante el alcalde los intereses de personas, grupos o colectividades espacialmente definidas, con la intención de incluirlos entre los beneficiarios de un programa de gobierno, o para la realización de alguna obra de mejoramiento en algún barrio determinado, o para obtener alguna donación de la alcaldía. La “representación”, en este caso, necesariamente se hace entre bambalinas, puesto que este procedimiento sustituye el debate en la Cámara sobre el enfoque y alcance de las políticas sociales, constituyéndose más precisamente en un acuerdo privado entre partes al que no se da publicidad, a no ser entre los beneficiarios o

solamente cuando sea de interés para el concejal que intervino.

La incidencia de la Cámara en la determinación y orientación del gasto público es mínima, porque opera sobre las migajas del presupuesto. Por otra parte, dado que los mecanismos de clientela sirven para fortalecer las estrategias electorales de los concejales, ellos sustituyen el enfrentamiento político en la Cámara y la genuina representación de intereses, y su posibilidad real de procesar conflictos *como fuentes de diferenciación de propuestas electorales*. De ahí resulta que los concejales se encuentren en la cómoda posición de no estar obligados a definir las políticas alternativas de gobierno, ni en la Cámara, ni mucho menos en sus respectivos partidos. Pero esa situación tiene un costo elevado, en la medida en que para que el sistema opere, el legislativo está impedido de levantar una clara oposición a la alcaldía, bajo la amenaza de quedarse sin nada que ofrecer a su clientela. Es interesante advertir que no es necesario que la totalidad de los concejales desempeñe su mandato a través de tales procedimientos, ya que basta que una parte de ellos proceda así para neutralizar el papel institucional de la Cámara. El número de concejales que compone esa parte que se requiere para la eficiencia del mecanismo, es igual a la diferencia que hay entre la bancada del partido del alcalde y la mitad más uno de los concejales. Obtenida esa proporción, lo que es habitual, el alcalde gobierna prácticamente solo. Además, con las bancadas opositoras aisladas y débiles, crecen aun más las posibilidades de que, con el tiempo, un número mayor de concejales adhiera a la situación.

Todo esto se ve agravado por la falta de preparación política de los ediles, que por lo general es bastante pronunciada, dado que el sistema electoral permite otorgar el mandato a personas de origen humilde, con baja escolaridad y con una visión de mundo limitada. Con lo anterior no se trata de afirmar una posición elitista, y mucho menos sugerir una limitación de derechos a los menos escolarizados; pero no se puede dejar de constatar que estos concejales están, por eso mismo, en un nivel de desventaja para el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, nunca está de más recordar que la pobreza, de por sí, no es condición suficiente de honestidad, firmeza de posiciones o algo parecido, y mucho menos que tal origen garantice que un parlamentario vaya a defender efectivamente los intereses y anhelos del grupo social al cual pertenece. Sin nada que ellas puedan garantizar *a priori*, la pobreza y la falta de escolaridad inmediatamente los limita, los vuelve más proclives a los sistemas de clientela y, en gran medida, dependientes de los políticos con alta escolaridad y muy vulnerables ante el alcalde y sus secretarios. Evidentemente, no se trata de una regla sin excepciones, pero es ciertamente una tendencia general. Hay que recalcar que en la historia reciente de Marilia y Piracicaba no encontramos personas sin título universitario en los cargos importantes en la administración municipal.¹⁰

Gran parte de la debilidad del legislativo municipal se debe a las reformas patrocinadas por el Estado autoritario, que limitaron enormemente la capacidad de actuación de este poder. Un ejemplo de esto es la prohibición de

iniciativas parlamentarias que impliquen gastos presupuestales, sumada a la prohibición de propuestas de alteración o enmienda del proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo, el que debe ser aprobado o rechazado en su conjunto. El aumento de prerrogativas para el legislativo en las tres instancias de gobierno, garantizadas por la Constitución de 1988, puede alterar este cuadro. Pero dado que el poder del que todavía disponían las Cámaras durante la transición también fue débilmente utilizado en ese período, y que todavía hoy permanece el poder razonablemente concentrado en el ejecutivo, no está garantizado que el legislativo municipal realice una ruptura significativa de su subordinación. Una evaluación del impacto de los cambios propuestos en la Constitución sobre este aspecto tendrá que esperar hasta su cabal implementación.

La concentración del poder en el ejecutivo, la debilidad del legislativo, la unión de ambos por el clientelismo que subordina al segundo, tienen a su vez efectos sobre el patrón de demandas, sobre la formación de actores sociales y políticos locales, y, en consecuencia, respecto a los conflictos que se desarrollan en este nivel de gobierno.

3. LA FRAGMENTACIÓN DEL CONFLICTO Y LA DEBILIDAD DE LOS ACTORES LOCALES

El poder sin contrapesos del alcalde implica una capacidad discrecional para escoger a sus interlocutores privilegiados en la elaboración de las políticas de gestión. De eso resulta que su acción fortalezca o debilite a los actores sociales presentes en el municipio, en función de lo que cada uno de ellos tenga que ofrecer para la consecución de los objetivos de la administración. No hay en principio una regla claramente definida para la selección, dado que depende de la propuesta de cada alcalde. En Piracicaba, la gestión 1976-82 eligió actores populares dentro de una propuesta "participativa", y como tales actores eran prácticamente inexistentes, se intentó incentivar la organización popular tratando de no atender demandas individuales. Los *favelados* organizaron una "federación"; en los barrios populares surgieron centros comunitarios, asociaciones de pobladores, etc. Los técnicos del gobierno empezaron a tener un contacto directo con estas nuevas instituciones y a permitir que decidiesen respecto a la ubicación de algunos equipamientos y servicios. Por otra parte, se mantuvieron bajo control de la alcaldía las decisiones estratégicas y las inversiones de mayor importancia.¹¹ De esta manera, una política deliberada de la municipalidad hizo posible una redefinición de los patrones de demanda y de los actores sociales. La gestión siguiente (1983-88) fue capaz de ignorar la existencia de estos sectores previamente organizados, que consecuentemente se diluyeron o pasaron a constituir la clientela de algunos concejales, insertándose en otro patrón de demanda. En el caso de la propuesta participativa, existía un límite claramente definido por el hecho de no haber sido originada en un movimiento social suficientemente amplio y fuerte como para poder

continuar bajo una administración de signo adverso. La participación se constituyó, objetivamente, en una modalidad diferente de relación de clientela, en la medida en que el derecho de participación fue instituido bajo los moldes propuestos por el alcalde y como una dádiva suya. Es importante señalar que no se intentó, en ningún momento, consagrar en leyes tales instancias decisorias, por lo que se mantuvieron como una especie de *privilegio* concedido a los beneficiarios.

A través del registro proporcionado por la experiencia de Piracicaba, se puede repensar la extraña conjunción de fuerza y debilidad que marca profundamente las "gestiones democráticas" ocurridas durante el autoritarismo. Los casos de Lajes y de Boa Esperança fueron notables durante los años ochenta, como paradigmas de administración popular de los municipios: revelaron una capacidad insospechada para mejorar las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos a través de la utilización de recursos ociosos, de los equipamientos de sus municipalidades y de la reorganización de las relaciones entre las autoridades municipales y otros niveles.¹² Por una parte, lo que permitió tales experiencias fue el poder de los alcaldes para implementar políticas, y la débil oposición que la Cámara podía hacerles. La trayectoria de vida de esos mandatarios explica en gran parte el carácter de sus gestiones. Por otra parte, en la medida en que operan en municipios que atraviesan una profunda crisis económica en sentido fuerte—esto es, de la inadecuación de las estructuras productivas tradicionales—, operan también en una realidad que oculta las bases de los diversos compromisos contraídos por relaciones de clientela. De ahí también el mayor margen de libertad para la innovación y su fuerza específica para levantar la economía de la localidad, y hacerlo sin olvidar las necesidades de justicia social. Pero como "la fuerza del pueblo"—el slogan del alcalde de Lajes— depende del poder concentrado de su alcalde, se vuelve extremadamente débil frente a un necesario cambio de gobierno.

El ejemplo de Marília es particularmente interesante, debido a la separación entre los sectores sociales favorecidos por la política municipal de salud llevada a cabo entre 1983 y 1988, y los grupos que demandaron esa política, en este caso profesionales vinculados a la Facultad de Medicina. Sin duda el desarrollo de los programas en este sector benefició sobre todo a la población que carecía de estos servicios, reduciendo los efectos de las desigualdades sociales. Pero más importante es relevar que esto ocurrió por las afinidades personales del alcalde con esos médicos, y el feliz matrimonio entre las pretensiones de unos y la política concebida por otros. Ni siquiera entre los concejales hubo un debate público acerca de si esta política era o no, efectivamente, una prioridad de los ciudadanos de la localidad. Si hubo un interés que fue efectivamente tomado en cuenta, fue el del grupo de médicos, los cuales además asumieron gran parte de la gestión de la política de salud local.

El ejemplo anterior revela la posición estratégica que individuos, grupos o asociaciones de profesionales universitarios tienen en esta lógica de toma de

decisiones. Por ser portadores de un saber específico que los habilita para la formulación de políticas sectoriales, o simplemente por disponer de un conjunto de informaciones más impactantes, se vuelven atrayentes para los alcaldes. Por una parte, tienen algo que ofrecer —la capacidad de propuesta que falta en las Cámaras, en los partidos y demás sectores sociales—; y, de otro, algo que ganar —influencia en las decisiones, fomento de los intereses profesionales y personales—. (No hay en estas afirmaciones ninguna connotación peyorativa, entendámoslo así; aun más: es posible que esos intereses busquen, sinceramente o no, el bienestar de los otros, pero no por eso dejan de ser personales). Esta es una de las razones porque esta élite normalmente toma parte de las relaciones de clientela preferenciales de los alcaldes.

En el caso de Piracicaba, la Asociación de Ingenieros y Arquitectos desempeñó la función de único colaborador en las discusiones en torno a la elaboración del Plan Director aprobado por la gestión que finalizó en 1988. Ocurrió en parte porque el alcalde así lo determinó, y en parte porque otros actores sociales no se interesaron por el asunto, al menos en forma pública. De esta forma, las corporaciones de profesionales aparecen como actores importantes en las experiencias analizadas, juntamente con los profesores de enseñanza superior de las escuelas y universidades instaladas en estos municipios. En la mayoría de los casos, entre ellos y los alcaldes se mantienen relaciones diádicas.

El carácter fragmentario de las relaciones clientelares, que subyacen en la mayoría de las decisiones, favorece a su vez a aquellos que poco o nada tienen que ganar con la publicitación de sus demandas. Las controversias en torno al Plan Director de Piracicaba ilustran bastante bien este punto. La discusión duró más de diez años, y por dos veces, en mandatos diferentes, el plan no fue aprobado por la Cámara. Los entrevistados —concejales, técnicos de planificación y el alcalde de la gestión anterior— atribuyen este hecho a una conjunción de dos órdenes de problemas. El primero se refiere al hecho de que el ejecutivo no contaba con mayoría en la Cámara cuando el plan fue presentado. Esto no sería en sí tan problemático, dado que siempre se podría haber negociado la aprobación, a cambio de satisfacer reivindicaciones puntuales de algunos concejales; el punto es que a esto se agregaba la presión velada de los especuladores inmobiliarios y de las empresas de construcción sobre los miembros de la Cámara. Estos sectores consideraban que el plan lesionaba sus intereses, por la fijación de límites al aprovechamiento de los terrenos a través de una ley de zonificación y por la determinación de un nivel mínimo para la subdivisión del suelo. La actuación de estos sectores, junto a la de los concejales, resultó en que el plan ni siquiera fuera debatido en el plenario, y se lo tramitara indefinidamente en las comisiones de la Cámara.

La otra cara del clientelismo en estas ciudades es, entonces, que los mismos mandatarios se transforman en clientela de grupos económicos privados que no tienen cómo sustentar sus posiciones en el debate público y que, por

tanto, contribuyen generosamente en las campañas electorales. Es conocido que, en muchas ciudades de Brasil, los empresarios de la construcción, los especuladores inmobiliarios y los dueños de las empresas de transporte colectivo financian las campañas electorales de los concejales, incluso de partidos diferentes, cuando no son ellos mismos los candidatos. Esto ayuda a explicar la influencia que tienen estos sectores en el poder local, desproporcional al capital de que disponen *vis à vis* otros sectores económicos.

La posibilidad de procesar demandas y conflictos en ámbitos privados inhibe fuertemente la formación de opinión pública sobre temas relevantes. De esta manera, se priva a los ciudadanos de la información necesaria para una participación de mayor incidencia en la vida política local, incluso en lo que se refiere a la sola dimensión electoral. Nos referimos aquí al peso que ese proceso tiene en las modalidades de agrupación de intereses en el ámbito local, lo que es una función vital para el sistema partidario, aunque no se agote en éste, ya que también comprende a otras instancias de la sociedad civil.

Presenciamos en los municipios estudiados una serie de casos de procesos de toma de decisiones que hacen una especie de "cortacircuito" en los canales de representación, y que evitan u obvian el debate público. Asumen el carácter de relaciones diádicas y, por eso mismo, no obligan a los sectores e individuos que llegan a tener alguna reivindicación, a buscar una solución política para sus problemas. En estos casos, la contienda por los escasos recursos públicos no puede aflorar al espacio público, y permanece opaca. Cada demandante trata, entonces, de reforzar sus recursos de poder para convencer y lograr que el alcalde lo atienda, sin que quede en claro para todos que la atención de algunos significa necesariamente la desatención de los reclamos de otros. En este contexto, cuando el conflicto emerge, también adquiere carácter diádico, es decir, de conflicto entre un sector determinado y la alcaldía. De ahí que la disputa entre actores desaparezca, como también que sea muy improbable que los intereses puedan encontrar alguna base de aglutinación permanente, dado que los medios para "convencer al alcalde" varían mucho. Y esto en función del estilo propio de estas autoridades, del acceso que exista a los concejales y secretarios municipales. En consecuencia, son escasos los sectores que logran formular una *pauta general de reivindicaciones* que no sea apenas una relación de intereses particularizados. La mayoría de las demandas son fragmentarias, teniendo por referencia al *grupo profesional* —médicos, ingenieros y arquitectos, funcionarios públicos, etc.— o *intereses económicos* bien determinados —construcción civil, urbanizadores, empresarios que prestan servicios a los municipios— o al *barrio*, el entorno más inmediato de los lugares de residencia.

La tendencia a la fragmentación de las demandas es contrarrestada por algunos movimientos sociales y políticos. Es el caso del movimiento ecologista en Piracicaba, cuya lucha por reducir la contaminación del río que da nombre al municipio le ha granjeado una legitimidad considerable; el movimiento se ha expandido en el ámbito subregional y ha inducido a la alcaldía a jugar un papel

protagónico en esa acción. Es sintomático en este caso el hecho de que los conflictos no se refieran a sectores internos del municipio, sino casi en su totalidad a los gobiernos estadual y federal. De hecho, la contaminación de la cuenca del Piracicaba afecta a todo el municipio, dado que es el manantial que abastece a la ciudad; de otro lado, las instituciones responsables por el control ambiental son de niveles más amplios de gobierno. La actuación del movimiento ecologista en la región ha sido la de hacer intervenir políticamente al poder local, presionando a las instituciones superiores. Actualmente el alcalde de Piracicaba es el presidente del Consejo Director de Alcaldes de la Cuenca (Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba 1987: 20-21). Por otra parte, este movimiento intenta diferenciarse de la "política", inclusive señalándola como un obstáculo para el buen funcionamiento de los organismos ambientalistas del poder público:

La *presión política* para la designación de cargos, ejecución de programas o la realización de servicios aislados, crea un clima de dura disputa entre alcaldes, diputados . . . un campo de batalla en detrimento de una acción global, *técnicamente* dirigida y fundamentada en un trabajo integrado en (y competencia de) la cuenca hidrográfica.

El término "política", según el uso que el movimiento ecologista le da en el documento citado, connota precisamente las prácticas clientelares y los consecuentes "servicios privados" que presta el poder público. En este caso, los representantes —alcaldes y diputados— son acusados de trabarse en una competencia que va en detrimento de los intereses colectivos. Este movimiento también participa de un sentimiento compartido por muchos brasileños, que dudan de que "a través de la política se pueda encontrar una salida para sus problemas", caracterizando una "situación de desmoralización de la actividad política y de los mismos políticos como figuras reconocibles por la sociedad".¹³

La pregunta, entonces, es saber por qué motivos la expresión de los intereses más generales encuentra dificultades para compatibilizarse con la "política". La situación de crisis económica, que ha sido señalada como una determinante de esta dificultad, parece ser demasiado coyuntural para dar cuenta de esa desmoralización de lo político. El argumento que aquí desarrollamos parte de la hipótesis de que este "desencanto" es consubstancial, por lo menos en lo que se refiere al poder local, a la naturaleza de la organización del poder. Si ésta no favorece la emergencia de pautas generales de reivindicación, ¿cómo se puede pretender que los partidos políticos aparezcan como aglutinadores de intereses? Son sus propios miembros los actores por excelencia del sistema de fragmentación del conflicto por las relaciones diádicas. ¿Qué racionalidad puede haber en la fidelidad de los clientes a los partidos, si en el interior de cada uno de ellos aparecen personajes identificados con cada grupo particular y si lo que importa para el cliente es, por otra parte, la influencia que determinada figura ejerce en el momento preciso? Si el elegido no desempeña

el mandato en sentido propio y se limita a ser gestor de intereses parciales,¹⁴ no se puede esperar que los partidos en general elaboren y desarrollen propuestas claramente definidas de gestión municipal, que los diferencien unos de otros. Entonces, si existe un desencanto con la política en los municipios, se debe principalmente a que los canales políticos no son los medios más adecuados para la obtención de las metas de los actores.

Es significativo que las principales bases de los "partidos ideológicos" se sustenten, en estas ciudades, en la vida política desarrollada en las instituciones de enseñanza superior. De paso, vale la pena señalar que sus comunidades académicas tienen un peso importante en la composición de la población de las ciudades. En Marilia estudian cerca de 8.500 alumnos en sus cuatro establecimientos de educación superior, los que, sumados a los mil profesores, componen casi 7 por ciento del total de la población. El mismo sector suma 5 por ciento de los residentes de Piracicaba, con una comunidad universitaria superior a las 12 mil personas. Es en este municipio, y también en las escuelas de enseñanza superior, en donde aflora el movimiento ecológico, iniciado por alumnos y docentes de la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Ciertamente las particularidades de estas instituciones contribuyen a motivar la inserción en partidos y movimientos de rasgos más universalistas.

Lo anterior no quiere decir, por otra parte, que las agrupaciones de corte ideológico, generalmente de izquierda, realicen de manera más intensa procesos de articulación de intereses. Se observa una separación entre sus dimensiones expresivas y de aglutinación, con nítidos reflejos sobre el desempeño de su función gubernativa. Los concejales de los partidos progresistas raras veces asumen su actuación en calidad de portavoces de las reivindicaciones fragmentadas de los sectores populares. En Piracicaba, en donde el Partido de los Trabajadores (PT) eligió al alcalde —un profesor universitario— en 1988, se nota que el partido no tiene una visión estratégica del desarrollo del municipio. El PT en Piracicaba tiene mucha más claridad con respecto a las posiciones nacionales que respecto a las propias cuestiones locales. Este partido desarrolla premisas en el sentido de otorgar atención prioritaria a los sectores más pobres, y de forma más amplia a los trabajadores, sin tener un diagnóstico de las carencias —por ejemplo, desconocen, al igual que los otros partidos, la magnitud de la población que vive en *favelas*, etc.— y sin tampoco una respuesta a la cuestión crucial de los rumbos posibles o deseables para el desarrollo del municipio. Es probable que esta brecha entre la dimensión expresiva del partido y su capacidad real de aglutinación de intereses, lleve a una reedición de la experiencia participativa anterior, privilegiando las demandas localizadas en los barrios populares y las de algunas corporaciones. Vale la pena hacer notar que esta administración también presenta una sintomática ausencia de propuestas respecto a participación popular y su institucionalización.

Otro ejemplo, también de Piracicaba, muestra la relación entre con-

cepciones políticas y partidos como un área problemática. La gestión participacionista originó un grupo político relativamente identificado con las premisas básicas de esa experiencia, nucleado en torno al entonces alcalde, hoy día diputado federal. Este grupo articuló su candidatura al ejecutivo municipal para las elecciones de 1988, y como no tenía posibilidades de vencer en las convenciones de su partido al alcalde que ese año terminaba su mandato, simplemente se cambió de partido y lanzó a varios voceros de su grupo a la disputa por las concejalías. Es de notar que no había ninguna identidad política previa entre esos militantes y la sigla política que adoptaron. Esto señala la referencia fuertemente localista del grupo y su desvinculación con los partidos de nivel nacional.

Así, uno de los resultados generales del formato de las instituciones políticas municipales es la fragmentación de los intereses y demandas de la sociedad, lo que mina las bases sobre las cuales los partidos se podrían fortalecer. Sin sujetos sociales y políticos fuertes, el alcalde se ve más libre para usar el poder que él concentra. El mecanismo se retroalimenta: cuanto más concentrado está el poder, mayor es el clientelismo; cuanto más clientelismo, mayor es la debilidad de las organizaciones; y cuanto más débiles son los contrapesos, mayor es el poder. Pero poder concentrado no quiere decir poder fuerte.

4. EL PODER RELATIVO DE LA MUNICIPALIDAD

En relación al poder legislativo, el poder del alcalde se presenta hipertrofiado. No ocurre lo mismo respecto a los demás niveles de gobierno, ni en su capacidad de vincularse con la ciudadanía. Existen en estos campos verdaderos límites para la actuación del alcalde, que operan restringiendo la misma autonomía municipal.

El tema de la autonomía municipal comprende las dimensiones de la distribución de competencias, funciones y recursos, por una parte; y de las políticas, por otra. En el caso brasileño, el debate se concentra sobre todo en las primeras, puesto que se trata de una nación ya descentralizada. Desde la Constitución de 1946, las disputas entre centralización y descentralización buscan determinar el peso específico de cada nivel de gobierno en la distribución de competencias y recursos dentro de una escala relativa. El poder decisorio local puede crecer o disminuir en esta escala, pero nunca se encuentra amenazado de una completa subordinación a los niveles superiores. La escala no es tampoco unívoca: puede haber simultáneamente reducción de competencias y aumento de recursos. La subordinación de los municipios en sus relaciones intergubernamentales —contraria al ordenamiento constitucional— sólo puede ser *producida* por instituciones de los estados y de la Unión y, por tanto, también necesita del consentimiento de las autoridades locales.

Lo observado en Marília y Piracicaba permite sustentar la hipótesis de que

la posibilidad de producir la subordinación de los municipios depende, *hoy en día*, de una compleja combinación de factores; entre ellos, un determinado sistema tributario y de transferencias; el uso clientelístico de los fondos federales de desarrollo de los municipios; la opacidad de por lo menos algunos de los procesos de toma de decisiones en los niveles federal y local; y las contingencias propias del sistema electoral frente a la debilidad de los mecanismos de aglutinación de intereses.

Por más que el Estado autoritario haya expropiado funciones privativas de los municipios, según la lógica centralizadora que rigió su funcionamiento, permanecieron en manos del poder local las deliberaciones sobre importantes aspectos propios de la construcción de las ciudades: saneamiento básico, urbanización, transportes públicos y sistemas viales, entre otros, además de la capacidad de reglamentación del uso del suelo, de edificación, de instalación y funcionamiento de servicios, etc. Por otra parte, tampoco se establecieron prohibiciones al ejercicio de otras funciones no privativas, como educación, salud, higiene, asistencia social, vivienda, etc. La institucionalidad autoritaria de por sí no restringió demasiado las funciones y competencias municipales, y más bien garantizó un amplio margen de acción. De no haber sido así, no se podrían entender las experiencias de "gestiones democráticas"¹⁵ ocurridas durante aquel período. De esta forma, los procesos de centralización incidieron sobre todo en los mecanismos propios del funcionamiento del legislativo, en la normalización y fiscalización de la ejecución presupuestal, en el control de la capacidad de endeudamiento municipal y del aparato público, en la redefinición de las condiciones para la creación de nuevos municipios. Su impacto mayor fue, por tanto, una "redefinición estructural de la dependencia de los municipios" (De Castro 1987: 32 y ss.).

En los casos considerados en esta investigación, la centralización autoritaria generó efectos contradictorios. Profundizó seriamente la concentración del poder de decisión en las manos de los alcaldes; debilitó a los legislativos, a los partidos y demás mecanismos de articulación de intereses; atomizó los conflictos y sus expresiones locales; en fin, levantó obstáculos considerables para el desarrollo de la vida política local. Por otra parte, el mismo proceso fortaleció a los municipios en lo que se refiere a los mecanismos de gestión, al implementar una mayor racionalización administrativa y aumentar los ingresos municipales. Así, las exigencias federales de introducción de planeamiento, regulación del gasto y endeudamiento público, y la limitación del empleo público, incrementaron la capacidad de intervención del poder local. Se racionalizaron parte de los *medios de gestión* a través de la pérdida relativa de la autonomía municipal, al mismo tiempo que los mecanismos de selección de metas se liberaron en parte de una racionalidad fundada en la "representación pública" de la ciudadanía.

En la medida en que las imágenes corrientes sobre la centralización del período autoritario suscitan dudas en relación a lo que afirmamos, se hace

necesaria una explicación respecto al fortalecimiento económico de los municipios en esa época.

A pesar de que el discurso político de los últimos años insiste en la idea de que los gobiernos militares se apropiaron sistemáticamente de los fondos públicos en detrimento de los estados y de los municipios, por lo menos tres estudios señalan que esto sólo es verdadero en relación a los estados (Sarem 1980; Batley 1984; De Castro 1987). En lo que se refiere a los municipios, lo que ocurrió fue una reducción en su contribución con respecto a la recaudación de los tres niveles del gobierno; pero, sumadas y deducidas todas las transferencias, el poder local aumentó en más de 40 por ciento su parte de los recursos tributarios. Cuando se analiza la evolución de sus ingresos en términos reales, aparece que fueron los municipios, seguidos por la Unión, los niveles de gobierno beneficiados por la reforma tributaria de 1967. Se cumplió de esta forma lo previsto por Nunes Leal, la insospechada situación de un nuevo compromiso entre los municipios y la Unión, desfavorable a los estados.

Uno de los aspectos destacados de la reforma tributaria de 1967, fue la creación de un sistema de transferencias corrientes basado en la participación de los municipios sobre los impuestos federales y estatales recogidos en sus jurisdicciones. Este mecanismo permitió al poder local una mayor autonomía financiera, especialmente en cuanto a las inversiones de costos y pequeñas actividades. Para apoyar gastos de montos significativos, se creó un fondo federal que otorga recursos mediante la aprobación de proyectos específicos. La reforma destruyó parte de los mecanismos que sometían políticamente los municipios a los estados, al instituir un sistema de transferencias automáticas (o casi, ya que se registran casos de retención temporal de esos recursos con objetivos políticos) y elaborar otros, ahora en las manos de la Unión por la opacidad de las decisiones sobre inversiones en los municipios, propias de la gestión de este fondo. A éstos se sumaron varios otros fondos sectoriales — salud, vivienda, transporte, desarrollo urbano, etc.— del gobierno federal, con efectos semejantes.

Sin embargo, esta base material de la nueva subordinación de los municipios no podría ser la causa suficiente del "compromiso", si al mismo tiempo no se encontrara suelo fértil en los propios gobiernos locales. Por un lado, porque éstos salieron fortalecidos desde el punto de vista administrativo y financiero, por su potestad de fijar inclusive el valor de los impuestos locales — predial y territorial, sobre servicios, entre otros— y por la conservación de la autonomía en el desempeño de sus funciones privativas, y también en otras compartidas. En general, se crearon condiciones propicias para la "acción gobiernista" de los alcaldes.

La primera evidencia en esta dirección es lo que podríamos denominar "paternalismo fiscal de las autoridades municipales". Aunque sean constantes las quejas de los alcaldes y concejales respecto a la precariedad de las finanzas municipales, estos mandatarios se muestran muy poco inclinados a asumir la

responsabilidad por la tributación. Esto quiere decir que rechazan sistemáticamente las propuestas de aumentar la carga fiscal de sus respectivos municipios, como también se oponen a mantener el nivel de esa fuente de ingresos en cada ejercicio. Durante los años de acentuación de la crisis económica en el inicio de la década de los ochenta, tanto la municipalidad de Marilia como la de Piracicaba redujeron sus impuestos en 50 por ciento en relación con los años inmediatamente anteriores, en términos reales. Justificaban tal procedimiento por la necesidad de colaborar con los munícipes en aquel momento difícil. No mostraban la misma sensibilidad en relación a la carga fiscal del estado y de la Unión, aunque la justificación a la que recurrían tenía más cabida en estos últimos casos, pues son estos impuestos básicamente indirectos los que más penalizan a la población, en particular a los de bajos ingresos.

En esos mismos años, las dos municipalidades gozaban de una gran potencialidad para mantener o aun elevar sus tributos, dado que del total de sus ingresos, ellos representaban apenas entre 2,8 y 3,3 por ciento del valor adicionado por la actividad económica, en Piracicaba y Marilia respectivamente; la suma de los impuestos tributados a los tres niveles de gobierno oscilaba entre 9 y 13 por ciento de ese valor, y la contribución media de cada munícipe representaba entre 40 y 60 dólares al año. En otras palabras, aun durante los años más agudos de la crisis, los impuestos municipales podrían haber sido aumentados en forma selectiva, sin haber agravado la situación económica general. Además de esto, no son pocos los técnicos y políticos locales que aseguran que la evasión del impuesto fiscal sobre servicios y al comercio e industria en estas ciudades, ha significado una pérdida significativa de recursos.

La razón de este paternalismo fiscal es que el sistema de transferencias desliga a los alcaldes y concejales de responsabilidad por el tributo. Entre la alternativa de aumentar las finanzas municipales garantizando una mayor autonomía municipal, o evadir el probable costo electoral que tendría la tributación, las mayores posibilidades están del lado de la segunda opción.

En esta dimensión, la Cámara de Concejales se muestra visiblemente conservadora, obstaculizando las propuestas del ejecutivo —cuando aparecen— tendientes a aumentar la recaudación. Fue lo sucedido con la "gestión participacionista" de Piracicaba (1977-82), que enfrentó la más férrea oposición de los concejales en sus intentos de establecer una reforma fiscal de carácter más equitativo. La propuesta sólo buscaba aumentar los ingresos y algunas consecuencias extra fiscales, con el claro sentido de combatir la especulación inmobiliaria. Vemos entonces, también en este caso, las mismas fuerzas que consiguieron detener por mucho tiempo la aprobación del Plan Director, además de la tendencia al "paternalismo fiscal" de los concejales.

Pareciera existir una relación entre las modalidades de aglutinación y representación de intereses, siempre débiles, y la irresponsabilidad de los mandatarios frente al ingreso municipal. Es que una de las contrapartidas de las

relaciones diádicas entre representantes y demandantes, es el debilitamiento de la capacidad de los primeros para convencer a la ciudadanía de lo justo y legítimo de las medidas que satisfacen el interés inmediato de cada uno. Los impuestos, sin duda, forman parte de medidas de esa naturaleza, y en general su alza no es bien recibida por los contribuyentes, lo que es particularmente visible en el caso de los impuestos directos. De ahí que los concejales asuman, en general, una postura paternalista en cuanto al fisco. Se invierte de esta manera la consigna de la Declaración de Derechos de 1688: "No taxation without representation", cuya traducción a nuestro idioma parece ser: "No pongo impuestos para no tener que representar", o que aun podría ser: "No cobro para no tener que dar cuentas". De esta forma, el mismo sistema que debilita a los actores sociales y a los partidos políticos, debilita el poder municipal frente a los problemas presupuestales, y también en sus posibilidades de usar los efectos extra fiscales de los impuestos para la implementación de sus políticas. Todo esto redundando en el no aprovechamiento por parte de la municipalidad de los mayores recursos y competencias que le fueron garantizados por la Carta de 1988.

El debilitamiento de las finanzas municipales por procesos endógenos implica una mayor dependencia de las municipalidades respecto a los fondos federales. El recuento histórico de la evolución de los ingresos de Marilía y Piracicaba entre 1981 y 1986, permite afirmar que un aumento de la recaudación municipal de 50 por ciento, por intermedio de una mayor imposición y efectiva fiscalización, permitiría a ambos municipios *prescindir* de las transferencias intergubernamentales de capital y del conjunto de operaciones de crédito, para mantener el mismo nivel de realizaciones efectuadas en el período. O, al menos, utilizar esas transferencias dentro de las condiciones dictadas por el poder local. Pero como eso no ocurre, los municipios están obligados a recurrir al gobierno federal. En este proceso aparecen mediaciones diferentes a las formalmente designadas para el otorgamiento de esos recursos. Dos son particularmente interesantes: la intervención de una gran cantidad de oficinas de consultoría privadas que, por disponer de acceso a quienes detentan los "cofres de gracias", cobran comisiones por sus servicios en la aprobación de proyectos municipales; y los acuerdos entre los alcaldes y los mandatarios del legislativo y ejecutivo federal, para la efectivización de esas transferencias. En este último caso, los acuerdos están relacionados directamente a los apoyos políticos electorales que cada alcalde ofrece como contrapartida. Tales prácticas sobrevivieron en la transición hacia un gobierno civil en 1985.

Uno de los ejemplos más notables de los efectos de esa fuente de recursos de los municipios es la construcción del Centro Cívico en Piracicaba: un imponente edificio de veinte pisos y cuatro ascensores panorámicos, actualmente sede de la alcaldía. El proyecto fue enviado, junto a otros dos —las obras de saneamiento y un hospital infantil—, para su discusión por los organismos federales. Es ocioso señalar que ninguno de estos proyectos fue discutido

previamente con la comunidad, o siquiera con los concejales. En este caso, el informe técnico tenía como función evaluar la prioridad de las mencionadas propuestas de inversión, siendo uno de los requisitos su interés "social". De ahí el nombre de "Centro Cívico" que el proyecto recibió, puesto que las inversiones para la construcción de una sede para la municipalidad no tenían prioridad. Así, resultó que los otros dos proyectos no cumplían con los requisitos técnicos, y el Centro Cívico recibió un financiamiento que permitió su construcción en once meses, el tiempo justo para asistir a las elecciones presidenciales de 1989 y ser inaugurado por el alcalde, que entregó su mandato en enero de 1990. El proceso de toma de decisión para su construcción es altamente ilustrativo del uso de los fondos federales: el proyecto sólo fue presentado al Presidente de la República, para que él lo sometiese a la aprobación de la Cámara Federal, durante una de las varias veces en que el Presidente se ausentaba del país y era sustituido por el entonces Presidente de la Cámara. Un rápido acuerdo entre los líderes permitió su tramitación y aprobación por el legislativo en pocos días, cuando el proceso normal habría llevado meses y hasta quizás años. Es fácil de imaginar en qué medida las relaciones implícitas en este proceso decisorio estaban fuertemente orientadas por la lógica franciscana del "es dando que se recibe".¹⁶

Opera entonces una sumatoria de factores que acaban por debilitar la autonomía municipal: el poder concentrado en los alcaldes, la naturaleza diádica de gran parte de las decisiones, la consecuente debilidad de los actores sociales y de los partidos políticos, la ausencia de pautas de reivindicaciones globales, la baja capacidad articulante de las autoridades. Todo eso contribuye, a su modo, para transformar a los alcaldes en *clientes* de articulaciones políticas de niveles más amplios de gobierno. El manejo de los fondos federales tiene su contrapartida, en el ámbito estadual, en el conjunto de servicios y obras que este nivel de gobierno desarrolla. El uso de tales medios es una herramienta a través de la cual los mandatarios del estado y de la Unión pueden competir por los favores de los alcaldes.

5. UNA PRE-CONCLUSIÓN

Considerada desde un punto de vista solamente técnico, la pregunta de la cual partimos, sobre la capacidad de los municipios brasileños para atender las necesidades de sus respectivos habitantes, encuentra una respuesta clara, por lo menos en los casos estudiados. De hecho, frente a la desigualdad social externa y al desfase de algunos importantes servicios públicos, es obviamente imposible dar una respuesta afirmativa, sin otras consideraciones. Indudablemente estos municipios disponen de autonomía, de recursos técnicos y financieros, y de alguna estructura administrativa que los habilitan para atender muchas de las necesidades de sus habitantes. Esta situación puede ser diferente

para el caso de municipios pequeños, e incluso para otros de tamaño medio que cuentan con una base económica extremadamente precaria. Sería el caso, sobre todo, de las "ciudades-dormitorio" de áreas metropolitanas.

Aun en el caso de los municipios de tamaño medio que cuentan con una base económica y técnica —como Marilia y Piracicaba—, es necesario tener presente que su capacidad de respuesta a las necesidades populares encuentra una serie de restricciones de naturaleza política, relativas a la precariedad de la democracia política y, consecuentemente, también a lo precario de la democracia social. Los municipios no son capaces de traducir sus servicios en derechos del conjunto de la ciudadanía, como tampoco lo hacen los niveles superiores de gobierno. Los beneficios públicos de los cuales hoy día goza la población de un determinado municipio pueden ser suspendidos o alterados, o hasta incrementados por el próximo alcalde, sin que haya certeza posible sobre su continuidad. Las plataformas de los candidatos tampoco garantizan nada, y la propia población tiene conciencia de cuánto se puede creer de los discursos electorales.

Esa incertidumbre respecto a sus "derechos" no tiene ninguna relación con otra incertidumbre, en la cual varios pensadores han insistido como consubstancial a la democracia.¹⁷ Aquí se trata de una incertidumbre que no se deriva del resultado "del juego", sino de los intereses contingentes de los alcaldes, concejales y dirigentes políticos locales, y de sus articulaciones con otros niveles. En los municipios se observa una distancia insuperable entre las luchas electorales y los sistemas concretos de toma de decisiones: los partidos no representan propuestas diferentes de gestión, y sus procesos de articulación de intereses específicos son, por lo demás, débiles. La mayoría de las veces los habitantes votan, entre una esperanza difusa y un confuso sentimiento de venganza, la ira de las frustraciones pasadas. De cualquier forma, ellos saben que por el voto inciden en el juego de la política, pero que están alienados de los procesos decisivos por la práctica. Si la expresión es lícita, los mecanismos propios de la democracia en el país parecen estar ocupados por una especie de "oligarquía elegida".

En la raíz del problema está la cuestión de la representación. La concentración del poder en manos del alcalde y el que gran parte de sus decisiones se procesen a través de relaciones clientelares terminan, como vimos, originando un patrón fragmentado de demandas y actores. En este caso, la institucionalidad pervertida acaba por impedir la realización cabal de la representación política, por la ausencia de sujetos que sean representados. De representantes, los políticos se tornan en simples presentadores de demandas de individuos o grupos determinados; los concejales presentan los problemas de sus clientes políticos a los alcaldes; los alcaldes presentan sus proyectos a los políticos en Brasilia, y seguramente ofrecen alguna contrapartida. En la jerarquía de la clientela, el triunfo es siempre el uso particular del mandato. Lo que estamos sugiriendo es que la autonomía municipal en Brasil, por su particular configuración, tiene efectos similares a aquellos que produce la tutela del Estado sobre

los sindicatos y la reglamentación de las profesiones, de acuerdo con el análisis de W. G. dos Santos (1979: 76-7): la disolución de los grupos demandantes de políticas sociales, con el resultado de un patrón de demandas difuso.

Por otra parte, la misma institucionalidad reproduce la fragilidad financiera de los municipios, sólo que de manera distinta a la del pasado. Por paradójico que parezca, sus autores son los propios dirigentes municipales, precisamente por no contar con una base de legitimidad sólida que les permita ampliar los tributos locales en el grado necesario. Para ello, a su vez, sería necesaria una articulación más amplia de intereses: partidos o movimientos sociales fuertes. Por las razones señaladas, no existen ni unos ni otros. En consecuencia, se refuerzan los procesos de articulación política de naturaleza clientelar, que subordinan a los municipios en una amplia gama de compromisos con los gobiernos federal y estadual. La continuidad de formas patrimoniales de poder también gana una dimensión nueva, basada en la simple apropiación privada del mando, permitido por las instituciones y reafirmado por la visión, compartida por muchos "representantes", de que la política se hace con la misma racionalidad del *do ut des*.

Estos procesos desarrollados en los límites estrechos de cada municipio ciertamente repercuten sobre la globalidad de la vida política nacional. En primer lugar, porque en ese espacio es que se forma la mayoría de los cuadros partidarios y de aquellos que desempeñan funciones de gobierno. La razón substantiva es que la subordinación de la vida política local, por tratarse de relación, define la continuidad misma de las relaciones patrimoniales en otros niveles de poder.

Todavía queda por saber cuánto de este estado de cosas será capaz de reproducirse en el futuro próximo. La Constitución de 1988, cuyos dispositivos respecto a los municipios aún no están totalmente implementados y cuyos efectos aún no se hacen sentir, aumentó considerablemente las atribuciones y la capacidad financiera del gobierno local, a la vez que corrigió algunas de las limitaciones de la actividad legislativa. Estamos, por cierto, en un período de indefinición que funda bases más profundas para la autonomía municipal, pero que simultáneamente debilita a los actores que deben dar una definición clara del contenido de los nuevos dispositivos constitucionales. Nunca como hoy día los partidos estuvieron tan desarticulados ni el legislativo federal fue tan inoperante ni, finalmente, el desprestigio de la llamada "clase política" fue tan generalizado. Podemos, por tanto, parafrasear a Nunes Leal: los fundamentos del patrimonialismo autoritario están perdiendo terreno y el nuevo municipalismo de la Constitución deberá operar en esta dirección, si "no son puestos en práctica nuevos medios para que los jefes locales se mantengan sometidos a los gobiernos estaduais y federal".

NOTAS

1. El régimen autoritario suprimió las elecciones en las capitales de los estados, en áreas de interés particular para la "seguridad nacional" y en las estancias hidrominerales. Ello significa que una parte importante de la población, probablemente más de las tres cuartas partes, vivió durante el período militar bajo autoridades locales electas.
2. Esto representa una relación de un electo por cada 1.750 electores, según datos de 1986. La hipótesis de que cada elección municipal reúne entre los concurrentes por lo menos el doble de los elegidos, y suponiendo que cada candidato movilice en promedio cinco personas en sus respectivas campañas, el conjunto que se moviliza nacionalmente en las elecciones locales sumaría unas 400 mil personas. Como se ve, es una hipótesis muy moderada.
3. Según De Castro (1987: 45-46). Barjas Negri, en la época secretario de Educación de la Municipalidad de Piracicaba, declaró en "Debate: poder local", *Espaço e Debates* 3: 132: "Piracicaba tiene 100 mil electores; seguramente va a elegir uno o dos diputados estaduais y uno federal".
4. La supresión de las elecciones municipales solamente ocurrió durante la vigencia del Estado Nuevo (1937-45).
5. Para el montaje de "máquinas políticas" durante el populismo, véase Greenfield (1977). Para el período autoritario, Diniz (1982).
6. Cálculos nuestros, basados en proyecciones poblacionales de la Fundación Seade para 1987. En el mismo año, Piracicaba presentaba 14.800 personas por unidad básica de salud; y la municipalidad de São Paulo, una por cada 51.700 habitantes. De creerse nuestros datos, ofrecidos por la propia alcaldía de Marília, el impacto de su política de salud sobre la mortalidad infantil es arrasador: en 1980 este indicador era de 69,2 por mil, y en 1988, de apenas 9,6 por mil. Este resultado aproxima Marília a los Estados Unidos y a la Alemania Occidental de 1986. Y ello con una concentración de pobreza típica de América Latina.
7. La continuidad y discontinuidades en los cambios de gobierno afectan también la capacidad administrativa de la alcaldía. En el Centro Municipal de Planeamiento existen algunos datos acerca de Piracicaba, que cubren hasta 1982. Desde entonces hasta prácticamente 1988, no se agregó nada a los registros. La actual gestión ha vuelto a preocuparse del asunto. Resultado: comenzar de cero un nuevo sistema de información, con el costo adicional que esto implica.
8. Según esta autora, tal visión "traslada el foco de análisis interactivo entre las estructuras o situaciones clientelistas y la estructura general de la sociedad", por privilegiar las relaciones interpersonales en la constitución del poder local. Parte del problema estaría en determinar una "base de clase" de la política clientelista. Lo que nuestro estudio sugiere, por otra parte, es que tal "política" no es determinable ni por una supuesta base de clase, ni por patrones de comportamiento de los individuos, como, por ejemplo, la presunción de una determinada cultura política. El fenómeno está asociado al diseño de las instituciones políticas, en el que sobresale la hipertrofia del poder ejecutivo.
9. Vale la pena, como mera ilustración, relatar un episodio que presenciamos durante una entrevista con un concejal de Piracicaba. Al contrario de otros concejales con los que conversamos en esta ciudad, éste afirmaba que su partido, y él mismo, estaban contra el "clientelismo", el cual tendería a acabarse con la renovación de la Concejo ocurrida pocos días antes (enero de 1989). En determinado momento, entró en la sala uno de sus asesores, diciéndole que lo esperaba una persona cuyo hijo había sido detenido por la policía rodoviaria (estadual) mientras conducía una motocicleta sin la debida documentación legal, y que esperaba su ayuda. Tras un breve alegato respecto a que ésta no era función de un mandatario, inesperadamente surgió la frase contradictoria: "Dígale que estoy en audiencia con un profesor de São Paulo [sic], que puede tardar. Pero que me espere, porque voy a ver qué se puede hacer". He ahí la práctica desmintiendo la teoría. Nótese entonces que la influencia de los concejales va más allá del nivel municipal, siendo ejercida sobre autoridades menores —delegados de policía, directores de escuela, etc.— de la jurisdicción estadual.
10. El desempeño de algunos cargos supone, por ley municipal, título universitario; a veces determina también la naturaleza del título: economía, ingeniería, derecho o medicina.
11. Véase "Debate: Poder local", *Espaço e Debates* 3 (septiembre de 1981). También Hermann Neto (1984).

12. Para el caso de Lajes, véase Alves (1980). Y para Boa Esperança, Souza (1982).
13. Weffort (1988: 17 y ss.) habla de un sentimiento de "desencanto" que afecta a los países democráticos de América Latina como un problema de legitimidad política y, por eso, como una dificultad para la consolidación democrática en los países que viven este proceso. Asocia el desencanto —el sentimiento de que cada uno debe resolver sus problemas a solas, fuera de la arena política— a la crisis económica por la que atraviesan esos países y a la creación de "un pesado clima de sálvese quien pueda", señal del deterioro de la atmósfera política.
14. Nos referimos a las conclusiones del libro de Faoro (1976). Este trabajo es una interpretación global de la historia política del Brasil, centrada en la tesis de la reproducción continuada de un "estamento burocrático", fundado en el "sistema patrimonial", con capacidad de apropiarse del poder político. Explica así las dificultades de representación política: en Brasil se tiene "gestores de negocios" en lugar de mandatarios.
15. Herrmann Neto (1984) comenta veinticinco casos, en todo el territorio nacional.
16. No debe, por tanto, espantar el "clientelismo ilustrado" de un parlamentario como Roberto Cardoso Alves, autor de la frase citada y que sintetiza su concepción de la decisión política en el Brasil.
17. Véase, entre otros, A. Przeworski, "Amas a incerteza e serás democrático", *Novos Estudos* 9. En nuestra "democracia", el "juego" se parece más a la lotería que, por ejemplo, al fútbol.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVES, M. M.

1980 *A força do povo*. São Paulo: Brasiliense.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE PIRACICABA

1987 *Campanha ano 2000: Redenção ecológica da bacia do Piracicaba*. Carta de Reivindicações ao Governo Orestes Quércia.

BATLEY, R.

1984 "Central-local relations and municipal autonomy in Brasil". *Local Government Studies* (May/June).

DE CASTRO, M. H. G.

1987 "Equipamentos sociais, política partidária e governos locais no Estado de São Paulo (1968-82)". Dissertação de mestrado em Ciência Política, UNICAMP.

DINIZ, E.

1982 *Voto e máquina política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FAORO, R.

1976 *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo.

GREENFIELD, S. M.

1977 "El 'cabo electoral' y la articulación de la comunidad local y la sociedad nacional brasileñas anteriores a 1968". En E. Hermitte y L. Bartolomé, comps. *Procesos de articulación social*. Buenos Aires: Amarrortu/Clasco.

HERRMANN NETO, J.

1984 *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados.

LEAL, V. N.

1975 *Coronelismo, enxada e voto*. 2ª ed. São Paulo: Alfa Ômega.

O'DONNELL, G.

1988 "Transições, continuidades e alguns paradoxos". En F. W. Reis & G. O'Donnell. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.

SANTOS, W. G. DOS

1979 *Ciudadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SAREM

1980 "Os municípios brasileiros sob a ótica da Uniao. *Revista de Administração Municipal* 157 (out/dez).

SOUZA, H. J.

1982 "Município de Boa Esperanza: Participação popular e poder local". En J. A. Moisés et al. *Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis: Vozes/Cedec.

WEFFORT, F.

1988 "Dilemas da legitimidades políticas". *Lua Nova* 15 (octubre).

LA GESTION LOCAL EN CIUDADES INTERMEDIAS DE COLOMBIA: LOS CASOS DE CARTAGENA Y SANTANDER

Fabio E. Velásquez
Foro Nacional por Colombia
Cali, Colombia

Las interpretaciones del proceso de urbanización en América Latina, y también en Colombia, se apoyaron hasta hace poco en la observación de las tendencias más importantes de expansión y cambio de las grandes ciudades. Los fenómenos de crecimiento demográfico acelerado, recepción de inmensas oleadas de migrantes campesinos, acumulación de carencias en vivienda y servicios, segregación socio-espacial, propios de los grandes centros urbanos, ocuparon la atención de los investigadores y los llevaron, incluso, a predecir en tono apocalíptico la inevitable crisis de las ciudades y la imposibilidad de resolver los efectos nefastos de su rápido e incontrolado crecimiento.

Recientemente ese punto de vista se ha modificado, en la medida en que tales predicciones no se cumplieron de manera total y, por el contrario, emergieron nuevas tendencias, insospechadas hace dos o tres décadas. En efecto, aunque el crecimiento de las grandes ciudades continuó siendo un hecho significativo, sobre todo desde el punto de vista de sus efectos sociales negativos, en el marco de las transformaciones recientes del capitalismo en la región y en el país, un nuevo proceso fue ganando la atención de los investigadores y concentrando una parte importante de las políticas del Estado: el crecimiento de las ciudades intermedias y el papel económico y político que comenzaron a jugar en la última década.

Esto es particularmente cierto en Colombia, país de ciudades, cuya historia reciente forjó una malla urbana relativamente equilibrada hasta fines de la década del cincuenta de este siglo, cuando el rápido crecimiento de las

* En este estudio participaron además las sociólogas Rosalía Correa de Lourido y Esperanza González Rodríguez, y la economista Jeanny Posso Quiceno. Las ideas aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor.

grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali) modificó drásticamente la distribución geográfica de la población. Desde mediados de la década del setenta, los núcleos intermedios (entre 50 mil y 500 mil habitantes) comenzaron a mostrar un crecimiento demográfico importante, mayor que el de los grandes centros metropolitanos; a la vez, viven una crisis urbana similar —en términos relativos— a la de las grandes ciudades, reflejada, entre otras cosas, en la proliferación de luchas sociales y de conflictos de orden local y regional.

Este nuevo rasgo del proceso de urbanización estuvo acompañado, en algunos países de América Latina, entre ellos Colombia, por una reforma de los gobiernos locales, cuyos componentes más importantes fueron la descentralización administrativa y/o el fortalecimiento fiscal de los entes municipales. En Colombia, el Congreso de la República aprobó en 1986 un conjunto de normas que ordenaron la elección popular de los alcaldes, trasladaron una serie de competencias y de recursos económicos a los gobiernos locales, e instituyeron algunos canales de participación ciudadana en la vida municipal. La reforma municipal ha sido considerada como uno de los cambios jurídico-políticos más importantes del último siglo en Colombia, susceptible de producir efectos no despreciables en el inmediato futuro.

No puede negarse que estas dos tendencias recientes (la importancia de las ciudades intermedias y la reforma municipal) guardan en Colombia una estrecha relación histórica, cuyo punto de convergencia puede ser localizado en la gestión municipal de los recursos para la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas, en especial las de los sectores de menores ingresos. En ese sentido, cabe hacerse una pregunta central: ¿cuáles son los rasgos de dicha gestión en las ciudades intermedias y cuál es la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar la crisis urbana? Esa pregunta trae aparejadas otras de no menor importancia: ¿en qué medida la descentralización garantiza una gestión capaz de resolver las necesidades de la población? ¿Cuentan los gobiernos locales en las ciudades intermedias con los recursos suficientes para atender tales necesidades? ¿Qué efecto ha tenido la reforma municipal sobre los gobiernos locales en esas ciudades, en cuanto a la posibilidad de una mayor intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones?

En este trabajo se pretende sugerir algunas respuestas a esos interrogantes, tomando como base el estudio de la gestión local en dos ciudades intermedias en Colombia: Cartagena y Santander de Quilichao. Se trata de dos ciudades muy diferentes desde el punto de vista de su localización geográfica, de su tamaño demográfico, de su historia, de su actividad económica y de su papel regional y nacional. Cartagena (530 mil habitantes en 1985), situada en la costa norte colombiana, es la ciudad intermedia de mayor tamaño poblacional en el país. Posee una actividad económica diversificada, un cierto grado de consolidación urbanística y un cúmulo de problemas que se desprenden de su función como puerto marítimo y como polo industrial, así como de su rápida transformación en centro turístico nacional e internacional.

Santander, por el contrario, es un núcleo relativamente pequeño (54 mil habitantes en 1985), situado al suroccidente del país, en la zona norte del departamento del Cauca. Actualmente experimenta un proceso de modernización económica y de urbanización cuyas consecuencias sociales comienzan a sentirse. Opera como un centro de intercambio regional de productos agrícolas, muy ligado aún a la producción agropecuaria de su entorno, lo que lo ha convertido en polo de la microrregión nortécaucana.

A pesar de sus hondas diferencias, las dos ciudades comparten algunas características: ambas poseen influencia regional, mayor, claro está, en el caso de Cartagena. Ese factor las convierte en centro de actividades económicas y de recepción de migrantes procedentes de localidades cercanas. Asimismo, las decisiones municipales en una y otra han sido monopolio de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador), cuyos dirigentes han tenido la capacidad de mantener esa hegemonía aun por encima de algunas movilizaciones ciudadanas, especialmente en el caso de Santander.

Pero lo que más une a las dos ciudades es su problemática social y, más específicamente, uno de sus componentes, la crisis de los servicios públicos. Las necesidades básicas en materia de acueducto y alcantarillado han ocasionado en ambas ciudades, mucho más en Cartagena, un problema sanitario de gran monta cuya solución supera ampliamente la capacidad económica de ambas municipalidades. Es éste el reto más importante que enfrentan los respectivos gobiernos, el cual, de no ser enfrentado y resuelto, agudizará la crisis urbana, deteriorará aun más el nivel de vida de muchos de sus habitantes y ampliará la brecha entre la población de menores ingresos y el resto de la ciudad.

El análisis de la gestión local está dividido en tres grandes partes: las dos primeras examinan los procesos arriba enunciados, de crecimiento de las ciudades intermedias y de reforma municipal en Colombia, con el exclusivo ánimo de contextualizar el problema. La tercera parte se centra en el estudio de la gestión local y recoge los elementos más sustantivos que pueden ser extraídos de la investigación adelantada al respecto en Colombia.

1. URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS EN COLOMBIA

Aunque parezca un lugar común, no sobra repetirlo: Colombia es un país de ciudades, cuya historia en el último medio siglo se ha visto convulsionada por cambios demográficos, económicos, urbanísticos y culturales íntimamente ligados al desarrollo del capitalismo en el país y a las luchas de cientos de miles de hombres y mujeres que han querido defender su derecho a vivir en la ciudad (Velásquez 1986a).

En ese lapso, las ciudades colombianas fueron sometidas a un proceso de "refundación traumática" (Foro Nacional por Colombia 1985), que terminó por convertirlas en los centros de actividad económica, política y cultural por

excelencia del país. Dicho resultado fue, además, intencionalmente buscado por algunas políticas del Estado, que asignaron a la urbanización el complicado papel de "demiurgo" del "desarrollo". Como consecuencia de tales cambios, el país agrario de los años treinta se convirtió en el país urbano de hoy día, en el que siete de cada diez habitantes viven en asentamientos urbanos. Los pequeños villorrios de comienzos de este siglo se convirtieron en grandes ciudades y fueron testigos de sus propias transformaciones sociales y espaciales.

El proceso de urbanización en Colombia siguió en general los mismos patrones que caracterizaron la expansión urbana en varios países de América Latina, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial: incidencia significativa de la industrialización, corrientes migratorias importantes desde las áreas rurales hacia los grandes centros urbanos, altas tasas de crecimiento demográfico, segregación socio-espacial, surgimiento de asentamientos marginales, concentración de la población en las ciudades de mayor tamaño, etc. Así, se configuró una malla urbana cuyos rasgos centrales se mantienen aun hoy: cuatro polos dominantes que albergan la tercera parte de la población del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y acaparan una gran proporción de la actividad económica nacional. Luego, un conjunto de aproximadamente setenta ciudades intermedias (capitales de departamento y polos de influencia regional). Finalmente, un conjunto de centros menores (de 25 mil a 50 mil habitantes).

Esta red presenta actualmente desequilibrios notorios, pues los cuatro centros mayores, y en especial Bogotá, concentran población (Cuadro 1), recursos, inversiones y servicios. No obstante, el predominio demográfico y económico aplastante de esas ciudades ha comenzado a desdibujarse parcialmente, como consecuencia de dos procesos paralelos: de un lado, la transición demográfica que ha venido operando en ellas. En efecto, sus tasas de crecimiento en el período intercensal 1973-85 disminuyeron considerablemente en comparación con el período intercensal anterior, como consecuencia de una reducción fuerte en las tasas de fecundidad (Cuadro 2). De otro, la creciente importancia económica y demográfica de las ciudades intermedias, en especial de las capitales de los departamentos, en los últimos quince años.

En efecto, los datos del Censo Nacional de Población de 1985 señalan que, aunque las grandes ciudades colombianas siguen acaparando la mayor proporción de población del país, son las ciudades intermedias las que presentan una mayor dinámica. En el período intercensal 1973-85, la población de los cuatro centros urbanos mayores creció a una tasa promedio anual de 2,5 por ciento; por su parte, las cinco ciudades que en ese mismo período crecieron a un ritmo mayor (en promedio, 7,5 por ciento anual) fueron centros con población entre 100 mil y 200 mil habitantes.

Aunque el grupo de ciudades intermedias es muy heterogéneo desde el punto de vista demográfico, económico, regional y urbanístico, su expansión reciente ha implicado un severo incremento de la demanda de servicios y

CUADRO 1. Concentración de la población urbana en Colombia (Ciudades de más de 100 mil habitantes en 1985; en porcentajes)

	1951	1964	1973	1985
Bogotá	6,0	9,7	12,5	14,3
Medellín, Cali y Barranquilla	7,7	10,9	12,5	13,3
Ciudades de más de 200 mil habitantes	8,5	10,4	10,0	11,8
Ciudades entre 100 mil y 200 mil habitantes	4,6	5,8	6,6	8,2

Fuente: DANE, Censos de Población de 1951, 1964, 1973 y 1985, Bogotá.

equipamientos comunitarios, de infraestructura de transporte y vivienda, de espacios públicos y sitios de recreación, que no ha sido adecuadamente satisfecha por los respectivos gobiernos locales. La crisis de los servicios públicos y, en general, la insatisfacción de las demandas ciudadanas, en especial de los sectores de bajos ingresos, se ha convertido así en el rasgo distintivo de su expansión, agravada parcialmente por el hecho de que sus fiscos no han mostrado la capacidad económica suficiente para remediar en el corto plazo los déficit en la prestación de los servicios.

CUADRO 2. Tasas anuales de crecimiento de la población en algunas ciudades colombianas (1951-85)

	Población 1985	1951-64	1964-73	1973-85
Bogotá	3.982.941	6,8	6,0	2,8
Medellín	1.468.089	6,0	4,6	2,0
Cali	1.350.565	6,3	5,0	2,6
Barranquilla	899.781	4,5	3,9	2,1
Cartagena	531.426	4,9	4,1	3,6
Cúcuta	379.478	4,7	4,8	2,9
Bucaramanga	352.326	5,6	3,9	0,7
Manizales	327.806	4,1	0,8	2,0
Soledad	165.791	4,7	6,6	7,6
Floridablanca	143.824	5,5	13,8	9,8
Soacha	109.051	3,6	2,1	8,8

Fuente: DANE, Censos de Población en los años respectivos, Bogotá.

Dos procesos se destacan como consecuencia de lo anterior: el primero es la concentración en dichas ciudades de un volumen significativo de colombianos que viven en situación de pobreza absoluta. Los datos del Cuadro 3 señalan que, en Colombia, a medida que se reduce el tamaño de la ciudad (cabecera municipal), crecen los niveles de pobreza absoluta. Así, el fenómeno de la baja calidad de vida es más pronunciado en las ciudades intermedias que en los grandes centros urbanos. En los municipios cuyas cabeceras tienen entre 30 mil y 500 mil habitantes, el 31,4 por ciento de sus habitantes ha sido clasificado como población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), en comparación con el 25,6 por ciento en los centros de más de medio millón de habitantes.¹ Tales sectores constituyen un "cuello de botella" para los gobiernos locales en cuanto a la inversión que anualmente deben presupuestar, y representan de una manera cruda el alcance y la magnitud de la crisis urbana en los centros intermedios.

CUADRO 3. *Indicadores de pobreza absoluta en Colombia según el tamaño de las cabeceras municipales (1985)*

<i>Cabeceras</i>	<i>Personas con NBI (%)</i>	<i>Personas en miseria (%)</i>
TOTAL NACIONAL	45.6	22.8
Cabeceras: Total	32.3	12.6
De más de 500.000 hab.	25.6	8.2
De 200.001 a 500.000	28.7	10.6
De 100.001 a 200.000	30.4	11.7
De 30.001 a 100.000	35.3	12.8
De 10.001 a 30.000	44.8	21.1
De 2.501 a 10.000	46.6	22.7
De 2.500 y menos	43.2	19.0

Fuente: DANE, 1988, p. 513.

El segundo proceso es el aumento notable de la protesta y de los movimientos urbanos en esas ciudades. López (1987) muestra que entre 1970 y 1985 las ciudades entre 50 mil y 600 mil habitantes concentraron 20,8 por ciento de los paros cívicos, 40,7 por ciento de las tomas de dependencias oficiales, 39 por ciento de las ocupaciones de espacios públicos y 42,8 por ciento de las protestas de pobladores.²

Así, pues, los centros intermedios del país han venido configurando una situación con rasgos propios, similar en algunos aspectos a la de las grandes ciudades, pero peculiar desde el punto de vista de la magnitud proporcional de los problemas que deben ser enfrentados por los gobiernos locales y de sus

consecuencias sociales y políticas. Ellos constituyen una realidad nueva en el continente y en el país. Su ganancia de población, el florecimiento de la economía informal en su seno, la proliferación de asentamientos por fuera de las normas urbanísticas, la emergencia de organizaciones y movimientos de corte popular, etc., configuran esa nueva realidad problemática que exige, en consecuencia, un análisis más complejo de la urbanización como proceso económico y social.

2. LA REFORMA MUNICIPAL Y EL NUEVO MARCO DE LA GESTIÓN LOCAL

Colombia vive actualmente un proceso de descentralización en los ámbitos fiscal, político y administrativo. En 1986, el Congreso de la República aprobó una reforma municipal (RM), después de una década de debates al respecto. Los distintos sectores políticos acordaron modificar el marco de acción de los gobiernos locales bajo el supuesto de que ésa sería una forma de atajar el desarrollo de la protesta ciudadana, generalizada desde finales de la pasada década.

La RM respondió a una serie de condiciones que se expresaban en la vida local. En efecto, en las tres últimas décadas los municipios colombianos habían venido padeciendo una crisis cuya fenomenología era fácilmente identificable: fiscos pobres, baja calidad y cobertura de los servicios públicos, deterioro del medio ambiente y del nivel de vida de grandes masas de población, fracaso de los planes de urbanismo, deslegitimación de las autoridades locales, emergencia de movimientos reivindicativos, violencia y represión ciudadana, etc. (Velásquez 1986b).

Los factores determinantes de esa crisis eran fundamentalmente de dos órdenes: sociales y político-administrativos (Velásquez 1986b). Desde el punto de vista social, los municipios, especialmente las ciudades intermedias y grandes, venían manifestando las consecuencias de un proceso de urbanización acelerado e incontrolado: desempleo y pobreza, altos déficit cuantitativos y cualitativos de vivienda, carencia de servicios públicos y equipamientos comunitarios, especialmente en las zonas de los sectores de más bajos ingresos; en fin, ampliación de la brecha entre los pobres de la ciudad y el resto de la población. Las desigualdades regionales eran evidentes: las regiones más prósperas, en las que se encuentran localizados los núcleos urbanos principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) concentraban las inversiones públicas y privadas, mientras que otras regiones (Chocó, Nariño, Putumayo, los Territorios Nacionales) a duras penas recibían atención del Estado y se mantenían en situación de perpetua pobreza (Santana 1985).

Las condiciones de vida dentro de los municipios también se habían transformado sustancialmente, por la implantación progresiva de una cultura de la violencia (Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987) que acabó por suprimir las formas pacíficas y democráticas de convivencia social. La interiorización del autoritarismo se volvió norma de vida, así como el imperio de la "ley

del más fuerte" en el terreno de las relaciones cotidianas. Esta tendencia, juntamente con la privatización de la vida ciudadana (Velásquez 1986a) y la erradicación de una cultura urbana democrática (Viviescas 1989) se extendió por el país y generalizó una vida urbana "selvática".

Los gobiernos locales, salvo el manejo de las redes clientelares, poco era lo que hacían para remediar algunos de esos problemas. Por el contrario, las instituciones políticas cerraban cualquier posibilidad de participación ciudadana y eran monopolizadas por una élite que utilizaba la administración local en su beneficio exclusivo. Eso les hizo perder credibilidad a los ojos de una gran parte de la población, que buscó expresarse por vías no institucionales para hacer sentir su protesta y para reivindicar sus necesidades y sus aspiraciones.

El centralismo y sus consecuencias, la pobreza fiscal y la ausencia de competencias para enfrentar las demandas ciudadanas, tuvieron mucho que ver en la configuración de esa crisis. Los gobiernos locales no sólo eran monopolio privilegiado de las oligarquías locales y de sus representantes políticos, sino que además carecían de los instrumentos administrativos y fiscales adecuados para actuar, instrumentos que en buena parte habían pasado a manos del gobierno central. Colombia era víctima del "síndrome de desmunicipalización" (Lordello de Mello 1983).

Así las cosas, las movilizaciones de la población se multiplicaron a lo largo y ancho del territorio nacional: paros cívicos, toma de tierras, huelgas, marchas campesinas, protestas obreras y estudiantiles, etc., se convirtieron en práctica corriente, en especial durante los últimos tres lustros.

La RM es el resultado de ese complejo panorama. Resultado en el doble sentido de producto de una presión popular, pero también de un proyecto político sustentado por algunos sectores progresistas de los partidos Liberal y Conservador, que veían en la transformación de los municipios una salida política importante, por lo demás controlable, a una situación que podría llegar a un punto de no retorno.

La RM contiene cinco elementos centrales:

- i) *La elección popular de alcaldes.* El Acto Legislativo N° 1 de 1986, que reformó la Constitución Nacional, ordenó la elección de los alcaldes por voto popular desde 1988, por un período de dos años;
- ii) *El referéndum local.* El artículo 6° del mismo Acto Legislativo abrió la posibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos que atañen a la población en los municipios;
- iii) *La reforma fiscal.* Esta busca fortalecer los fiscos municipales cediéndoles impuestos, incrementando las tarifas y las bases impositivas y aumentando las transferencias del gobierno central mediante la cesión a los municipios de una parte del Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- iv) *La descentralización administrativa.* Esta fue hecha efectiva por las Leyes 11 y 12 de 1986 y Decretos 077 a 081 de 1987, que entregaron

- nuevas competencias a los municipios en los siguientes ámbitos: prestación de servicios públicos, saneamiento ambiental, construcción y mantenimiento de centros deportivos, escuelas y centros de salud, construcción de vivienda popular, construcción y mejoramiento de vías y caminos vecinales, manejo de parques urbanos, asesoría técnica agropecuaria, y manejo del transporte urbano y suburbano. Estas competencias se sumaron a las ya existentes en materia de planificación urbana y de vigilancia y control;
- v) *Las normas sobre participación ciudadana.* Estas reglamentaron un conjunto de canales institucionales de participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos locales. Entre ellos, se destacan las Juntas Administradoras Locales, organismos representativos de la población de las comunas y corregimientos (divisiones territoriales de los municipios); la participación de representantes de los usuarios de los servicios públicos en las juntas directivas de los establecimientos que prestan tales servicios; y, finalmente, la realización de contratos entre la municipalidad y algunas organizaciones ciudadanas para ejecutar obras de interés local.

El propósito explícito de toda esta reglamentación es que los gobiernos locales cuenten con los instrumentos jurídicos, financieros e institucionales necesarios para tener un papel más activo en la solución de los problemas de su respectiva población.³

Si embargo, la RM no transformó sustancialmente las atribuciones de los alcaldes y de los Concejos Municipales, excepto que dejó en manos del alcalde el nombramiento del tesorero municipal, lo que hasta 1987 era función del Concejo. Desde ese punto de vista, como se verá luego, las relaciones entre esos dos "polos" de la administración municipal continúan rigiéndose por los criterios hasta ahora dominantes (cuotas burocráticas, coaliciones para obtener mayorías, apoyo del Concejo al alcalde en función de circunstancias particulares, etc.). El nuevo elemento, entonces, es la introducción de un tercer actor en la escena política local, la ciudadanía, a través de los organismos de participación creados por la RM. En ese sentido, las Juntas Administradoras Locales están llamadas a jugar un papel de "tercera fuerza" en el desarrollo de la gestión municipal.

Lo que sí tiende a modificarse es el rol de los gobiernos locales en el conjunto de la estructura del Estado colombiano. La atribución de nuevas competencias, la transferencia de recursos y la creación de mecanismos de participación política y comunitaria, constituyen una redefinición de las relaciones entre lo local y lo nacional en una perspectiva de autonomía relativa y de mayor protagonismo en la solución de los problemas locales.

La RM es un proceso de largo alcance, cuya evaluación tiene que hacerse en el mediano y en el largo plazo. No obstante, en los tres años largos que lleva su aplicación, es posible detectar algunas tendencias sintomáticas de lo que puede ocurrir en el futuro. En efecto, el actual gobierno nacional ha desarro-

llado frente a la RM una doble estrategia: de un lado, el control institucional de la participación. Se trata, en pocas palabras, de encauzar cualquier iniciativa ciudadana dentro de los límites definidos por el gobierno, a fin de que la participación no se constituya en fuente de poderes alternativos. Participación sí, siempre y cuando se desarrolle bajo la tutela del gobierno.

De otro lado, la estrategia del gobierno nacional frente a la RM intenta desdibujar el espíritu inicial de ella, sometiéndola a una especie de "ley del embudo" (Velásquez 1988). En lo que atañe a los mecanismos de participación, por ejemplo, la reglamentación de la reforma ha restringido su alcance. Es el caso de las normas sobre representación de usuarios de servicios públicos, que terminan por impedir la representación de los sectores de bajos ingresos. Por lo demás, en muchos municipios las fracciones más tradicionales de los partidos no han demostrado afán alguno por reglamentar las Juntas Administradoras Locales, lo que ha impedido su funcionamiento.

La reforma avanza, pues, lentamente. Sin embargo, algunos efectos comienzan a ser palpables: la elección popular de alcaldes —realizada por primera vez en marzo de 1988—, aunque confirmó el dominio electoral de los partidos tradicionales, también propició el surgimiento de nuevas fuerzas políticas de carácter local; entre ellas, son de particular importancia los "movimientos cívicos", algunos de estirpe popular, que han comenzado a renovar la vida política local (Santana 1988; Gaitán 1988). Igual cosa ha sucedido con la elección de las Juntas Administradoras Locales en algunas ciudades. Han intervenido fuerzas nuevas de proyección eminentemente local, que oxigenan la política municipal y que pueden contribuir a erradicar el clima de violencia que recorre las tierras colombianas. En ese sentido, la RM es un campo abierto a la intervención de las distintas fuerzas sociales y políticas, en el que cada grupo, sector o clase intentará plasmar su propio proyecto de organización de la vida local.

La RM, a pesar de su despaciosa aplicación, ha incidido en la gestión municipal. Y ello no sólo por entregar recursos y competencias a los gobiernos locales, sino porque ha creado las condiciones jurídico-institucionales para diversificar la vida política local y multiplicar los actores sociales y políticos. Ese punto es clave para entender las nuevas coordenadas de acción de los gobiernos municipales y el rumbo que éstos últimos comienzan a tomar. Examinar esa nueva realidad es el propósito de las páginas que siguen.

3. GESTIÓN LOCAL EN CIUDADES INTERMEDIAS

3.1 El marco político de la gestión municipal

Como señala acertadamente Castells (1985), la particularidad del municipio consiste en ser el nivel más descentralizado del Estado, el más penetrado por la sociedad civil, el más directamente ligado a la vida de las gentes. Esto implica

que el referente inmediato de la población para la satisfacción de sus necesidades, en especial aquellas relacionadas con los bienes de consumo colectivo, es el gobierno local. Este, por lo tanto, actúa supuestamente en la perspectiva de la atención de esas necesidades y de la respuesta a las demandas y aspiraciones de los distintos sectores de la población.

Ahora bien, las necesidades de la población no sólo son históricamente determinadas (Harvey 1977), sino también diferenciadas, como diferenciados son los grupos sociales que las originan. Algunas de ellas son satisfechas sin que necesariamente medie el concurso de la administración municipal, bien sea porque algunos sectores cuentan con los medios económicos y técnicos para resolverlas,⁴ o bien porque, no teniendo esos medios, la población desarrolla estrategias de supervivencia o procesos autogestionarios determinados (individuales o colectivos).

De todas formas, ningún grupo cuenta con los medios para resolver todas sus necesidades, particularmente en el caso de los sectores de más bajos ingresos, a quienes el Estado debe proporcionar los servicios colectivos como un ingreso no monetario que complementa la remuneración obtenida por su trabajo (Topalov 1980).

En ese orden de ideas, la gestión municipal puede ser entendida como el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos destinados a proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo colectivo. Para tal efecto, los gobiernos locales definen planes y programas de desarrollo y/o de inversión de sus propios recursos o de aquellos que provienen de otros niveles de la administración estatal. Si tales planes no existen,⁵ de todas formas los gobiernos deben tomar decisiones sobre la orientación del gasto público.

Los planes y programas de desarrollo e inversión no constituyen decisiones meramente técnicas. Las prioridades son definidas con ayuda de criterios que obedecen al juego de influencias de las distintas clases sobre las instancias de decisión política local. El Estado es un escenario de confrontación de intereses que pugnan por imponer sus propios criterios en la definición de políticas y de acciones de gobierno. Esto es más cierto en el nivel local, precisamente por su permeabilidad a la influencia de los distintos sectores de la sociedad civil.

Estas decisiones, por otra parte, deben guardar un equilibrio entre dos objetivos: mantener la hegemonía política de los grupos dominantes, de un lado; y garantizar su legitimidad social y política, de otro. La búsqueda de ese equilibrio lleva en ocasiones a los gobiernos locales a desarrollar acciones concretas en beneficio de las clases subordinadas, sea por la presión de estas últimas, por el afán de ganar su apoyo político o por la necesidad de disminuir los niveles de conflictividad social. Es eso lo que hace complejo el análisis de la gestión municipal, más aún si se tiene en cuenta otros factores exógenos, en particular los planes y programas de las agencias estatales de orden nacional o departamental, que tienen algún grado de incidencia en la vida de los municipios.

A continuación se examina tres dimensiones de la gestión local, que se revelaron como fundamentales en el estudio de las dos ciudades colombianas: las instancias de representación política; la capacidad financiera y técnica de los municipios; y la descentralización, en su doble aspecto de autonomía local y de apertura a la participación ciudadana.

3.2 Representantes que no representan

Hasta 1986, los Concejos Municipales eran la única instancia de representación local en Colombia. Esos organismos pasan actualmente por una honda crisis de representatividad, que se expresa en forma diversa: en primer lugar, su elección, cada vez más rutinaria, se ha caracterizado últimamente por un bajo nivel de participación. Las tasas de abstención, cercanas a 65 por ciento, indican que un gran volumen de votantes potenciales se desinteresa de ese proceso y acepta que el resto de electores decida por ellos. En esa actitud se refleja la idea de que la elección de los concejales no reporta ningún beneficio a la gran mayoría de la población, en la medida en que los partidos, que designan autocráticamente a los candidatos, poco hacen por representar a través del Concejo los intereses de diversos sectores sociales, en especial de los de bajos ingresos.

Otra expresión de la crisis, causa y efecto de la misma, es el divorcio cada vez mayor entre los electores y los elegidos. Los contactos entre unos y otros para detectar las necesidades ciudadanas son muy esporádicos y con frecuencia son sustituidos por visitas protocolarias en períodos preelectorales. En consecuencia, no hay forma de canalizar la iniciativa ciudadana ni de hacer llegar la voz de los grupos populares hasta el recinto del Concejo. Es la lógica clientelar la que define por completo la relación entre los representantes y sus representados, sobre todo cuando se trata de los sectores populares. Y, como se sabe, esa lógica invierte los términos de la política, pues, en vez de que los líderes políticos hagan uso del poder de decisión para satisfacer demandas y aspiraciones de la población, se apoyan en estas últimas para mantener el monopolio de ese poder y disfrutar de los privilegios que se derivan de él. Además, la relación clientelar implica una reinterpretación de las demandas populares en términos de la lógica de la dominación. Esto significa que pueden ser satisfechas solamente aquellas necesidades y aspiraciones que no impliquen un cambio de la relación de fuerzas y, más aún, que contribuyan a reforzar los mecanismos de control político.

En ese sentido, los Concejos Municipales han representado fundamentalmente los intereses de las clases dominantes locales y se han convertido en instrumento decisivo de la reproducción política de los partidos tradicionales. Las disputas, las contradicciones y las alianzas entre los concejales ocurren en función más de su calidad de miembros de un partido que de su carácter de

representantes de los electores. Estos últimos cuentan poco a la hora de administrar la ciudad, más aún si no tienen la capacidad de convertirse en fuente de presión social y política.⁶

La RM introdujo otras dos instancias de representación: el alcalde municipal y las Juntas Administradoras Locales. Sobre el primero puede decirse, con base en el análisis de las ciudades estudiadas, que los partidos tradicionales mantienen el control de esa instancia. No significa ello que los sectores de bajos ingresos no hayan jugado un papel en la elección. Al contrario, sus votos apoyaron en esas dos ciudades a los alcaldes elegidos, toda vez que el bipartidismo sigue ejerciendo una influencia electoral importante sobre ellos. Más aún, en Cartagena el candidato ganador logró durante la campaña el respaldo explícito de las organizaciones populares más representativas, apoyándose en una propuesta de participación ciudadana que se volvió atractiva para ellos. Hubo, en ese sentido, un voto más consciente. Sin embargo, en ambas ciudades la población tuvo poco que ver en la selección del candidato (en Santander, la escogencia fue hecha por el jefe político que domina en la región) y menos en la elaboración de su propuesta de gobierno. Sirvió más bien como un apoyo político-electoral que, luego de la elección, fue relegado a un segundo plano en el momento de las decisiones sobre la gestión municipal.

En lo que respecta a las Juntas Administradoras Locales,⁷ su papel como entes representativos es menos crítico, aunque aún están lejos de desempeñar cabalmente ese rol. En efecto, hay que aceptar que la participación en la elección de los comuneros ha sido baja. Que, además, las Juntas han tenido muchos problemas para desempeñar sus funciones, vagamente delimitadas en el Acuerdo del Concejo Municipal que las reglamentó. Finalmente, que su relación con la población no ha sido intensa ni frecuente.

No obstante, cuando las Juntas, especialmente las de las comunas populares, han establecido algún tipo de relación con la Administración Municipal, han servido indudablemente de canal de expresión de las necesidades y anhelos de la población que representan. Además, fenómeno muy importante en el contexto de la hegemonía política bipartidista en Colombia, las Juntas han propiciado la aparición de nuevos líderes cívicos, muchos de ellos ajenos al control de los partidos tradicionales, algunos incluso en busca de una alternativa política a esos partidos. Pero lo más importante es que ellas, mal que bien, se han convertido en un nuevo actor en la vida política local. Su existencia ha modificado parcialmente la conducta tradicional de los gobernantes y ha colocado a los concejales ante una nueva realidad, la de una representación ciudadana descentralizada. Independientemente de si intervienen de manera decisiva en la toma de decisiones, es claro que constituyen una fuente de negociación de estas últimas. No pueden, en otras palabras, ser ignoradas.

Mirados en su conjunto, los mecanismos de representación continúan bajo el control de los partidos tradicionales y de las clases dominantes locales, cuyos intereses se ven reflejados en ellos. Es ésta una tendencia innegable, como

innegable es también el hecho de que las nuevas instancias de representación, especialmente las Juntas Administradoras Locales, han modificado parcialmente el perfil de la vida política local.

La posibilidad de que ese control perviva o de que cambie de manos depende no sólo de que los elegidos tomen conciencia de su papel, o se vean obligados a ello, sino de que la población ejerza una vigilancia más activa sobre sus representantes. Este es un aspecto importante, pues, si la crisis de representatividad sigue agudizándose, en parte se debe al bajo nivel de educación política de la mayoría de la población. De hecho, amplios sectores han aceptado el actual estado de cosas y han optado por la vía de la apatía, lo cual ha garantizado el control político de las clases dominantes. Otros grupos, aún minoritarios, han decidido buscar alternativas de expresión propias y, como en el caso de Santander, han tratado de modificar la correlación de fuerzas políticas en el municipio. El éxito de esa empresa depende no solamente de ellos, sino de la existencia de bases sociales que sustenten esas alternativas. El estudio de las dos ciudades indica que aún falta mucho por recorrer en esa ruta.

3.3 La brecha entre las necesidades y los recursos

La gestión municipal se traduce en acciones de gobierno, y la mayor parte de éstas supone una decisión de gasto público. En otras palabras, la capacidad financiera y técnica de los gobiernos locales es clave para el éxito de cualquier gestión. Hasta 1983, los municipios colombianos no gozaban de una autonomía financiera que les permitiera acometer las obras necesarias para satisfacer las demandas ciudadanas. Los fiscos municipales obtenían apenas cerca de 7 por ciento del total de los ingresos del Tesoro Nacional, lo cual generaba una gran dependencia con respecto a las transferencias del gobierno central. En la medida en que dichas transferencias eran proporcionales al tamaño poblacional, las grandes ciudades absorbían gran parte de ellas, y poco dejaban para las ciudades pequeñas y medianas.

La Ley 14 de 1983 fortaleció los fiscos locales, al cederles algunos impuestos de orden departamental y modificar las bases gravables y las tasas de los impuestos locales. No corrigió, sin embargo, el carácter regresivo de las transferencias. Esto ocurrió solamente con la aplicación de la Ley 12 de 1986, que creó una transferencia adicional a los municipios de menos de 100 mil habitantes, proporcional a su esfuerzo fiscal, es decir, a su capacidad de recaudo de impuesto predial. Esta medida ha tenido un considerable impacto en esas localidades, pues ha incrementado sustantivamente sus ingresos anuales y, en consecuencia, su capacidad de inversión.⁸

Sin embargo, este impacto no puede ser evaluado únicamente en términos absolutos. Debe ser visto en su relación con las nuevas competencias entregadas a los gobiernos locales por la RM y con la magnitud de los problemas de cada

ciudad y, por tanto, de las inversiones necesarias para resolverlos. Sobre el primer aspecto es poco lo que se puede decir, pues algunas de las competencias serán transferidas gradualmente a los municipios hasta 1992. Con todo, los testimonios de los funcionarios de las ciudades estudiadas apuntan hacia un juicio unánime: los nuevos recursos no son proporcionales a la magnitud de las nuevas competencias municipales, lo que ocasionará en el mediano plazo una situación de déficit crónico, a no ser que se aumente la capacidad económica de los fiscos locales.⁹

En cuanto a la magnitud de los problemas, es claro que los recursos son limitados. Esto es verdad para las dos ciudades estudiadas y probablemente también para todas las ciudades intermedias del país, teniendo en cuenta que una proporción importante de su población se encuentra en estado de pobreza o de miseria absolutas. En Cartagena, por ejemplo, el valor de las inversiones necesarias para resolver sus problemas de saneamiento ambiental supera varias veces el presupuesto de la administración central.

A ello hay que añadir un factor más: la orientación del gasto. Los gastos de funcionamiento tienen, en efecto, un peso significativo en los egresos municipales, precisamente por el rol que juegan las administraciones locales como generadoras del empleo que alimenta el circuito clientelar de la política local. Así, los dineros destinados a las inversiones son más bien residuales, salvo en los casos en que las transferencias del gobierno central llegan atadas a una destinación específica,¹⁰ o en los que es el propio gobierno central el que realiza directamente las inversiones, generalmente en proyectos de gran envergadura, o cuando se recurre al crédito interno y/o externo para realizar grandes proyectos.

Esta limitación de recursos financieros refuerza el círculo vicioso de las necesidades de la población, especialmente de la de ingresos bajos. En efecto, en tanto las municipalidades no cuentan con los medios adecuados para enfrentar sus problemas, se reduce su capacidad de gestión; esto redundará en un incremento acelerado de las necesidades—algunas de las cuales son satisfechas por el clientelismo—y en una presión mayor sobre el gasto público. La salida del endeudamiento aparece como una posibilidad que llega a comprometer, como en Cartagena, los ingresos futuros por varios años, lo que a su vez reduce la capacidad de inversión futura, y así sucesivamente.

Los efectos sociales de este círculo vicioso son graves, desde que las necesidades crecen a un ritmo mayor que la capacidad de satisfacerlas, hasta que llega el momento en que ni siquiera las redes clientelares son capaces de abarcar el conjunto de exigencias de la población. Por lo demás, las decisiones sobre las inversiones y sobre su localización tienen carácter político, no meramente técnico. Están atravesadas por compromisos e intereses sociales y políticos, incluidos los clientelares, que las orientan en un sentido que no necesariamente apunta a llenar eficientemente las carencias de la población. Esto es claro en las ciudades estudiadas; lo reflejan la atomización de las

inversiones, sobre todo en Santander, y la definición de prioridades y de énfasis de las políticas y los programas locales. En Cartagena, por ejemplo, la orientación de la gestión local hacia la promoción del turismo ha implicado relegar a un segundo plano la solución de los problemas de los cartageneros, especialmente de los más pobres. Por ello, el problema no es únicamente si las municipalidades cuentan o no con los recursos económicos adecuados, aunque ése es un problema real y decisivo, sino sobre todo en qué los gastan y quiénes son los beneficiarios de la inversión local.

A todo esto hay que agregar el problema del recurso humano, a propósito del cual es preciso hacer una doble consideración:¹¹ de un lado, el bajo nivel de ese recurso, excepto entre los mandos medios y técnicos especializados. Ese nivel mejora con el tamaño de la ciudad y, en consecuencia, con el grado de complejidad y de especialización de las distintas dependencias de la administración local. De todas formas, la capacidad de generación de proyectos es baja, lo que implica para las municipalidades la necesidad de acudir a consultores privados y a otras agencias públicas para la realización de estudios y de planes especializados. A manera de ejemplo, la formulación de los Planes de Desarrollo en las dos ciudades estudiadas ha implicado la participación de agencias públicas y privadas, externas a la administración local.

De otro lado, el enganche del recurso humano y su uso siguen la lógica de la recomendación política y del clientelismo. La selección de los candidatos a los cargos no obedece principalmente a criterios técnicos ni de calificación sino, en general, al respaldo de un jefe político. Se producen así distorsiones que redundan negativamente en la gestión administrativa y en el funcionamiento racional de las distintas dependencias municipales, en particular de aquellas que tienen un tinte más político y menos técnico.

Todos estos elementos, vistos en su conjunto, sugieren que en estas ciudades no solamente los recursos son escasos, sino que además se hace un uso relativamente irracional de ellos, al tiempo que las carencias y las necesidades de la población crecen a pasos agigantados. La brecha entre necesidades y recursos tiende, pues, a ampliarse.

3.4 La descentralización y el rol de las municipalidades

Según Borja (1986), “la descentralización es un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o una colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa; y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias y recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”.

El texto de Borja es útil para examinar el problema que nos ocupa, pues

destaca dos aspectos de la descentralización que no necesariamente aparecen juntos: el primero de ellos, que será analizado posteriormente, es el de la identificación de un sujeto territorial, de su representatividad local y de su capacidad de gestionar intereses colectivos. Es, en otras palabras, la cuestión de las relaciones entre descentralización y democracia.

El segundo aspecto es el de la transferencia de competencias y recursos desde el Estado central a ese ente territorial. Para algunos, la descentralización de competencias asigna a los gobiernos locales un papel específico: la gestión de las consecuencias sociales de las grandes decisiones económicas que toma el gobierno central.¹² Esto le resta autonomía a los entes municipales y los convierte en receptores directos de la protesta ciudadana. Otros, por el contrario, ven en la descentralización una forma de hacer más eficiente el gasto y, sobre todo, de garantizar a los gobiernos locales una mayor autonomía en la toma de las decisiones que les conciernen directamente.

La clarificación de ese debate sólo puede provenir del análisis de experiencias concretas. En Colombia, hasta 1986, las municipalidades jugaban un rol completamente marginal en el conjunto del aparato estatal. Las reformas a la Constitución de 1886 sustrajeron competencias y recursos a las administraciones locales y las entregaron al Estado central. En consecuencia, las municipalidades terminaron asumiendo un doble papel: el control político de la vida local y la reproducción de los partidos políticos tradicionales. En ambos casos, las redes clientelares fueron un factor definitivo. El clientelismo facilitó la integración inorgánica de amplias capas de la población —en particular de los más pobres— al sistema de dominación local, de forma que al tiempo que se resolvían sus necesidades de supervivencia, se garantizaba la reducción o la abolición del conflicto social, así como la representación de los intereses de las clases dominantes locales.

Igualmente, el clientelismo afianzó el poder local de los partidos tradicionales en tanto éstos se convirtieron en intermediarios “necesarios” entre los sectores populares y la administración local, de un lado; y en “representantes” de sus intereses y aspiraciones, de otro.

En medio de esa doble “rutina”, los gobiernos locales fueron perdiendo importancia como escenarios políticos y, sobre todo, como generadores de bienestar local y de programas de beneficio colectivo, pues tales programas eran diseñados por el gobierno central y ejecutados por entidades del orden nacional.

Las ciudades intermedias no escaparon a ese proceso, sólo que en ellas asumió formas distintas según factores tales como su tamaño, su importancia regional y nacional, la diversificación de los actores políticos y el control ejercido por los grupos dominantes. Las dos ciudades estudiadas son buena muestra de esas diferencias. En Santander, el control político ejercido por una fracción del Partido Liberal ha sido férreo y contundente, al punto que ha convertido a la ciudad en un feudo electoral en el cual difícilmente las fuerzas

distintas a las dominantes logran tener una incidencia significativa en la gestión local. En Cartagena, la competencia política es más abierta, más diversificada, por lo que los grupos dominantes han tenido que desplegar estrategias muy variadas para mantener el monopolio de las decisiones locales y el control de la administración municipal.

Hay que aceptar que la doble función de los municipios (control político y reproducción de los partidos tradicionales) no se ha modificado sustancialmente, como lo indica el estudio de las dos ciudades en Colombia. Los partidos tradicionales siguen dominando la escena local; los proyectos de desarrollo, cuando existen, continúan relegando a un segundo plano las necesidades de los sectores más desprotegidos de la ciudad; los mecanismos de participación ciudadana no han sido desarrollados en profundidad; los nuevos actores sociales y políticos no cuentan con todas las condiciones, incluso las subjetivas, para hacer oír su voz y para incidir en la toma de decisiones.

No obstante, hay que reconocer igualmente que la Reforma les ha permitido a las municipalidades recuperar un terreno perdido, y ha producido un nuevo marco de vida política en el que los actores tradicionales y las clases dominantes locales han de redefinir su conducta y pensar en nuevas estrategias, si desean mantener su hegemonía. A ese respecto es interesante lo ocurrido en Cartagena, pues precisamente esa nueva estrategia parece construirse en torno al discurso de la participación ciudadana. La hipótesis de la participación promovida por el gobierno municipal como una estrategia de control no es muy extraña a la realidad política cartagenera, y puede ayudar a interpretar la orientación de algunas de las iniciativas adelantadas por el alcalde de la ciudad.

Redefinido el rol del municipio en esos términos, y reconociendo que se trata de un proceso en curso cuyo término es de difícil previsión, el interrogante que se plantea es el de qué tanto la descentralización ha incidido en la gestión local, en la perspectiva de la solución de las demandas y necesidades de los sectores de bajos ingresos.

Hasta mediados de esta década es poco lo que las municipalidades hacían para resolver las carencias ciudadanas. Las pocas inversiones se enmarcaban en la política clientelar y favorecían parcialmente a determinados sectores del electorado local. Ese rasgo era mucho más notorio en las ciudades de menor tamaño, debido al control político más severo ejercido por los jefes políticos locales. Las decisiones de inversión en esas ciudades eran más el fruto de coyunturas electorales o de devolución de favores, también electorales.

Aunque la descentralización no ha logrado modificar sustancialmente ese estado de cosas, ha propiciado otros hechos que pueden producir un cambio importante en la gestión local, como lo demuestra el análisis de las ciudades investigadas. En primer lugar, sus estructuras administrativas fueron recientemente modificadas con el propósito de adecuarlas a las nuevas realidades locales, en particular a la descentralización de competencias.

Por otra parte, en ambas ciudades se encuentra en vía de formulación o

aprobación un Plan de Desarrollo Municipal. Esto es significativo, si se entiende que un plan de esa naturaleza implica una mirada de conjunto de la ciudad, un diagnóstico de sus problemas y el diseño de una estrategia global para resolverlos. Es probable que en la aprobación de dichos planes entren en juego los intereses de los intermediarios políticos clientelares. Pero también entran en juego los objetivos de legitimidad política de los partidos y de la administración municipal, lo cual implica remediar, así sea parcialmente, las necesidades de los sectores populares. Por lo demás, la sola formulación del Plan de Desarrollo Municipal constituye un punto de partida para evitar la atomización de las inversiones.

En tercer lugar, las municipalidades cuentan con una serie de instrumentos jurídicos, económicos e institucionales que antes no poseían y que amplían su capacidad de intervención sobre la vida local.

La descentralización ha generado, en consecuencia, ciertas modificaciones en la estructura de las administraciones municipales y ha ampliado la capacidad de acción de los gobiernos locales. Pero, por sí sola, no parece ser garantía de una mejor gestión en favor de los sectores populares. Las demandas de estos últimos en ambas ciudades no han sido del todo satisfechas. Las inversiones recientemente programadas enfrentan algunas de sus necesidades, pero dejan de lado otras no menos importantes (la vivienda en Cartagena, por ejemplo) e incluyen proyectos que, o bien no son prioritarios, o bien tienen destinatarios inconfundibles: los sectores empresariales y las clases dominantes locales.

Esto plantea de lleno el problema de la relación de los distintos actores sociales y políticos con el gobierno municipal, es decir, la cuestión de la relación entre gestión local y participación.

3.5 La gestión local y los actores sociales y políticos

Descentralización y democracia no son realidades que necesariamente aparezcan juntas. Hay procesos descentralizadores que refuerzan el dominio de las oligarquías locales y de sus redes clientelares. En consecuencia, no siempre la descentralización produce como efecto una democratización del régimen político, es decir, la apertura de un espacio para la intervención de las distintas clases en la toma de decisiones. Pero, como dice Borja, la descentralización es consubstancial a la democracia, en la medida en que ésta requiere ampliar los canales de participación ciudadana, garantizar el ejercicio de los derechos, posibilitar nuevas prácticas políticas. Y estos procesos pueden tener su punto de arranque en la vida política local y en la relación que los distintos grupos sociales establecen con la administración municipal. En otras palabras, la descentralización tiene la posibilidad de multiplicar las esferas a través de las cuales puede ejercerse el poder. Descentralizar es, entonces, democratizar cuando no solamente se delega competencias, sino cuando opera una fragmen-

tación del poder y se multiplican las esferas de actuación social (Massolo 1988).

Es ésta una segunda dimensión de los procesos de descentralización, que permite entender hasta qué punto ella sobrepasa los límites meramente funcionales y administrativos del traslado de competencias, abarcando una transformación de las relaciones sociales y políticas y la posibilidad de que nuevos grupos sociales tengan acceso en niveles muy distintos a los canales de decisión local. El punto importante es, en ese sentido, la relación entre los distintos actores sociales y políticos, y la gestión.

Esta gestión se desarrolla a través de tres tipos de acción: en primer lugar, los *macroproyectos*, orientados generalmente hacia la solución de los problemas de la ciudad, entendida globalmente, o de sectores o áreas urbanas que requieren inversiones de gran magnitud (redes de servicios, infraestructuras, equipamientos, etc.). En segundo lugar, los *microproyectos*, cuyo alcance es más limitado en términos de su cobertura y del volumen de recursos técnicos y financieros comprometidos; obedecen a necesidades localizadas en espacios reducidos, que padecen grupos específicos de la población. Finalmente, las *acciones aisladas*. Estas, a diferencia de las anteriores, no se desprenden de una iniciativa planificada de la administración municipal, sino que son respuestas a demandas y presiones de la población; constituyen una especie de reacción a tales demandas.

El estudio de las dos ciudades sugiere elementos interesantes de análisis sobre el tipo de acciones dominantes y sobre la participación ciudadana en la gestión municipal. Las diferencias entre las dos ciudades (económicas, sociales, urbanísticas, etc.) determinan énfasis diferentes en esa gestión. En Cartagena, la gestión municipal se ha orientado generalmente hacia los microproyectos aunque, dada la magnitud de sus problemas, especialmente los de saneamiento ambiental, los macroproyectos han ganado terreno en las decisiones de inversión. Las acciones aisladas, por su parte, aparecen como una constante, y han permitido sostener el nexo entre la administración municipal y los sectores de bajos ingresos, vía intermediarios políticos. Como ya se señaló anteriormente, la orientación de la gestión ha sido hacia el fortalecimiento de la industria turística. Las obras de infraestructura propuestas para el corto plazo tienden a favorecer a los sectores económicos ligados a la industria turística, antes que a los sectores de más bajos ingresos.

En Santander, los macroproyectos han brillado por su ausencia (con excepciones tales como el proyecto actual de acueducto para la ciudad); la gestión se ha centrado en microproyectos y, en especial, en acciones aisladas. Los intereses de las clases dominantes locales y de los partidos tradicionales han sido los ejes de referencia de la gestión municipal.

En ambas ciudades, sin embargo, se destaca la intermediación de los dirigentes políticos como condición esencial de la gestión local. El clientelismo, en sus más diversas modalidades, constituye un rasgo nuclear de dicha gestión: opera como intérprete de las necesidades de la población en función de lo que

es políticamente factible, dada una determinada configuración del poder político local; privatiza los dineros públicos en beneficio de aspiraciones electorales particulares; en fin, constituye un instrumento de control político local, que busca evitar el conflicto, integrar la población al régimen existente y fragmentarla socialmente, individualizando las demandas y subordinando — incluso coartando— la iniciativa colectiva y de organización popular a la voluntad del jefe político. En ese sentido, la gestión en las dos ciudades ha sido poco abierta a la participación.

No es, con todo, totalmente cerrada. Existen mecanismos de concertación con los gremios empresariales y algunos, más informales, con los representantes de los sectores populares, en particular con los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

La iniciativa de concertación, en el caso de los gremios de propietarios, puede provenir de los dos lados. En Cartagena, por ejemplo, los empresarios han sido activos y han trasladado al gobierno municipal iniciativas de diverso tipo que poco a poco han sido adoptadas como políticas para la ciudad. Se nota en ellos el propósito de dar una orientación específica (de carácter abiertamente desarrollista) al crecimiento de la ciudad y a su definición como centro productivo y turístico. En Santander ha sido el alcalde quien ha tomado la iniciativa, empeñado en comprometer a los sectores empresariales en algunos proyectos de envergadura, ya que estos últimos han preferido hasta ahora concentrarse en la promoción de sus intereses particulares.

A pesar de estos mecanismos de concertación, los alcaldes tienen un buen espacio de decisión autónoma y un gran poder de control del aparato administrativo, mucho mayores en el caso de que cuenten con una base política y electoral amplia. Los Concejos Municipales tienden a reforzar ese protagonismo del alcalde, en especial cuando domina en ellos una mayoría (de partido o de coalición) que lo respalda, a cambio de que él respete sus cuotas burocráticas y no obstaculice la realización de sus intereses políticos y, cuando es el caso, económicos.

Las organizaciones cívicas de base popular juegan en ese contexto un papel relativamente secundario, más aún si no cuentan con una historia de organización y de lucha sólida. Cuando esa tradición existe, como en Santander de Quilichao, aumenta la probabilidad de que esos organismos y sus canales de representación política hagan sentir su voz y se constituyan como parte del polo opositor y como fuente de demandas explícitas a la municipalidad. De todas formas, en ningún caso logran lo que los grupos empresariales, es decir, tener un cierto grado de influencia en la determinación de las acciones del gobierno local. El carácter reivindicativo, transitorio, a veces contestatario y hasta cierto punto particular de sus luchas, hace que esas organizaciones no muestren una continuidad en su acción y que el efecto de su presión sobre el gobierno desaparezca rápidamente.

Las Juntas Administradoras Locales en Cartagena pueden ser vistas hasta

cierto punto como una excepción a esa tendencia, ya que por momentos han logrado unificar su acción frente al alcalde y el Concejo Municipal. Incluso, acordaron con el ejecutivo local una serie de obras prioritarias para las comunas y corregimientos, cuya financiación el alcalde se comprometió a garantizar. Sin embargo, siguen siendo vistas, sobre todo por los concejales, como meros órganos de consulta y no como posibles gestores de proyectos, por ejemplo en materia de servicios locales. Se les deja opinar, pero no necesariamente intervenir en las decisiones de políticas.

Este es uno de los motivos por los cuales los sectores populares se ven obligados a desarrollar estrategias de supervivencia que les permitan resolver por sí mismos una parte de sus necesidades en materia de empleo, vivienda y servicios. En ese sentido, son importantes actores en la producción de la ciudad, de "su" ciudad.

3.6 La tensión entre el control político y la democratización

Así, pues, la reforma municipal, y más concretamente la descentralización y la apertura de mecanismos institucionales de participación, aunque han modificado parcialmente las coordenadas de la vida política local y de la gestión municipal, no han logrado hasta el momento resquebrajar el monopolio del poder local, secularmente concentrado en manos de las clases dominantes locales y de sus representantes políticos.

No puede negarse que, en el corto camino recorrido, la descentralización ha devuelto a los gobiernos locales una cierta iniciativa, ha obligado a los alcaldes y a los Concejos Municipales a variar su conducta en el manejo de los asuntos locales y ha propiciado la constitución de nuevos sujetos políticos de raigambre regional o local, partidarios de una democratización de la vida municipal.

Pero existen en las ciudades estudiadas varios indicios de que las fuerzas tradicionales económicas, sociales y políticas, buscan a toda costa mantener un estricto control político sobre la vida local, sobre los mecanismos de decisión y sobre el aparato burocrático municipal. Las estrategias en ese sentido son variadas, y van desde el monopolio o cuasimonopolio electoral hasta las formas más descarnadas de clientelismo, pasando por el uso de diferentes técnicas en el ejercicio del poder, tales como el discurso participativo, los mecanismos de concertación con los empresarios locales y el diálogo informal con algunas organizaciones populares.

La gestión municipal se desarrolla en medio de esas dos fuerzas contradictorias: la que tiende a ampliar los espacios de intervención democrática de nuevos sectores sociales y políticos, hasta ahora marginados de la toma de decisiones, de un lado; y la que intenta, por medios muy variados, mantener el control y la hegemonía social y política de las clases dominantes en el ámbito

local, del otro. Esta última, apoyada en más de un siglo de dominio de los partidos Liberal y Conservador, parece por el momento inclinar la balanza en su favor. Por su parte, el polo democrático, en su esfuerzo por ganar terreno en esa confrontación, tiene ante sí una serie de escollos que debe superar: algunos de ellos se relacionan con las condiciones objetivas en medio de las cuales se desarrolla su lucha (un régimen de libertades recortadas, una atomización de las organizaciones populares, la ausencia de un canal propio de expresión política, los desacuerdos ideológicos planteados en forma irreconciliable, etc.); otros, probablemente los más difíciles de superar, guardan relación con la ausencia de ciertas condiciones subjetivas, entre las cuales se destacan el escaso conocimiento crítico de su propio entorno económico y social, la falta de conciencia y de educación política, y la ausencia de una cultura democrática centrada en la doble dimensión de la tolerancia y de la participación.

La posibilidad de que la descentralización y la gestión local operen en una dirección democrática requiere la constitución de unos sujetos portadores de esa cultura de la tolerancia y la participación, que promuevan la organización ciudadana y la transformación de las formas de coexistencia social. La reforma municipal ofrece un conjunto de instrumentos que pueden contribuir a recorrer ese difícil camino, por lo menos en el terreno de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Hasta ahora, quienes han dominado tradicionalmente el poder local han buscado y, en parte, logrado controlar el proceso de apertura de los gobiernos locales para sacar provecho político de él; sin embargo, existen otras fuerzas sociales que pueden revertir esa tendencia, la que podría llegar hasta la anulación de los posibles efectos democráticos de la reforma municipal. Habrá que evaluar en el futuro si esas fuerzas nuevas fueron capaces de consolidar e impulsar los procesos de democratización, o sucumbieron ante el poder de los enemigos de la democracia local.

NOTAS

1. Los indicadores tenidos en cuenta por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 1988) para catalogar a una población como con necesidades básicas insatisfechas, fueron los siguientes: viviendas inadecuadas desde el punto de vista de sus características físicas; viviendas con hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto); viviendas con servicios inadecuados; viviendas con alta dependencia económica (más de tres personas por miembro ocupado); y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
2. Las cifras para las grandes ciudades son respectivamente 3,9 por ciento, 33,3 por ciento, 41,7 por ciento y 57,1 por ciento (López 1987: 86).
3. La Ley de Reforma Urbana, aprobada en enero de 1989, entregó a las municipalidades nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y financieros para intervenir en el mercado del suelo, en la construcción de vivienda popular y en la protección de los espacios públicos. Igualmente, reforzó el papel de los Planes de Desarrollo Municipal, al definirlos como criterio básico para la toma de decisiones de los gobernantes locales.
4. Es el caso de la seguridad privada en Colombia.
5. La reforma municipal obliga a los alcaldes a elaborar en plazos determinados tales programas de inversión.
6. Más adelante se examinará el papel que han desempeñado las Juntas Administradoras Locales en Cartagena, en la modificación de ese rasgo característico de la vida política local.
7. En Cartagena, las Juntas han sido elegidas en dos oportunidades. En Santander, por el contrario, aún no se ha llevado a cabo su reglamentación ni su elección.
8. La norma tiene, sin embargo, otro efecto regresivo, pues la asignación de las transferencias adicionales es proporcional al esfuerzo fiscal. Se ha demostrado que dicho esfuerzo depende en gran parte del tipo de actividad económica de cada municipio y de su capacidad para generar riqueza. En consecuencia, los municipios económicamente pobres reciben una menor transferencia adicional, en comparación con los municipios que poseen una buena dinámica económica.
9. Algunas personas, como el ex ministro Jaime Castro, mentor de la reforma municipal de 1986, están proponiendo, entre otras cosas, que se transfiera la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los municipios. La legislación actual establece que esa transferencia compromete solamente el 50 por ciento del IVA.
10. Esto implica para algunos analistas un recorte a la autonomía municipal en las decisiones sobre orientación de la inversión y una atomización de las inversiones municipales.
11. Existen muy pocos datos en este tipo de ciudades acerca de la calificación de su recurso humano. Las afirmaciones que aquí se hacen se basan en una información aún fragmentaria.
12. Véase una reseña de ese debate en Massolo (1988).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BORJA, J.
1986 "La descentralización: una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología* 46, no. 4 (Octubre-Diciembre).
- CASTELLS, M.
1985 *Crisis urbana y cambio social*. Madrid: Siglo XXI.
- COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA VIOLENCIA
1987 *Colombia: Violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA

1985 *Vivienda popular y reforma urbana democrática*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.

GAITÁN, P.

1988 "Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones". *Análisis Político* (Bogotá), no. 4.

HARVEY, D.

1977 *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI.

LÓPEZ, W.

1987 "La protesta urbana en Colombia". *Revista Foro* (Bogotá), no. 3.

LORDELLO DE MELLO, D.

1983 "Modernización de los gobiernos locales en América Latina". *Revista Interamericana de Planificación* (México) 18, no. 66.

MASSOLO, A.

1988 "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*.

SANTANA, P.

1985 "Crisis urbana y movimientos cívicos en Colombia". *Revista Interamericana de Planificación* (México) 19, no. 74.

1988 "Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral". *Revista Foro* (Bogotá), no. 6.

TOPALOV, C.

1980 *La urbanización capitalista*. México: Aurora.

VELÁSQUEZ, F.

1986a "La ciudad colombiana: realidad y promesa". En *La Colombia de hoy*. Bogotá: Cidse-Cerec.

1986b "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia". *Revista Foro* (Bogotá), no. 1.

1988 "Los movimientos populares y la reforma municipal". En *Colombia: Democracia y sociedad*. Bogotá: Cidse-Fescol.

VIVIESCAS, F.

1989 *Urbanización y ciudad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.

MUNICIPIOS EN CIUDADES INTERMEDIAS EN CHILE: LOS CASOS DE TALCA Y LOTA

Alex Rosenfeld, Darío Vergara & Ana María Icaza
SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación
Santiago de Chile

La importancia del municipio como institución del Estado en el plano local, es abordada en este artículo a través del análisis de su desempeño en dos ciudades, Talca y Lota. Ambas, por sus tamaños y características, están incluidas en el conjunto de las ciudades intermedias del país, de importancia reciente en el proceso de urbanización nacional: éste, por un largo tiempo, había estado restringido al área metropolitana de Santiago y a las conurbaciones menores de Valparaíso y Concepción.

1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN CHILE

Desde mediados del siglo pasado, la población del país manifestó una tendencia a localizarse en áreas urbanas; cifras de 1865 señalan que la población urbana representaba entonces 21,9 por ciento del total de habitantes del país. Sin embargo, este temprano proceso de urbanización no fue excesivamente concentrador. La tendencia a la concentración recién comenzó a manifestarse en la década de los años treinta, en un inicio por migraciones a la zona central del país originadas en la crisis y cierre de las empresas salitreras del norte en los años veinte; posteriormente, fue reforzada por el proceso de industrialización que experimentó la economía chilena en los años cuarenta y cincuenta, localizado principalmente en Santiago y, en menor grado, en Valparaíso y Concepción.

1.1 Distribución de la población urbana

La tendencia general hacia la urbanización y concentración tiene algunas particularidades en relación con la evolución de los distintos tipos de asentamientos urbanos clasificados según su tamaño.

CUADRO 1. Centros urbanos mayores de 5 mil habitantes, según tamaño y año censal

Tamaño de los centros urbanos (en miles)	1960			1970			1982		
	Número centros urbanos	% de la población en centros de más de 5 mil hab.	% de la población total del país	Número centros urbanos	% de la población en centros de más de 5 mil hab.	% de la población total del país	Número centros urbanos	% de la población en centros de más de 5 mil hab.	% de la población total del país
1.000 y más	1	45,5	27,1	1	45,6	29,4	1	45,8	34,5
300 a 999	1	9,8	5,8	2*	14,4	9,3	2*	13,5	10,2
50 a 300	9	17,5	10,4	13	17,4	11,2	19	22,4	16,9
5 a 50	79	27,3	16,2	94	22,6	14,6	106	18,3	13,8
TOTAL	90	100,0	59,5	110	100,0	64,4	128	100,0	75,4

Fuente: Instituto Geográfico Militar, *Geografía de Chile*, Tomo X: "Geografía Urbana", por Hugo Bodini Cruz-Carrera (Santiago, 1985), Tabla 5, p. 78-81.

* Conurbanos de Valparaíso (Valparaíso, Viña del Mar, Quipué y Villa Alemana). Concepción (Concepción, Talcahuano).

Los tres últimos censos muestran tres grandes tendencias en los cambios en la distribución de la población según categorías de centros urbanos. La primera se refiere a la creciente concentración de la población del país en centros urbanos mayores de 5 mil habitantes: 59,5 por ciento en 1960; 64,4 en 1970; y 75,4 por ciento en 1982.

La segunda se refiere a que Santiago (la única ciudad sobre un millón de habitantes), manteniendo su importancia relativa con respecto a la población que reside en centros mayores de 5 mil habitantes, aumenta cada vez más su importancia con respecto a la población total del país: de 27,1 por ciento en 1960, pasó a 34,5 en 1982.

La tercera tendencia se refiere a la importancia creciente adquirida por el grupo de centros urbanos de 50 a 300 mil habitantes, que corresponde al que denominamos ciudades intermedias y que, de acuerdo al censo de 1982, tenía 22,4 por ciento de la población asentada en centros mayores de 5 mil habitantes, y 16,9 de la población total del país. Este grupo se diferencia claramente del de 300 a 999 mil habitantes (Valparaíso y Concepción), que se mantiene relativamente estable entre los dos últimos censos, como también del de 5 a 50 mil habitantes, que si bien aumenta el número de centros urbanos que incluye, disminuye en términos de su participación porcentual respecto a la población de los centros urbanos y total del país.

1.2 Las políticas económicas y su impacto sobre la urbanización

El perfil de desarrollo urbano antes descrito es en parte producto de las estrategias de desarrollo aplicadas en el país. Tanto la política de sustitución de importaciones como la actual internacionalización del sistema económico, han transformado la división regional del trabajo no sólo entre el campo y la ciudad, sino también entre las distintas regiones del territorio nacional.

La consecuencia de estos procesos de transformaciones económicas (de desarrollo industrial sustitutivo, primero; y de apertura a los mercados internacionales, después), fue la densificación de la población y de capital en las ciudades. La concentración económica y territorial se requieren y refuerzan mutuamente. Variables claves en el proceso de acumulación —tales como la escala de producción, la incorporación de innovaciones tecnológicas, economías de aglomeración, acceso a materias primas y la productividad del trabajo— hacen que tanto la empresa privada, interesada en "las distintas rentabilidades del territorio", como el Estado, por la vía de sus políticas de integración económica y regional, refuercen el rol central de Santiago, y simultáneamente incrementen la importancia de centros urbanos intermedios en todo el territorio nacional.

Un ejemplo de lo anterior, en un primer período, es la influencia del desarrollo de la red vial para el transporte entre 1940 y 1960, que permitió un

avance en materia de integración espacial, transformando definitivamente las relaciones entre el campo y la ciudad, y también a nivel interregional.

A su vez, las ciudades intermedias cumplen esencialmente funciones integradoras entre los grandes ejes metropolitanos, la red de centros urbanos y su entorno local.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones y la internacionalización del aparato productivo y financiero, introdujeron profundos cambios en la lógica espacial antes descrita, más aún cuando se ha restado al Estado buena parte de su potestad reguladora del mercado. En este marco, las decisiones de localización de las actividades expresan factores e intereses que no siempre guardan correspondencia con demandas y necesidades de carácter local-regional; más bien, éstas quedan sujetas a las condiciones que impone el comercio exterior y a flujos financieros también externos, que sólo consideran los recursos productivos y su rentabilidad. (Para el caso de Chile, los recursos son: minería, forestal, pesca y fruticultura). Aparece un nuevo patrón de especialización económica regional, en función de la nueva articulación mercado interno/mercado exportador. Esta nueva articulación es la que ha dado relevancia a los asentamientos intermedios.

2. LOS GOBIERNOS LOCALES: ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Las transformaciones de la institución municipal realizadas en Chile por el gobierno militar forman parte de un proceso más amplio de redefinición del papel del Estado en las relaciones sociales y económicas de nuestro país. El Estado, como gestor de desarrollo, modificó su rol bajo las nociones de "subsidiaridad", no sólo de aspectos como la propiedad o gestión de las unidades económicas, sino también con prescindencia importante en materia de asignación de recursos y distribución de la riqueza.

Lo cierto es que el aparato de gobierno que funcionó hasta el golpe militar de 1973 era excesivamente centralizado, de un gran tamaño y altamente burocratizado y, por tanto, necesitaba importantes redefiniciones. Es así que cuestiones como la excesiva centralización metropolitana, una división territorial del gobierno interior inadecuada, y una ausencia de estrategias más desagregadas de optimización de uso de recursos productivos y financieros, eran obstáculos visibles que, ya a fines de los años sesenta, aparecían como imprescindibles de solucionar.

La reforma político-administrativa implementada desde 1976 intentó enfrentar estas limitaciones, integrando principios de geopolítica y un modelo económico neoliberal; combinaba así un intento de control político-espacial de la población, con un traspaso de la gestión productiva, acumulación y distribución de la riqueza, a la iniciativa privada y al mercado.

En este contexto se insertan las políticas de regionalización, que en lo

esencial buscaron disminuir el tamaño y, en algunos casos, las atribuciones del aparato central de gobierno, desconcentrando a niveles regionales la ejecución de tareas administrativas, parte de la inversión, y algunas tareas de orden político antes ejecutadas en el nivel central.

Otro proceso gravitante en materia de redefinición del papel del Estado, y con un importante impacto en los niveles locales, ha sido el traspaso de empresas y administración de responsabilidad del Estado, a manos privadas.

Frente a estas transformaciones, queda abierta la pregunta de si ellas pueden constituir un efectivo camino de descentralización de la gestión pública, si entendemos por ésta una real redistribución de poder y atribuciones *dentro* de los distintos niveles de la gestión estatal. Esto será abordado en los estudios de casos que a continuación se exponen.

Por último, resulta evidente a la luz de la experiencia chilena que los procesos de desconcentración o de una eventual descentralización, en los términos antes expuestos, son materia que no puede homologarse linealmente al potenciamiento de la democratización comunal. Esta materia fue explícitamente postergada por el gobierno militar, que, junto al proceso de desconcentración, intentó un modelo de participación corporativo que repone de modo encubierto una forma censitaria o excluyente de participación política en los niveles regional y comunal.

3. MUNICIPIO Y CIUDADES INTERMEDIAS: TALCA Y LOTA

Los municipios de ciudades intermedias presentan, por lo menos, dos características particularmente importantes para la investigación de los gobiernos locales:

- i) En las ciudades intermedias y pequeñas, el territorio de la municipalidad equivale, en la mayoría de los casos, al territorio de la ciudad;
- ii) La presencia e interacción —diversificada y cercana— de actores sociales, económicos y políticos, estructura patrones de negociación y conflicto centrados en aspectos locales o regionales.

Estas características indican que los municipios de las ciudades intermedias, a diferencia de sus homólogos metropolitanos, dan cuenta de una totalidad geográfica y político-administrativa, como es la ciudad, lo que hace más comprensible el objeto de análisis: el gobierno local.

En segundo término, la comuna (el territorio) y el municipio (el gobierno local) de una ciudad intermedia concentran la diversidad de funciones urbanas y los distintos sectores sociales en un solo espacio y, a veces, en muy pocas manzanas, generando una forma diferente de articulación entre todos y cada uno de ellos. Las comunas metropolitanas, en cambio, se encuentran estratifi-

cadras económica y socialmente, y en esa medida cada comuna tiende a presentar actividades y sectores sociales homogéneos, diferenciándose claramente de las formas heterogéneas de relación social y política en las ciudades intermedias.

Reconocemos, en todo caso, que los municipios de ciudades intermedias presentan algunas características muy similares a los municipios de las comunas periféricas pobres del área metropolitana: problemas económicos y sociales, carencias de infraestructura y equipamiento, demandas por saneamiento y estructura de los ingresos municipales, o la gravitación que tiene el Fondo Común Municipal en la redistribución de los ingresos municipales, entre otros.

3.1 Los casos en estudio

Talca es una ciudad tradicional de tamaño medio ubicada en la zona central del país, que se ha desarrollado en función de la agricultura existente en la región circundante y sobre la base de su función de cabecera regional de servicios estatales, financieros y de mercado. En el último período, dos de las tres provincias de la región han orientado su producción agrícola principalmente hacia el mercado externo, mientras que la provincia de Talca ha mantenido una producción más tradicional —hacia el mercado interno—, todo esto en el marco de un proceso de modernización de la producción del sector agropecuario.

La ciudad también funciona como un importante centro de servicios en el nivel regional, a través de organismos del Estado, de intercambio comercial y financiero, y de servicios de apoyo a las actividades agropecuarias en toda la región.

Talca presenta una estructura de clases diversificada, una heterogeneidad social que incluye distintos sectores propietarios (agricultores, empresas industriales y agropecuarias, comerciantes) y trabajadores, vinculados al sector servicios, agropecuario e industrial.

La estructura política es igualmente heterogénea. En Talca, históricamente ha estado presente la casi totalidad de partidos políticos vigentes a nivel nacional, pero ninguna tendencia o partido ha podido consolidarse como mayoría durante un largo período. Las preferencias electorales no han cristalizado y, al contrario de lo que ha sucedido en Lota, han fluctuado mucho en el tiempo. Es decir, las tendencias políticas de Talca han seguido un patrón histórico similar a lo ocurrido a nivel nacional, tanto respecto a elecciones presidenciales como parlamentarias y de regidores.

Lota, en cambio, es una ciudad pequeña, cuyo origen es un enclave minero (carbón) y, por tanto, la composición social de la población es más homogénea. La crisis y posterior racionalización de la producción minera, por una parte, y la poca accesibilidad a terrenos susceptibles de ser urbanizados a bajo costo, por otra, han significado un estancamiento del crecimiento de la población en los últimos quince años.

La ciudad se estructura socialmente sobre la base de un gran sector de trabajadores vinculados a la actividad económica principal, la minería, y a las actividades de servicios, municipales y comerciales. El sector social de clase media es más bien pequeño, y los sectores altos están compuestos por los directivos de las pocas empresas existentes (carbón, pesqueras, refractarios, forestal), la mayoría de los cuales no vive en la ciudad, sino en Concepción.

La ciudad de Lota constituye un centro de servicios sólo para la población local, y de comunicación, principalmente terrestre, entre las provincias de Concepción y Arauco. A pesar de la gran magnitud de la explotación carbonífera, ésta no juega un rol importante en la estructura económica de la región. El carbón tiene mercados en el interior del país, pero en regiones alejadas de este centro de producción.

Las tendencias políticas en esta ciudad han permanecido estables durante un largo período de tiempo. Desde fines de la década del cincuenta, las preferencias electorales —tanto a nivel nacional (presidenciales), regional (parlamentarias) como local (regidores)— han otorgado una cómoda mayoría a los partidos políticos de izquierda. La presencia de la derecha ha sido siempre muy minoritaria, y el centro político no ha logrado consolidarse, por lo menos hasta las últimas elecciones democráticas.

Las tendencias políticas del período democrático, al parecer se han logrado mantener durante los años de gobierno militar, según se refleja en el resultado del plebiscito de 1988. En Talca, los resultados de dicho plebiscito otorgaron una mayoría a los sectores democráticos, mientras que en Lota la derrota de los sectores afines al régimen militar fue, acorde con la tendencia histórica, por una gran diferencia.

3.2 Las reformas municipales: el municipio en transición

El proceso de reformas municipales que el régimen militar comenzó a implementar a principios de los años ochenta, ha significado cambios sustantivos en las funciones y el rol del municipio en tanto aparato político-administrativo del Estado, y de gestión de los servicios urbanos y sociales. Y éste es un proceso que no ha terminado, ni menos ha sido evaluado en su totalidad.

En efecto, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988 recién ha entrado completamente en vigencia en marzo de 1990, al mismo tiempo que asumió un gobierno con un Congreso Nacional y Presidente elegidos —en su gran mayoría— democráticamente. El modelo político institucional que el régimen militar impuso en los municipios chilenos no es coherente con el funcionamiento de un sistema democrático a nivel nacional, y es muy evidente, tal como lo han manifestado la mayoría de los partidos políticos, que será modificado.

El nuevo régimen democrático no puede permitir por mucho tiempo que

esta ley, tal como fue promulgada en 1988, siga vigente y se consolide. Es imprescindible que el modelo político-institucional, al menos en lo que se refiere a dirección y gestión, sea capaz de resolver adecuadamente las demandas por más participación y democracia.

Esta situación es la que nos permite definir a los municipios chilenos como organismos "en transición". Es decir, tanto en su forma de representación política, como también en parte significativa de sus funciones, atribuciones, y gestión de servicios públicos, seguirá siendo objeto de discusión y cambios en el futuro cercano.

En todo caso, el municipio chileno ya fue objeto de reformas durante casi una década, algunas muy sustantivas, que al parecer se han consolidado en estos años. Además, por el período transcurrido desde que se comenzaron a aplicar las reformas, es ahora posible y necesario realizar una evaluación de este proceso. En el caso de los municipios de ciudades intermedias, éste es el primer estudio que se aproxima al tema.

Para realizar un análisis acabado de las reformas, es necesario primero precisar las modificaciones más importantes hechas por el gobierno militar en estos años.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica Municipal de 1976 (Decreto Ley 1.289), se implementaron en todos los municipios urbanos, en calidad de órganos asesores del alcalde, las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (Secplac). El objetivo fue incorporar una cantidad de profesionales capaces de desarrollar una labor técnica y administrativa en el municipio, a través de una instancia que pudiera elaborar una estrategia de planificación comunal y de gestión de proyectos de desarrollo.

Al establecer de manera obligada esta instancia técnica de planificación, se está reconociendo al municipio chileno un nuevo rol. El organismo ya no sólo tendrá como atribución exclusiva el mantenimiento urbano de la ciudad, sino también el desarrollo económico y social de la comuna.

El primer paso efectivo en este sentido se realizó con la promulgación de la Ley de Rentas (DL 3.063) de noviembre de 1979, la cual otorgó una cantidad de recursos financieros permanentes a los municipios (el Fondo Común Municipal), al mismo tiempo que estableció un mecanismo de redistribución de ingresos entre ellos, destinados mayoritariamente a las entidades de menores recursos.

En el marco de un proceso mayor de regionalización del país —nueva estructura político-administrativa del territorio nacional— y "descentralización" del Estado, se permitió (mediante la misma ley anterior, complementada por el DFL 1-3.063 de 1980) que los municipios tomaran a su cargo la administración de algunos servicios sociales básicos, principalmente dos: educación básica y media, y atención primaria en salud.

A través de la creación de estas nuevas instancias o departamentos municipales, por una parte, y del traspaso de la administración de servicios

sociales, por otra, lo que se ha consolidado en este período es el conjunto de las nuevas funciones y atribuciones de los municipios. En este sentido, la actual Ley Orgánica Constitucional (Ley 18.695 de 1988) ha venido a reunir, en un mismo cuerpo legal, varias funciones que ya hace un tiempo habían sido "descentralizadas" a través de diversos decretos.

La mayor reforma del período consistió en eliminar la elección de los alcaldes, y suprimir toda forma de representación política democrática en los municipios. De esta manera, el régimen militar estableció un municipio no democrático, en el cual el alcalde es nombrado por el Presidente de la República; además, se creó una instancia de "consulta" de la comunidad, el Consejo Comunal de Desarrollo, con miembros nombrados por la misma autoridad municipal. En estas circunstancias, el municipio chileno no sólo perdió la autonomía política que sustentaba en el período democrático respecto del gobierno central, sino que concentró el poder local en la figura del alcalde. Este ha sido un rasgo distintivo del funcionamiento de los municipios durante el período autoritario.

La situación descrita podría dar pie a una inercia institucional en el ámbito de los gobiernos locales, que puede dificultar el proceso democratizador. La debilidad de los cuerpos colegiados, por ejemplo, sin duda se ha extendido durante el primer período de transición a la democracia. La experiencia de otros países latinoamericanos en procesos de transición a modelos políticos representativos, incluso con elección democrática de autoridades unipersonales y colegiadas, nos permite estimar que durante un período más o menos prolongado, el alcalde seguirá concentrando gran parte de la autoridad, casi sin contrapeso político. En otro sentido, también corresponde preguntarse si después de tanto tiempo, los electores locales producirán algún cambio respecto al tipo de autoridad local que prefieren para sus comunas.

3.3 Reforma municipal y gestión del gobierno local

Para nuestro análisis, es importante distinguir los distintos niveles de consolidación que han tenido las reformas señaladas e implementadas por el régimen militar en los municipios chilenos, revisando su acierto en tanto aporte a una mejor gestión municipal o criticando sus efectos negativos, en comparación con al antiguo municipio.

La diferencia entre lo formalmente asignado —atribuciones municipales— y lo realmente realizado por las entidades locales en esta última década, nos permite evaluar la capacidad efectiva de los municipios, identificar las limitantes y problemas más importantes del actual funcionamiento municipal y, por último, adelantar las futuras modificaciones a que estará afecto el municipio con el advenimiento de un gobierno democrático.

Esto es particularmente importante para los municipios de ciudades

intermedias y pequeñas, pues no parece evidente que, en un nuevo contexto de gestión democrática del gobierno local y del Estado, algunas funciones hoy municipales puedan volver a la tuición de organismos centrales del Estado. En definitiva, el municipio chileno ya consolidó algunas funciones privativas, y otras compartidas, con distintos organismos del Estado.

Dos aspectos ya consolidados, con niveles desiguales de desarrollo según sea el municipio, son la ley de rentas municipales de 1979, y la capacidad técnico-administrativa de los organismos locales.

La Ley de Rentas (DL 3.063) ha consolidado un nivel y una estructura de recursos que han incrementado considerablemente el presupuesto municipal durante los últimos años.* Como ejemplo, los ingresos municipales de Lota han aumentado, en términos reales, en 102,6 por ciento entre 1983 y 1989. En Talca, sólo en el período 1986-88 el crecimiento ha sido de 67,9 por ciento. Este aumento presupuestario ha sido mucho mayor, si se considera el primer impacto después de la reforma entre los años 1980-81.

Al analizar la estructura de los ingresos municipales, se puede ver que no todas las "partidas" o ítemes han crecido en la misma proporción. Al contrario, en los municipios de ciudades intermedias y pequeñas, unos pocos ítemes concentran la mayor parte de los ingresos. En Lota, la participación del Fondo Común Municipal en el presupuesto es equivalente a un poco más de 50 por ciento del total; en Talca, también esta partida es la que tiene mayores ingresos, fluctuando de 27,1 por ciento en 1986 a 35,7 por ciento en 1988.

El segundo ítem de importancia entre los ingresos varía considerablemente entre uno y otro municipio en estudio: en Lota, en los mismos años ya señalados, los permisos de circulación de vehículos y las patentes de servicios municipales constituyen dos partidas que fluctúan entre 8 y 10 por ciento del total; en cambio, el impuesto territorial directo a los bienes raíces es mínimo, acorde con el bajo valor de las propiedades y la situación de pobreza en que vive la mayor parte de la población de la comuna.

En Talca, por el tipo de ciudad —capital provincial y regional— y su mayor tamaño y heterogeneidad económica y social, el impuesto directo a los bienes raíces constituye el segundo ítem de importancia, habiendo representado 18,1 por ciento en 1986 y 14,1 por ciento en 1988. Los ítemes que siguen en importancia en Talca, son también los permisos de circulación y las patentes municipales, con alrededor de 10 por ciento del total de los ingresos cada uno.

A nuestro juicio, lo más importante en materia de ingresos municipales es

* El presupuesto municipal se compone de los recursos que se asignan directamente por ley, y que constituyen los ingresos ordinarios de los municipios; las cuentas complementarias y otras asignaciones de los servicios de educación y salud, programas de absorción de cesantía, fondos de inversión sectoriales (ministerios) y regionales, subsidios familiares y personales, representan el doble de los presupuestos ordinarios de los municipios.

la función redistributiva que cumple el Fondo Común Municipal. En ciudades medias como Talca, y en las más pequeñas y más pobres, como Lota, este ingreso municipal viene a compensar los desequilibrios en materia de recaudación de ingresos propios, tales como el impuesto territorial o de bienes raíces, que representa otra de las fuentes de importancia en el presupuesto comunal.

La capacidad técnico-administrativa de los municipios, evidentemente, no es la misma que en el pasado. Tradicionalmente los municipios chilenos se caracterizaron por ser entidades burocratizadas, con escaso personal profesional o técnico, y sin capacidad para resolver las carencias o problemas que afectaban a la población de la comuna.

La reforma municipal ha considerado la modernización de la administración y de la gestión de las corporaciones edilicias, en dos sentidos: estableciendo sistemas de gestión divididos por departamentos y áreas, con enfoques muchas veces similares a las empresas privadas, pero con un proceso de toma de decisiones centrado en el alcalde; e incorporando más personal profesional o técnico en la planta del municipio, como también entre los contratados a honorarios o por medio de los programas de absorción de cesantía de profesionales.

La modernización de la gestión municipal ha estado acompañada de un proceso privatizador de parte del patrimonio y de la administración de varias funciones que, se supone, puede realizar la empresa privada con mayor éxito. Con este propósito, los municipios han licitado a la empresa privada la administración de importantes servicios urbanos, como alumbrado público, basura, mantenimiento de áreas verdes, entre otros. Además, se han desprendido de "activos prescindibles"; es el caso de Lota, que ha vendido sus tres mercados, que ofertaban productos agropecuarios a la población.

Al realizar este proceso privatizador, los municipios han eliminado un porcentaje significativo de su planta de personal, fundamentalmente funcionarios administrativos (empleados), choferes y obreros, muchos de los cuales continúan prestando el mismo servicio (en precarias condiciones laborales y salariales) desde empresas privadas que han ganado las licitaciones de los servicios urbanos.

La experiencia adquirida por los municipios en la gestión de servicios urbanos y sociales —privatizados o administrados directamente— a través de Departamentos Municipales o Corporaciones Privadas de Desarrollo Social (sin fines de lucro), es evidentemente una situación inédita en Chile.

Los municipios estudiados optaron, como la mayoría de los de provincias, por administrar directamente los servicios sociales, licitando a la empresa privada los servicios urbanos ligados al mantenimiento de la ciudad. Ciertamente en el área donde más se ha avanzado es en materia de servicios urbanos, mejorando las bases de adjudicación para licitaciones y el control municipal sobre la administración privada de los servicios licitados. El objetivo ha sido mejorar la calidad del servicio a un menor costo para el municipio. La

misma experiencia de los municipios estudiados muestra que ello no siempre se ha conseguido plenamente. Todavía, después de casi ocho años, quedan problemas por superar, por ejemplo en los sistemas de pagos —por cargos fijos o variables— a las empresas privadas; en relación a términos de contrato por incumplimiento o encarecimiento de los servicios; y, principalmente, en la búsqueda de sistemas de control municipal adecuados para mantener la calidad de los servicios. Como es obvio, en ningún caso se contempló la participación de la población local en la gestión o control de los servicios urbanos.

En lo relativo a la incorporación de profesionales y técnicos, esto varía un tanto entre los distintos municipios: en Lota, por ejemplo, los cargos directivos y profesionales suman 24 por ciento del total del personal de planta municipal, y en Talca las mismas categorías alcanzan a 18,5 por ciento del total. El personal especializado en Lota corresponde a 15,5 por ciento, y en Talca a 11,7 por ciento del total del personal. En Lota, la ampliación de la planta de personal municipal en los últimos años ha significado incorporar prioritariamente personal profesional o técnico.

En relación al personal administrativo y auxiliar, en el municipio de Talca éste constituye 69,8 por ciento del total, y en Lota, 60,5 por ciento. A pesar del alto porcentaje que representan estas categorías entre el personal municipal, son menos importantes que en el pasado. Pero también debemos mencionar que el cambio en la composición de las distintas categorías del personal de planta ha sido un proceso lento en los municipios estudiados.

En definitiva, de la composición de las plantas municipales en ambas comunas se puede decir que no presentan diferencias importantes; sin embargo, podemos suponer que en la medida en que el incremento de las demandas requiera de soluciones efectivas, el municipio se verá crecientemente obligado a mejorar la calidad de sus respuestas por la vía del mejoramiento de la calidad profesional de los funcionarios, sobre todo cuando el monto de los recursos de que dispone no puede aumentarse.

3.4 Límites y problemas de la gestión municipal

Tal como hemos mencionado, algunas de las reformas que se están consolidando en los municipios de ciudades intermedias y pequeñas les han otorgado nuevas funciones y roles, pero presentan problemas que todavía no tienen solución o, simplemente, el desarrollo alcanzado por estas reformas puede considerarse insuficiente.

En primer lugar, la incorporación de la función planificadora del municipio, con la creación de las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación, constituyó una interesante innovación, aunque en los municipios urbanos del país la práctica de este rol presenta aún limitaciones significativas.

Si bien la ley define como objetivo de Secplac la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal, su trabajo se ha restringido a elaborar diagnósticos comunales e identificar posibles proyectos de inversión; a gestionar recursos (directamente o en conjunto con otros organismos del Estado), a través de los "fondos" sectoriales o regionales; a elaborar bases de licitación para la ejecución de las inversiones; y a realizar estudios de factibilidad de los mismos.

Las tareas que se realizan son importantes, pero insuficientes. Es decir, todavía no existe a nivel municipal una propuesta o estrategia de desarrollo comunal, sino un enfoque que prioriza —en términos reactivos y no propositivos— la solución de las carencias o déficit en servicios básicos de la población, en las áreas de urbanización, mantenimiento de la ciudad, construcción de equipamiento social y funcionamiento de los servicios sociales en general.

Es cierto que las demandas en ciudades intermedias son múltiples, pero no es razón suficiente para dejar fuera de la preocupación del municipio las funciones propias de la planificación: la prevención de riesgos o catástrofes naturales, el problema del medio ambiente, el rol económico de la comuna, el problema del empleo o del desempleo, etc.

Esto, sin embargo, no significa que el municipio esté ausente de la dimensión de la planificación, la gestión de proyectos y obtención de recursos. El Departamento de Obras, la Dirección de Desarrollo Comunitario y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación actúan de modo gravitante tanto en el relevamiento de los principales problemas de la comuna, como en la elaboración de proyectos destinados a concursar ante distintas fuentes de recursos, de nivel regional o del gobierno central; estos proyectos, si bien no expresan una política de mediano plazo, están destinados a atender distintas necesidades de la comuna.

En términos urbanos, preocupa sobremanera la poca intervención del municipio en el ordenamiento urbano, que deja el crecimiento de las ciudades liberado a las tendencias que define el mercado. Los planos reguladores comunales, por ejemplo, no son sino reglamentos formales que establecen y consolidan explícitamente las tendencias de la demanda existente.

Una segunda limitación del municipio, muy ligada a la anterior, se relaciona con las posibilidades reales de inversión y, por lo tanto, con la capacidad efectiva de solucionar los problemas de la población. El análisis de los casos estudiados, una ciudad intermedia con ciertos recursos y una ciudad pequeña y pobre, no muestra mayores diferencias. En ambas, el presupuesto municipal alcanza para mantener el personal y el funcionamiento de los servicios urbanos y sociales, pero no permite realizar grandes proyectos de inversión sin recurrir a los recursos del gobierno central, en especial a los fondos sectoriales y regionales.

En Lota, la inversión con recursos municipales entre los años 1980 y 1988 alcanzó a 13,3 por ciento del total; los fondos sectoriales (Ministerios) sumaron 51,9 por ciento; y los fondos de desarrollo regional, 34 por ciento del total de la

inversión en la comuna. En el período señalado, los mayores proyectos de inversión se concentraron en servicios de vialidad, incluyendo la de tipo peatonal (41,0 por ciento), agua potable y alcantarillado (30,3 por ciento), y en aumentar la inversión en educación (construcción de escuelas básicas y liceo politécnico).

El tipo de inversión que se realiza, en todo caso, es el de mayor demanda y urgencia de la comuna. Sin embargo, es evidentemente insuficiente, dados los niveles de deterioro de la infraestructura y de las viviendas, y la cantidad de años en que no se ha realizado inversión alguna; y es también muy escasa, si se piensa en los niveles de déficit de servicios de las poblaciones periféricas, que —por características topográficas de la ciudad— se encuentran en los lugares de más difícil acceso.

Pero más importante que los actuales niveles de inversión es analizar cuáles son los límites de la autonomía de los municipios en Chile, principalmente en las ciudades intermedias. En términos económicos, podemos indicar sin lugar a dudas que la inversión sustantiva en las comunas depende del gobierno central. Esto nos lleva a repensar la relación entre el municipio, como parte del aparato de administración del Estado, y los demás organismos del gobierno central. Esta situación pone en juicio, además, la misma autonomía política de los municipios.

Un tercer problema que no está resuelto, es la situación del personal de los servicios sociales traspasados a la administración del municipio, y también, en menor medida, el de los servicios urbanos licitados a la administración de la empresa privada. En efecto, con el argumento “modernizador” respecto a la mayor eficiencia de las corporaciones en comparación a los organismos directamente estatales, se ha disminuido sustantivamente el número de funcionarios municipales. Y ello mientras el gobierno central ha traspasado a la administración municipal importantes servicios sociales y, a través de un mecanismo contractual, ha dejado a los profesores y profesionales de la salud en calidad de trabajadores privados, a pesar de que dependen en su relación laboral de un Departamento o Corporación de Desarrollo de carácter municipal. Esto ha significado que en las plantas de personal municipal no figuren como tales las personas que laboran en las áreas de educación y salud, y, en los casos de Talca y Lota, tampoco los profesionales que trabajan en los departamentos municipales respectivos. De más está mencionar que la actual ley orgánica constitucional de municipalidades tampoco hace alusión a esta situación, y más bien tiende a dejar las cosas como están, es decir, de manera jurídicamente “irregular”, como la describimos.

En realidad, si solamente se considera el personal de planta municipal en Talca, existen 205 funcionarios, y en Lota, 71 personas, trabajando permanentemente en el municipio. Pero si sumamos el personal de los servicios sociales traspasados (educación y salud) en Talca, la cifra aumenta a un total de 2.077 personas; y en Lota, a aproximadamente 700 trabajadores. La diferencia entre

ambos tipos de funcionarios radica en el régimen de contrato a que están sujetos ambos grupos. El funcionario de la planta municipal tiene beneficios y régimen de contrato de empleado público, en cambio el resto de los trabajadores opera bajo la modalidad de "empleado particular", lo que implica bastante menos obligaciones para el empleador. La planta de personal municipal en estas comunas es alrededor de 10 por ciento del total de personas que dependen realmente de los municipios. Si además sumáramos los trabajadores de los servicios urbanos que son administrados por empresas privadas, en Lota, por ejemplo, la cifra total de trabajadores municipales aumentaría en casi 100 personas más.

Además, la gestión de algunos servicios municipalizados, como es el caso del sector salud, se ha complejizado en el último período, por efecto de las relaciones contractuales establecidas por el municipio no sólo con el personal auxiliar, sino con los propios profesionales médicos. En Lota, el municipio renueva los contratos laborales cada tres meses, y esta inseguridad ha significado que los profesionales se vayan de la comuna en cuanto encuentran un trabajo de mayor estabilidad y proyección profesional. El resultado de esta política de contrataciones es la constante dificultad para llenar las vacantes de los profesionales de mayor calificación —médicos principalmente— en el área de salud. En definitiva, es una situación insostenible a largo plazo y, por ende, cuestiona el sistema de gestión de los servicios de atención en salud primaria a nivel municipal.

La cantidad de personal municipal existente llama a engaño también por otros motivos. En la última de las ciudades nombradas, Lota, el total del personal que figuraba en el año 1988 en las planilla de pagos en el área municipal de salud ascendía a 76 personas, pero en los consultorios y postas de la comuna trabajaban alrededor de 60. Es decir, la falta de control de los recursos transferidos por el gobierno central a los municipios, y las necesidades y demandas reales que existen hacia éstos por parte de la población (que son mucho mayores que las que se reconoce normalmente), se solucionan de manera irregular.

Lo anterior nos revela una estructura de financiamiento que no responde a las necesidades reales de la administración municipal. A modo de ejemplo, la falta de control en el manejo de los fondos de salud y educación por parte de los alcaldes, les permite apoyar con personal contratado *ad hoc*, otras áreas necesarias para el funcionamiento municipal. Esto ocurre a pesar del crónico desfinanciamiento de estos servicios, sólo por el margen de discrecionalidad que es factible de ejercer.

Si a esta situación le agregamos la cantidad de personal calificado (profesionales y técnicos) y no calificado (obreros) que ha trabajado durante todos estos años en los programas de absorción de cesantía, en realidad los municipios han contado con una gran cantidad de trabajadores manuales e intelectuales, de manera subsidiada y de costo cero. Lo que parece improbable, entonces,

es que la actual situación y la cantidad de personal municipal se pueda mantener en estos niveles en el futuro.

El cuarto problema que señalaremos en esta ocasión, se refiere a la calidad de la gestión municipal de los servicios traspasados y, por lo tanto, a la percepción que tiene la comunidad respecto a la administración municipal.

El análisis de la situación de la educación en Lota nos permite precisar este aspecto. En los últimos años ha ocurrido una disminución permanente del número de alumnos matriculados en los colegios municipalizados, en beneficio de colegios particulares subvencionados, la mayoría de tipo religioso, ya sea evangélicos o católicos. La cantidad de alumnos traspasados a estos últimos establecimientos es significativa —alrededor de 25 por ciento del total de los matriculados en la comuna—, y ello a pesar de los recursos en vestuario, útiles y alimentación escolar con que cuentan los establecimientos municipales. Las explicaciones de directores de escuelas, Colegio de Profesores y líderes de la comunidad son unánimes en señalar como causales, la mala calidad de la enseñanza y la falta de motivación del profesorado de los establecimientos municipalizados. Tales opiniones se han extendido en la población, y la respuesta se ha dejado sentir en las matrículas escolares.

Esta percepción generalizada de la población de la ciudad de Lota, es similar a lo que ocurre en Talca respecto a la atención en salud. Las dificultades de acceso a los servicios traspasados al municipio, y la deficiente calidad de la atención, figuraron en las opiniones de la población como los principales problemas para los sectores de menores recursos de la comuna. A este respecto, la descentralización —en la medida en que significaba una mayor cercanía entre el organismo estatal que administra los servicios y la población beneficiaria— no ha resultado necesariamente una mejor opción. En nada ha mejorado la calidad y cantidad de estos servicios y, al contrario, la población piensa que ha perdido derechos y beneficios con el establecimiento de estas reformas. Por razones más que obvias, el personal de estos servicios traspasados piensa de manera similar.

En quinto lugar está el problema de las competencias municipales, que afecta no sólo al traspaso de servicios sociales como educación y salud. Se relaciona también, por ejemplo, con las normativas de los Planes Reguladores —cuyo enfoque es una repetición de la ley nacional de Desarrollo Urbano— y, quizás más importante aún, con la regularización de títulos de dominio de los asentamientos precarios. En Lota, por ejemplo, el Ministerio de la Vivienda decidió regularizar la situación de varios asentamientos humanos, cuyo origen fueron "tomas" de terrenos a comienzos de la década de los sesenta, o simples asentamientos precarios surgidos por agregación o densificación durante los últimos años. El proceso de regularización, que debe respetar normas urbanas de espacio mínimo por sitio de loteo, significa que más de trescientas familias (la mayoría "allegadas") deben abandonar los terrenos ocupados. Pero el

Ministerio resuelve sólo la regularización, y traspasa el problema social de la erradicación de las familias que sobran al municipio.

En otros países de la región, la atribución de regularización de título del suelo urbano se ha traspasado a los municipios. En el caso de Chile, esta y otras atribuciones podrían compartirse, por lo que es evidente que las actuales funciones y atribuciones municipales en cuanto a normativas urbanas y de construcción debieran revisarse.

3.5 La gestión municipal como forma de control político

Uno de los aspectos de la reforma municipal de mayor interés para el futuro cercano, es el político-institucional. Por tanto, es pertinente preguntarse por el rol de los alcaldes en los municipios de las ciudades intermedias y pequeñas. A lo ya mencionado respecto a lo poco democrático y débil que resulta la representación social y corporativa —en los Consejos de Desarrollo Comunal (Codecos) y fuera de éstos—, debemos mencionar la poca experiencia de gestión de los gobiernos locales por parte de los partidos políticos. Los municipios se reformaron y funcionan en un marco político autoritario, donde la presencia y el estilo del alcalde otorga la impronta principal al funcionamiento de las corporaciones. En general, el tipo de gestión que conocemos es una mezcla de eficiencia empresarial y relaciones clientelistas y personales con los distintos sectores sociales, e incluso políticos, de la población. En resumen, se puede decir que en los municipios chilenos la política la hace el alcalde.

La interrogante que se presenta es cuál es la importancia o el carácter de la autoridad unipersonal en el funcionamiento municipal, y cuál debe ser en el período democrático; en qué medida la elección democrática de los alcaldes en el futuro permitirá continuar o terminar con esta forma de gestión tan centralizada. Tales asuntos remiten a las formas democráticas de participación política y social en los municipios, y al rol de las instancias colectivas de representación política y/o social. Por lo que conocemos, las respuestas no son fáciles, porque aun cuando lleguemos a un consenso político, pasará mucho tiempo antes de que se pueda hacer una evaluación de la opción escogida. En principio, el traspaso de los servicios no ha significado una democratización de los municipios chilenos. Tampoco la permanencia de ellos en manos de una administración municipal asegura una gestión democrática ni una mejor calidad y cantidad de beneficios a la población.

En realidad, se requiere una serie de condicionantes políticos y sociales, además de las capacidades administrativas y técnicas, para que los servicios se traspasen bajo una forma de gestión local democrática. En el caso chileno, específicamente, el carácter descentralizador del traspaso se vio limitado por el contexto dictatorial en que se dieron las reformas.

En definitiva, si bien parece conveniente asegurar la continuidad de la

mayoría de las reformas en los municipios chilenos, en el caso de la educación y salud, por ejemplo, deberá existir una discusión nacional muy amplia, para que cualquier decisión que se tome se realice con la participación de todos los actores que intervienen o tienen algo que decir al respecto. Lo único que no puede hacerse es tomar una decisión sin consulta a la sociedad civil que se verá afectada por ella.

Por último, está el problema de la autonomía. El municipio es parte del aparato administrativo del Estado y, en el caso chileno, durante los últimos años ha sido también parte del aparato de Gobierno Interior del Estado. En democracia, los municipios pueden recuperar su autonomía política, pero poco se discute acerca de su responsabilidad planificadora, administrativa, e incluso de sus funciones sociales en relación al resto del aparato central del Estado. El municipio ya no sólo recoge basura y mantiene áreas verdes; interviene desde varios ángulos en la reproducción de la fuerza de trabajo. Y en estrecha relación con esta función, se encuentra el problema de los recursos económicos. Los municipios no son autónomos a ese respecto, y muchos de ellos difícilmente lo serán en el futuro. Aun cuando la Ley de Rentas de 1979 ha significado un gran avance, todavía los recursos del gobierno central son esenciales para que la mayoría de los municipios puedan resolver los problemas de infraestructura y equipamiento de las ciudades.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

4.1 El municipio democrático como desafío de la transición

De los estudios de casos antes reseñados, y dado el contexto político general en que ellos se han desarrollado, una primera conclusión indica que la institución municipal deberá enfrentar, en el corto plazo, sustantivas redefiniciones.

El concepto y la estructura de la gestión edilicia han experimentado en Chile profundos cambios durante los últimos años. Sin embargo, la noción de Estado subsidiario —que ha guiado el traspaso de una serie de funciones nuevas al municipio— llevada a ultranza, unida a la manera antidemocrática y autoritaria de generación de autoridades y a las formas de ejercicio del poder, marcan las cuestiones de fondo que deben ser debatidas. Esto es lo que nos lleva a la primera conclusión: el municipio chileno está en un momento de transición en que, dentro de un marco general de desconcentración de la gestión del Estado, corresponde abordar un proceso real y efectivo de descentralización y democratización.

Al respecto, destacamos el interesante y difícil proceso que significará refundar el concepto político de descentralización-democratización *sobre* las bases de la actual institucionalidad municipal. En principio, esto alude a dos campos de gestión que ciertamente serán revisados, aunque en algunas de las áreas que ellos comprenden no necesariamente haya cambios significativos.

Nos referimos, en primer lugar, al área de los servicios de educación y salud traspasados al municipio, a las líneas y montos de financiamiento, y a los márgenes de autonomía municipal en la gestión de estos recursos. Esta materia resulta particularmente compleja, toda vez que el proceso implicó un fuerte prejuicio antimunicipalización en los trabajadores "traspasados" de los respectivos ministerios a la municipalidad, y en la masa usuaria, que constata una seria baja en la calidad del servicio gestionado bajo el régimen municipal.

Un segundo campo de reformulaciones está referido al contenido y las distintas formas de expresión democrática que se desarrollarán en nuestro país, tras el fin del régimen militar. La práctica de la democracia se ha complejizado, y particularmente en el ámbito comunal encuentra un campo propicio para su desarrollo, no sólo bajo la esperada forma de la clásica democracia representativa, sino también a través de expresiones corporativas de representación, generadas desde un sinnúmero de organizaciones "funcionales" agrupadas en torno a alguna actividad relevante de la comuna, y que aspiran a espacios en la toma de decisiones. Pero quizás sean las demandas por democracia directa las que hoy surjan con novedosa e ineludible fuerza y presencia. Tras la exclusión e informalización de la participación de grandes masas de ciudadanos, se ha reconstituido una extensa y compleja red de organizaciones, la gran mayoría con asentamiento comunal. Este fenómeno al menos complejiza las redes de interlocución y representación de los distintos actores del poder local comunal con el municipio y, por tanto, plantea un interesante campo de análisis futuro, relativo al tema de la democracia y la participación social.

4.2 Las funciones relevantes de la gestión municipal

Del conjunto de funciones que la Ley Orgánica Municipal asigna a los municipios, se pueden distinguir tres áreas de gestión que, a juicio nuestro, constituyen los ejes relevantes del modelo de gobierno municipal autoritario. Estas son el rol que se les asigna en el impulso del desarrollo de la comuna, la tarea de "velar" por la integración de la comunidad a los beneficios del desarrollo comunal y, finalmente, las responsabilidades ligadas a la administración y gestión municipal de servicios.

De estas funciones globales se deducen diversas líneas de acción, cada una con una racionalidad que la define, y que está en la base de la relación que el municipio establece tanto con los niveles superiores de gobierno regional o nacional, como con cada uno de los actores sociales, políticos y económicos de la comuna. Así, la tarea de promoción del desarrollo comunal ha supuesto incorporar una capacidad de planificación, diseño y evaluación técnica. La responsabilidad de gestionar y administrar diversos servicios municipales se ha traducido en la incorporación de los criterios de eficiencia y costo-beneficio, como norma de evaluación de la prestación de servicios. Y, por último, el municipio en tanto organismo estatal vinculado a la vida ciudadana en la

comuna, ha jugado un rol de control y presión política a través del manejo desconcentrado y clientelista de las demandas y el conflicto con la comunidad.

En la práctica, los municipios han asumido en forma desigual el desempeño de estas atribuciones. La novedosa incorporación de la capacidad planificadora, si bien mejoró la calidad profesional y técnica de la planta municipal, no logra incidir sobre los aspectos propiamente ligados al desarrollo, como pueden ser el fomento de la inversión, la innovación tecnológica o la disminución del desempleo. Puede decirse que observamos un incipiente esfuerzo por desplegar objetivos de más largo plazo; en parte sustantiva, la labor de Secplac ha racionalizado la toma de decisiones en aspectos que ya desarrollaba el municipio clásico, tales como las áreas de desarrollo de la infraestructura de servicios urbanos y ahora también en los servicios sociales (mejoramiento de policlínicas, etc.).

Nuestra conclusión en esta materia indica que el municipio está estructuralmente determinado por dos actores independientes ajenos a él. En primer término, las definiciones de políticas de desarrollo que provienen de los niveles de gobierno regional (Intendencia-Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, Serplac) o del gobierno central (Ministerios). Y en segundo lugar, las decisiones económicas que sectores privados implementan en función de sus propias estrategias de acumulación. Surge la necesidad de estudiar en profundidad las formas de interacción que existen entre estos distintos niveles determinantes de desarrollo y el municipio de las ciudades intermedias, toda vez que la evidencia encontrada en los estudios de caso demuestra la gravitante incidencia que esta relación tiene sobre un eventual despliegue de la atribución planificadora otorgada formalmente al municipio.

Una de las funciones más perfiladas que encontramos en los municipios estudiados, es la modernización en materia de administración de los servicios, lo que ha redundado en el incremento de la capacidad de gestión que éstos han debido desarrollar desde la reforma municipal hasta ahora. Si bien los criterios de eficiencia y rentabilidad no siempre contemplan adecuadamente factores vinculados a aspectos de tipo social, lo cierto es que el municipio ha asumido su profunda transformación en forma adecuada, racionalizando efectivamente sus anteriores responsabilidades sobre la administración y la gestión de la comuna, y optimizando su capacidad de recursos humanos y financieros.

Esta conclusión general no puede hacerse extensiva a todos los municipios ni a la administración de los servicios traspasados (salud y educación), donde por medidas de política sectorial provenientes de los ministerios (gobierno central), los niveles de financiamiento son insuficientes para una prestación mínimamente adecuada de ellos.

Creemos interesante impulsar investigaciones futuras, que aborden específicamente las innovaciones en materia de administración y gestión de los servicios municipales. Al respecto es posible rescatar y sistematizar un cúmulo de experiencias de fracasos y procedimientos que mejoren la viabilidad del municipio de ciudades intermedias.

Finalmente, queremos abordar lo que a nuestro juicio ha sido el rol más importante entre todas las nuevas atribuciones del municipio, esto es, *ser uno de los mecanismos orgánicos de control y mediación no sólo político, sino también ideológico, en un determinado territorio del gobierno interior de la nación: la comuna.*

Este rasgo tiene particular relevancia en la gestión del municipio de ciudades intermedias y pequeñas, pues esta institución y su principal autoridad —el alcalde— están vinculados de un modo directo a los grandes temas locales. Por tanto, los sectores de la comunidad necesariamente requieren del municipio en algún momento; y esta característica de estar situado en el centro de una red de relaciones comunales, otorga al alcalde un enorme poder y capacidad de control, mediación y manipulación de intereses y poderes locales, que en el marco del período autoritario operó sin contrapeso. Esto se traduce en los “estilos” de alcaldes surgidos durante el régimen militar, que, enmarcados en la línea jerárquica de control del gobierno interior (su nominación depende de una línea superior), han tenido un gran margen de discrecionalidad para su gestión edilicia, la que se ha extendido al período de transición y se mantendrá vigente mientras no se realicen elecciones democráticas de alcaldes.

El marco político descrito se ve fuertemente complementado por la entrega al alcalde de la facultad de implementar una serie de “políticas sociales” ligadas a sectores de extrema pobreza, líneas de beneficio a las que se tiene acceso a través de tres mecanismos:

- i) El empadronamiento socio-económico (encuesta), que establece criterios de elegibilidad para recibir beneficios o subsidios, y que no ha estado exento de la lógica de premio y castigo hacia la población necesitada;
- ii) La iniciativa municipal —o emanada de estructuras centrales, como el Ministerio del Interior—, que con criterios evidentemente políticos, decide y ordena la ejecución de proyectos de impacto local;
- iii) Y lo que —si bien no constituye propiamente una iniciativa—, surja de las Juntas de Vecinos, legalmente impuestas (e impedidas de elección democrática). Estas organizaciones han operado remitiendo los problemas vecinales hacia la autoridad local, y en ningún caso como instancias de participación de la comunidad.

La reforma municipal intentó modificar las formas de participación y articulación política en el territorio. Deliberadamente postergó hasta el final la inclusión de mecanismos que permitieran la ampliación del ámbito de la toma de decisiones en la comuna.

El caso chileno es un buen exponente de una reforma municipal que, estando regida por criterios de optimización de la gestión pública tanto a nivel central como local, no pretendió articular la descentralización con la democracia. Es evidente que se buscó deliberadamente el objetivo contrario. A diferen-

cia de otras experiencias, en los gobiernos locales chilenos, incluso ya iniciada la transición democrática, no se puede ejercer el derecho ciudadano de elección libre de alcaldes y concejales. Pero el conjunto de atribuciones y servicios traspasados a los municipios en tiempos del gobierno militar, constituyen una forma de gestión municipal que permanecerá, no porque ello signifique un triunfo del modelo antiestatista del general Pinochet, sino porque simplemente resulta funcional a una forma más efectiva de gestión de los distintos roles del Estado respecto de la sociedad.

De ahí la importancia que tiene la pregunta por el gobierno local de las ciudades intermedias, en las cuales se expresa de un modo nítido el conjunto de profundos cambios operados en la relación entre la población y el Estado. Se ve con claridad que existe un desajuste entre la esfera institucional y los procesos sociales y económicos locales, que hasta ahora transitan por espacios todavía lejanos a las preocupaciones de las autoridades. Como ha quedado claro, los pobres han sido los primeros en iniciar esta relación y progresivamente serán otros los grupos de la comunidad que tenderán a establecer sus propias relaciones con el gobierno local.

En otro sentido, observamos que los nexos entre el nivel de gobierno local de las ciudades intermedias y el gobierno regional se reducen a ser expresión de las relaciones de las comunas con el "centro" político y administrativo. Se está aún lejos de que ambos niveles establezcan iniciativas y planes conjuntos, que permitan articular las determinaciones y problemas que se producen entre el nivel local y la región. Esto es un signo del grado de madurez que el proceso descentralizador tiene hoy en Chile.

GOBIERNOS MUNICIPALES
EN CIUDADES INTERMEDIAS
DE ECUADOR:
LOS CASOS DE RIOBAMBA Y
SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS

Fernando Carrión & Patricio Velarde
Centro de Investigaciones CIUDAD
Quito, Ecuador

El presente trabajo es producto de un estudio sobre los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina y, en este caso, de Ecuador. Entre sus principales objetivos están, por un lado, desentrañar la capacidad de respuesta del municipio para encarar las necesidades y problemas de los pobladores de más bajos recursos; y, por otro, aportar en las discusiones que se desarrollan en la actualidad respecto de la crisis municipal, la descentralización y autonomía de los gobiernos locales y, en general, la democracia local. Para encarar tales objetivos se tomó en cuenta las particularidades que se evidencian en las sociedades locales ecuatorianas, ya que obviamente la problemática urbano-municipal es diferente según el tipo de ciudad de que se trate.

La alta diversidad regional y la heterogeneidad territorial que presenta el desarrollo capitalista en Ecuador, hacen difícil entender el municipio como si fuera una *entidad homogénea*. Los municipios de las ciudades primadas (Quito y Guayaquil) son no sólo cuantitativa, sino también cualitativamente diferentes a los de las ciudades intermedias (Riobamba, Ambato, Machala, Santo Domingo de los Colorados, entre otras), o de centro poblados pequeños (como El Puyo y Tena en el oriente ecuatoriano, por ejemplo). Fundamentalmente, en las ciudades primadas el aparato municipal presenta un nivel de separación mayor de la sociedad y un grado de complejidad más alto, expresado en el tipo de estructura administrativa, en la mayor especialización funcional del trabajo en su interior, en la existencia de empresas municipales o mixtas, en la mayor distinción entre lo técnico y lo político.

Otra diferencia sustancial entre los municipios de ciudades primadas y los de ciudades intermedias o pequeñas, tiene su origen en las distintas modalidades de distribución territorial de la población: las sociedades asentadas en las ciudades primadas son más nacionales (burguesía, proletariado, etc.), mientras que en las ciudades intermedias son más bien de ámbito local y

regional (pequeña burguesía), muchas de ellas en pleno proceso de conformación o consolidación.

Respecto a la representación de la población en el nivel del poder municipal, en las ciudades primadas rige fundamentalmente la expresión de intereses particulares (en especial alrededor de la renta del suelo y el capital inmobiliario); en las ciudades intermedias, en cambio, el poder municipal es más bien el catalizador del conjunto de intereses de la sociedad local. Además, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura política partidario-clientelar; en las ciudades intermedias se mantiene esta característica, pero alternada con un fuerte componente de relaciones de caciquismo-clientelar aún no superadas.

A estas diferencias entre los municipios de las ciudades primadas y los de las ciudades intermedias, es necesario agregar la distinción que presentan según la implantación regional (v.gr., el municipio serrano es más tradicional que el de la costa); según la composición social (v.gr., municipios con relaciones interétnicas, como Otavalo; con alta inmigración por colonización, como la Amazonía; con predominio campesino e indígena, como Cañar); según la formación histórica (colonial, reciente, etc.); según la jerarquía político-administrativa de la ciudad (cabecera cantonal, capital provincial o de la República).

El tipo de municipio depende así de las características de sus tres componentes: la sociedad y el poder local, con sus respectivas mediaciones y relaciones en el ámbito del Estado; y la sociedad civil nacional. En este contexto se concretan la particularidad municipal y su generalidad. Ello significa que existe un nivel de homogeneidad, venida desde lo nacional, y otro de heterogeneidad, construida desde lo local, y que las determinaciones coyunturales y estructurales actúan indistintamente. Sin duda que estos planteamientos se observan con mayor nitidez en las ciudades intermedias.

1. LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN¹

Con la constitución del mercado interno nacional, se empieza a notar el proceso de transformación de la lógica regional de desarrollo, que da paso al crecimiento de ciudades intermedias vigorosas, con una sociedad local en formación que se expresa en el ámbito estatal, esto es, en el municipio y los poderes locales.

Durante la década del setenta se consolidó el proceso de desarrollo de las ciudades intermedias, bajo el influjo de los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera. Dicho proceso descansa en la industrialización sustitutiva de importaciones, la modernización de la estructura agraria, la generación de las condiciones propicias para la inversión foránea, la modernización del aparato estatal, el crecimiento del proletariado industrial y de las capas medias de la población, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización en detrimento del desarrollo agrícola. Todo ello ha llevado a una concentración de la población en dos centros perfectamente

identificados: la provincia de Guayas y, más específicamente, la ciudad de Guayaquil, en la Costa; y la provincia de Pichincha, Quito, en la Sierra. Como resultado, se han profundizado los desequilibrios y desigualdades entre éstas y el resto de las regiones del país.

Dentro de este contexto nacional, las relaciones urbano-rurales (y, en general, la estructura territorial de la producción) han tendido a readecuarse en función de los nuevos requerimientos económicos imperantes; la organización agroexportadora que caracterizaba la estructura territorial de la producción ha comenzado a sufrir sustanciales modificaciones, en el sentido de que las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) se han convertido en los centros articuladores de los circuitos internos de acumulación, de la urbanización y de sus nuevas formas.

Con la modernización capitalista y el incremento de los recursos económicos por la explotación y comercialización petrolera, se asiste, entonces, a la consolidación de la "concentración bicefálica" de la urbanización nacional, al fortalecimiento de algunas ciudades intermedias de la Costa y de la Sierra, al estancamiento relativo de otras en la Costa y a la incorporación tendencial de la región Oriental al desarrollo social del país. Tal situación no es otra cosa que el resultado de la diferenciación, por polarización en el territorio nacional, de las inversiones, de los servicios, de las actividades, de la población, entre otras más.

En general, el actual incremento de la urbanización nacional no está supeditado, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria: es más bien resultado de una política deliberada de "descentralización desde el centro", acorde a la modernización que se impulsa en el aparato estatal y en la sociedad nacional.

Durante la etapa de auge del petróleo, se dio en el nivel estatal un doble proceso interrelacionado: por un lado, la distribución de las regalías petroleras a través del gasto público y el consecuente fortalecimiento de sus órganos y niveles de gobierno; y, por otro, la concentración en el gobierno central de ciertas funciones anteriormente privativas de organismos seccionales y una intervención más directa del Estado tanto en la economía como en el desarrollo regional y urbano.

En esta perspectiva, las ciudades mayormente beneficiadas son aquéllas de tamaño grande y, en menor medida, las intermedias; en el conjunto, estas últimas cumplen roles político-administrativos de importancia (capitales provinciales y/o cantonales) y/o tienen alguna significación económica regional o nacional. Es en este contexto que la ciudad de Quito ha tenido un acelerado crecimiento urbano; se trata del centro de mayor dinamismo relativo (político-económico) del país, por cuanto la captación de gran parte de los excedentes derivados de la comercialización petrolera son manejados por el Estado, cuya cabeza más visible, la administración pública, tiene por asiento la capital de la República.

En este sentido, Quito, Guayaquil y ciertas ciudades intermedias (Cuenca, Machala, Ambato, Santo Domingo, entre otras,) se han constituido en el asiento de nuevas fracciones de capital (el capital intermediario), surgido a través de la asociación de capitales comerciales, agrícolas y financieros con las empresas multinacionales en torno a representaciones, concesiones, armaduras y la renta urbana; también ha incidido al respecto la canalización, a través de estas ciudades intermedias, del excedente petrolero que queda en el país, especialmente por medio del comercio de importación, el control de la distribución de bienes de consumo durable y de los contratos públicos.

La "siembra del petróleo" tuvo, sin embargo, una vida fugaz; y, lo que es más importante, aunque pudo haber generado un desarrollo económico-social sostenido y la formación de una red urbana articulada en el país, su resultado histórico, por el contrario, fue una mayor concentración bicefálica del proceso de urbanización, con base en Quito y Guayaquil como dos centros diferenciados, pero integrados, y como dos ejes vertebradores de las inversiones y de la urbanización a escala nacional. Ambas localidades concentran cada vez más población, capitales y actividades productivas y reproductivas en general, lo que ha tenido como consecuencia el acrecentamiento de las desigualdades y disparidades socio-regionales urbanas y rurales.

En estos últimos años de crisis económica, las tendencias antes descritas se han agudizado; el binomio Quito/Guayaquil ha llegado a ser un caso cada vez más claro del tipo de urbanización denominado de "bicefalía urbana", pero también aparece ligado a un desarrollo paralelo de la dinámica poblacional en las ciudades intermedias y pequeñas. Se trata de un fenómeno muy particular, que distingue el caso ecuatoriano respecto a las características generales de urbanización de América Latina: las tasas más altas de crecimiento se ubican en los centros de tamaño intermedio; es así que Santo Domingo de los Colorados, Huaquillas, Portoviejo, Machala, Ventanas, Quindiné, Quevedo, Esmeraldas, entre otras, mantienen ritmos de crecimiento superiores tanto a los de ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, como en relación al promedio urbano nacional.²

Hacia 1982, el 52 por ciento del total de la población urbana se había concentrado en Quito y Guayaquil, mientras que la significativa proporción de 48 por ciento correspondía a centros urbanos intermedios y pequeños, ubicados en el rango de 10 mil a 200 mil habitantes. Tal característica se ha consolidado para 1990. Ello significa que, si bien el proceso de urbanización ha tendido a concentrarse en los dos principales centros nacionales del país, tampoco se puede descuidar el peso demográfico que han adquirido los centros medianos y pequeños, más aún cuando son éstos los que mantienen fuertes lazos mercantiles, sociales y políticos con amplios sectores de población rural asentados en su jurisdicción territorial.

Los casos estudiados reflejan el nivel de diversidad de las ciudades intermedias: Santo Domingo de los Colorados, joven ciudad enclavada en una

extensa región subtropical de la Costa Occidental; y Riobamba, ciudad de origen colonial, ubicada en la Sierra Central de los Andes. Ambos son centros articuladores entre la Costa y la Sierra. Santo Domingo de los Colorados se halla vinculada a la plantación (con significativa presencia de una producción finquera diversificada hacia los mercados internos y externos). Riobamba se encuentra enclavada en una nueva estructura agraria minifundista de fuerte presión campesina. Las dos ciudades se encuentran en una "situación de intermediación" dentro de la organización territorial del país, y se consideran de "rango medio" en el sistema urbano nacional.

Santo Domingo de los Colorados, cabecera del cantón del mismo nombre, tuvo la más alta tasa de crecimiento urbano-nacional entre 1950 y 1982, con 12,7 por ciento, pasando de 6.951 habitantes en 1950 a 69.235 en 1982. Es un proceso urbano reciente que nace de la ruralización regional (colonización y desarrollo agrario-comercial) y de la redefinición de la organización territorial a comienzos de los años sesenta. Los poderes locales se encuentran en proceso de conformación y consolidación, siendo el municipio un eje importante de disputa social y política.

Riobamba, capital de la provincia del Chimborazo, mantuvo una tasa de crecimiento de 2,9 por ciento en el período 1950-82, igual a la tasa nacional, y cuenta con 75.455 habitantes. Este centro, de origen colonial, se desarrolló como eje de una región agraria latifundista que tuvo un importante dinamismo en el contexto del primer auge agroexportador (1860-1925), por su ubicación en la red urbano-regional nacional. A comienzos de la década del sesenta perdió, y de forma definitiva, su "funcionalidad" regional, por la apertura de nuevos ejes viales entre la Sierra y la Costa. Hoy se la podría caracterizar como un centro de intercambio agrícola, de servicios y gestión de una gran población indígena-campesina, a pesar de que no deja de ser un centro importante de acopio y distribución de productos en el ámbito interprovincial.

2. EL MUNICIPIO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: ¿UN APÉNDICE DEL ESTADO CENTRAL?

Teóricamente, el municipio ecuatoriano forma parte de la base más descentralizada de la administración pública nacional. Está subordinado al orden político-constitucional, con autoridad autónoma para administrar y regir los intereses cantonales (urbano y rural),³ bajo normas y órganos de gobierno establecidos por la ley y con una competencia que abarca un sinnúmero de actividades, tales como la provisión de servicios públicos, equipamiento urbano, regulaciones constructivas, y otras funciones que van desde la educación hasta el control de la moral pública; esto es, un espectro muy amplio de responsabilidades, tanto que podríamos decir de los municipios ecuatorianos lo que Lordello de Mello ha dicho de los brasileños: tienen la posibilidad de "hacer todo aquello que no les está prohibido; no obstante, no están obligados a hacer nada".⁴

Si bien el Estado reconoce el principio de autonomía municipal, jurídicamente establecido en la Constitución Política y en la Ley de Régimen Municipal (Reformas de 1982), los gobiernos locales no han podido escapar al asedio de un Estado centralista y concentrador. A ello se puede agregar que, aunque la Ley de Régimen Municipal otorga a los municipios y sus instrumentos legales las funciones y atribuciones propias de la gestión intraurbana de las ciudades, en realidad esta situación ha sido drásticamente modificada y desbordada por la magnitud y complejidad de los problemas generales. Estos problemas son básicamente aquéllos generados por la ampliación de la demanda social y la restricción de la oferta estatal; por la redefinición de las relaciones entre los poderes central y local en el marco de la modernización del Estado y la sociedad civil, local y nacional; por el agudo proceso de urbanización que se vive; y por la propia caducidad de las estructuras municipales. De allí que en la gestión de la sociedad local se perciba cada vez más la injerencia de nuevas entidades y órganos estatales, que sobrepasan lo que privativamente es competencia municipal.

Esta situación refleja los cambios en la relación gobierno central/gobierno local, que comenzaron a manifestarse junto con el tardío proceso de modernización capitalista vivido por Ecuador a partir de la década del sesenta, y con más fuerza desde la coyuntura petrolera iniciada en 1972. La actual organización estatal ha llevado, por un lado, a la pérdida relativa de autonomía, competencias, funciones y recursos económicos de los gobiernos municipales en beneficio del poder central; y, por otro, a su conversión en catalizadores y canalizadores de los conflictos surgidos en torno a la demanda local de servicios y equipamiento urbano. Esto ha llevado, en la práctica, a un desarrollo significativo del clientelismo político tanto en el interior del Estado como hacia la sociedad civil, lo que se ha convertido en un elemento adicional de la crisis del municipio.

Las características del proceso de acumulación-urbanización, junto a las rigideces de los ámbitos, atribuciones, recursos y propuestas municipales, han dado lugar al desborde de sus posibilidades de administración de la problemática de las sociedades locales. Esta situación ha determinado que la gestión de nuestras ciudades no sea de exclusiva competencia del poder municipal. A la vez, ha conducido a definir una instancia de administración y gestión —proveniente de la amalgama de las distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil— que contiene y supera al gobierno municipal, instancia a la cual, por lo pronto, denominaremos como “complejo institucional articulado”. Los roles que competen a los municipios ecuatorianos se encuentran así superpuestos y/o subsumidos en otros órganos estatales e instancias de la sociedad civil que participan de la gestión urbana.

Este complejo institucional articulado es la base y asiento del denominado “poder local”, el cual, en última instancia, se presenta bajo una multiplicidad de formas, lo que daría lugar a pensar más bien en la presencia de varios poderes

locales o, lo que es lo mismo, en la inexistencia de un poder local y sí la de varios.

Pese a la pérdida de competencias, recursos y atribuciones, el municipio en las ciudades intermedias de Ecuador (los casos de Santo Domingo y Riobamba así lo confirman) mantiene su rol activo y de importancia dentro de la gestión de la ciudad. Opera como canalizador de algunos recursos y rentas, y es el órgano con potencialidad para ampliar los niveles de participación ciudadana. El municipio todavía se mantiene como el centro de interés socio-político local.

En el cuadro descrito, la crisis económica se ha constituido en un factor adicional determinante en el proceso de centralización estatal y de descentralización de los conflictos, y ha hecho aun más evidentes los manejos clientelares en el interior del Estado y entre éste y la sociedad civil. Sin embargo, ha sido la misma crisis económica la que ha mostrado las limitaciones del clientelismo frente a la ampliación de la demanda social, a la escasa capacidad de respuesta estatal, y a la disminución de la legitimidad y representatividad institucional. De allí que se estarían construyendo, sobre esta base, nuevas formas de hegemonía social y política. En esa dirección apunta la consolidación de nuevos grupos y movimientos sociales de rango local.

3. NUEVOS ACTORES SOCIALES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

A partir de los años sesenta, el proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana ha incidido en las estructuras social y política locales. Este proceso se profundizó en la década del setenta, en el marco de la coyuntura petrolera, a través de la aplicación de políticas como las de reforma agraria y colonización, de fomento industrial, tributaria, de estatizaciones, de gasto público, de empleo.

El papel protagónico del Estado en la modernización del país se refleja especialmente en la constitución de nuevos actores y fuerzas sociales. Ciertas clases tradicionales —como los grupos terratenientes— se han visto desplazadas de la escena económica, social y política, por otras de corte moderno, como grupos financieros, industriales y comerciales modernizantes. Este cambio en los sectores hegemónicos se puso de manifiesto también en el surgimiento de nuevos partidos políticos a partir del proceso de “democratización” que vive el país desde 1978. Es así que en las ciudades intermedias ecuatorianas se han conformado grupos “sin origen agrario”, ligados a profesiones liberales (profesores, técnicos, profesionales, etc.), que pasan a erigirse en representantes de los nuevos partidos modernos de centro izquierda (Riobamba). En otros casos se observa la presencia de nuevos actores sociales, de preferencia sectores medios (profesionales, técnicos) que tratan de consolidarse como grupos de poder local (Santo Domingo). A la vez, han surgido y se han fortalecido sectores

comerciales, de capital local, agrícolas y urbanos, antes excluidos (pequeños comerciantes, dirigentes cooperativistas, prósperos agricultores, etc). Todo esto no implica, sin embargo, que durante los períodos de "vida constitucional" hayan desaparecido de la escena política local los viejos notables y caudillos.

Entre los nuevos actores sociales presentes en las ciudades intermedias, es necesario incluir a organizaciones y sectores sociales como las cooperativas de vivienda (en ambas ciudades), la federación de barrios (en el caso de Riobamba) y otras organizaciones de importancia (organizaciones indígenas-campesinas, de medianos comerciantes de mercados, etc.), que se han convertido en significativos movimientos sociales en la demanda de servicios colectivos municipales y de reivindicaciones particulares, pero sin poder aún acoger e integrar una gama más amplia de la población. A ellos se suman los gremios, como los colegios de profesionales y el sindicato de choferes y empresarios del transporte, los representantes de agricultores modernos agrupados en los centros agrícolas, y agrupaciones de pequeños artesanos y comerciantes.

Otro aspecto que refleja las transformaciones de estas sociedades, es el papel permanente y decisivo de la Iglesia; en el caso de Riobamba, la acción pastoral a través del desaparecido monseñor Leonidas Proaño alcanzó enorme influencia en la configuración de una nueva realidad sociopolítica y de organización popular en los ámbitos urbano⁵ y rural de la provincia de Chimborazo.⁶

Estas modificaciones también se han visto reflejadas en una nueva hegemonía política. En tal sentido, las elecciones de alcaldes y concejales entre 1978 y 1988 consolidaron nacionalmente la tendencia política de centro-izquierda, hoy también dominante entre los gobiernos de las ciudades intermedias. Se ha dado paso, así, a la consolidación local de los partidos de presencia y fuerza electoral nacional, como Izquierda Democrática (en los dos casos estudiados), Partido Socialista (Riobamba), Democracia Popular, manteniéndose la presencia de partidos populistas como el Roldosista Ecuatoriano (PRE), Frente Radical Alfarista (FRA), y Concentración de Fuerzas Populares (CFP).

La presencia electoral de partidos de izquierda, como el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Frente Amplio de Izquierda (FADI), reafirma la tendencia de centro-izquierda en Riobamba, mientras que en Santo Domingo tal tendencia es aún débil, en parte por la incorporación relativamente reciente de estos partidos en el juego electoral. Pero, incluso donde las orientaciones socialistas son fuertes, no han llegado a dominar en el electorado ni, por tanto, en el concejo cantonal. La composición política municipal expresa una clara heterogeneidad, que ha conducido al establecimiento de diversas alianzas o acuerdos temporales, dependientes más de aspectos particulares y puntuales que de la consistencia ideológica de los partidos que los sustentan. La permanencia y vigencia de partidos de derecha (Socialcristiano y Liberal, entre otros), durante el período 1978-90, reafirman lo señalado.

En todo caso, ya no se puede plantear como hegemónica la presencia de grandes terratenientes urbanos y rurales, por ejemplo, ni de sectores de larga

trayectoria de dominación económica y política regional (como en el caso de Riobamba y de la provincia de Chimborazo). Si bien durante los años sesenta y parte de los setenta se mantuvieron en Chimborazo rezagos de "la trilogía ... simbólica y efectiva terrateniente, párroco y teniente político (último eslabón estatal)" (Guerrero & Quintero 1981: 39), ella va asumiendo otra forma de representación, más de tipo indirecto o, en su defecto, otros intereses, lo que conlleva y expresa una pérdida definitiva de la supremacía de la clase terrateniente precapitalista frente a una embrionaria fracción capitalista agraria y a otros crecientes grupos subalternos (clases medias, sobre todo de corte urbano).

En Riobamba, el poder local no sólo se remite a la acción municipal, sino a varias instancias propias de su condición jurídico-administrativa de capital provincial. La elección popular de prefectos y consejeros provinciales, así como la designación directa del gobernador por parte del Ejecutivo, anteponen una serie de actores e instituciones inmersas en el juego y la vida política. En Santo Domingo, en cambio, el poder local se concentra básicamente en el acceso a una dignidad o representación municipal por parte de los diversos sectores que integran el juego político electoral. El municipio refleja prácticamente la posibilidad de conformación sociopolítica de los nuevos actores sociales de la localidad.

Sin embargo, la entrada en escena de nuevos grupos a raíz de la renovación de dignidades en los gobiernos locales municipales, no ha implicado el surgimiento paralelo de remozadas formas de representatividad que recojan y canalicen el conjunto de intereses de la colectividad, ni satisfagan las necesidades de los sectores de menores ingresos. Los municipios estudiados reflejan una marcada distancia entre electores y elegidos, que expresa la crisis de representatividad por la que atraviesan sus gobiernos locales. Los niveles o canales de participación de la población en los problemas y gestión de la ciudad son casi inexistentes.

La dispersión y débil consistencia ideológica de los representantes, y la disolución de los principios o programas de los partidos en intereses particulares o de grupos con intereses concretos, nos estarían revelando la perduración del caciquismo, del caudillismo y de formas clientelares tradicionales en las relaciones entre los partidos modernos y la sociedad civil. Para entrar en la vida política local y ganar y mantener fuerza electoral, los partidos de influencia nacional han tenido que depender de la voluntad del caudillo de la localidad. Las administraciones municipales, a través de los concejales y alcaldes de turno, han limitado su acción y preocupación al mantenimiento de cuotas de poder (integración de comisiones, puestos burocráticos, favores, etc.), descuidando cualquier tipo de propuestas o aperturas de sectores organizados, y resumiendo sus funciones en las prácticas clientelares y paternas. La ausencia de criterios sobre cómo administrar con eficiencia los problemas urbanos y regionales, es patente. El caso del municipio de Santo Domingo es el más representativo de tal situación. A pesar de ello, el municipio de las ciudades de

tamaño medio se mantiene como un órgano importante de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, sin que llegue a ser necesariamente un órgano de representación de los intereses de la población mayoritaria.

Esta crisis de legitimidad y representatividad que encara el municipio, sumada a la restricción de las políticas estatales en materia urbana, ha conducido a desarrollar nuevas formas de articulación, gestión y reivindicación urbana emanadas desde la sociedad civil; en esto, sin duda alguna, han jugado un papel fundamental las cooperativas de vivienda,⁷ convertidas en puntuales movimientos de autogestión en el acceso a lotes para vivienda y demanda de servicios complementarios. Su vinculación con los partidos políticos locales creó ciertos niveles de organización y participación más amplios, aunque temporales y limitados simplemente a la oferta en el cumplimiento de necesidades de servicios básicos, en gran parte insatisfechos hasta la actualidad.⁸ En otros casos, su vinculación con los partidos encuentra nexos únicamente durante las campañas electorales. Los límites de la relación de los partidos de dominio electoral (Izquierda Democrática, socialismo y determinados partidos de izquierda) con sus sociedades locales, han permitido que partidos de corte populista (PRE, FRA, CFP,) hayan encontrado y ganando terreno en estas instituciones de la sociedad civil para desarrollar nuevos mecanismos de inserción política.⁹

En suma, lo que se observa en las ciudades intermedias como Riobamba y Santo Domingo de los Colorados, es el surgimiento de nuevos actores y fuerzas sociales, que marca una etapa de nueva hegemonía política expresada en el tránsito hacia una tendencia de centro-izquierda, lo que no excluye la importancia del populismo. Esto no implica, sin embargo, que se hayan creado condiciones para nuevas formas de representatividad social y política.

4. DEFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y DEPENDENCIA FINANCIERA: LIMITACIONES DE LA GESTIÓN LOCAL MUNICIPAL

Si bien la problemática municipal está vinculada a situaciones como la descentralización-centralización, la autonomía, competencias, carencia de rentas, etc., la crisis tiene otros componentes adicionales, relacionados también a la estructura interna administrativa y a la capacidad técnico-operativa de los municipios para responder a las demandas de la población de bajos recursos. En este sentido, la incapacidad estructural que tienen los municipios para financiar con sus propios recursos los gastos crecientes en que incurren, y la inadecuación de sus estructuras administrativas a las nuevas demandas sociales y de funcionamiento del aparato municipal, son dos elementos que interactúan y se complementan, y que limitan la acción municipal para dar respuesta a las necesidades de la sociedad local.

4.1 La deficiencia administrativa municipal

El proceso de descentralización a partir de la redistribución de funciones del Estado, no ha llevado en ningún momento al mejoramiento organizacional ni al perfeccionamiento de los recursos humanos. Al contrario, lo que se evidencia es la carencia de pautas que canalicen la participación de la ciudadanía o de la comunidad dentro de la gestión local.

Los municipios estudiados, como muchos otros del país, presentan problemas de organización interna. Mientras el reglamento orgánico estructural señala una organización administrativa, el organigrama funcional —que determina la estructura administrativa desde el punto de vista de la división del trabajo— varía respecto a aquél, reflejando que en la realidad se dan modificaciones y superposiciones en el desempeño de las funciones o actividades adjudicadas a determinadas dependencias municipales. En otros casos no existe una instancia que defina y reglamente roles, tareas, responsabilidades y coordinación entre los distintos departamentos y su respectivo personal.

De esta forma, la estructura funcional municipal se ve afectada en los aspectos de coordinación y vinculación entre las diferentes unidades de dirección, asesoramiento y operatividad; las funciones, actividades y responsabilidades no están delimitadas, lo que redundará en claros síntomas de ineffectividad, de ineficacia y, en algunos casos, de una total ausencia de visión administrativa. Las formas tradicionales de gestión se mantienen heredadas de períodos anteriores. Adicionalmente, se puede establecer como debilidad en la organización interna de estos municipios "la inexistencia de la Unidad de Organización y Métodos cuyo funcionamiento está establecido por la Ley de Régimen Municipal, para los municipios intermedios y grandes" (Rosales et al. 1988: 117).

En cuanto al grado de capacitación y tecnificación del personal municipal, éste presenta niveles bajos (falta una aplicación real de la Ley de Carrera Administrativa, promoción, sistemas de evaluación, etc.), siendo reducida la proporción de profesionales y técnicos en el total del personal. No hay capacitación regular del personal, y éste es calificado de acuerdo a criterios personales, compromisos y decisiones políticas de alcaldes y concejales. Sus condiciones salariales son inferiores respecto a los mismos trabajadores municipales¹⁰ y a otras actividades y profesiones dentro de la ciudad, generándose situaciones que van desde cargos vacantes permanentes, hasta malos manejos y "corrupción" pública.¹¹ A ello se suma el que, por el alto crecimiento del personal en los municipios citados, los gastos en burocracia llegan a representar más de 70 por ciento de los gastos corrientes.¹²

Otro aspecto por relevar es la poca o nula incorporación de planes y programas del municipio a las necesidades de la comunidad, observándose la falta de las estructuras requeridas para ello y del personal idóneo y calificado que las pueda promover, así como la ausencia del respaldo institucional y

político correspondiente. Los pocos y desactualizados planes no responden a los acelerados procesos de desarrollo urbano de este tipo de ciudades, o se desvinculan rápidamente de ellos.¹³ Ello lleva a que los representantes (alcaldes, concejales) asuman decisiones a corto plazo desarticuladas e incoherentes, guiados por criterios clientelares y ofertas inmediatistas.

En este sentido, y pese a su presencia en la vida política y social local, los sectores populares y gremiales (cooperativas de vivienda, organizaciones barriales, colegios de profesionales, entre otros), no han tenido el espacio suficiente para integrarse activamente en la gestión municipal, impidiéndoseles mayores niveles de decisión y, por lo tanto, de participación. A ello ha de sumarse la carencia de perspectivas surgidas desde la propia comunidad, otro factor que estaría limitando las posibilidades de procesos de democratización engendrados desde la sociedad civil frente al gobierno municipal.

En casos de ciudades como Santo Domingo, su crecimiento ha sido más rápido que las formas de pensar y de regular su desarrollo. El municipio no ha podido administrar el crecimiento anárquico de la ciudad ni responder de manera coherente con un proyecto a mediano y largo plazo. No se han creado condiciones ni existe todavía una tradición de poder local representativo que lleve adelante un proyecto de administración "mínima" de la ciudad.

En estas ciudades, la estructura interna municipal presenta, por tanto, problemas de carácter administrativo estructural, los cuales limitan cualquier forma de desarrollo integral que implique desde procesos de modernización básicos, hasta la concepción de una estructura municipal con mayores niveles de participación democrática del conjunto de la sociedad local.

4.2 Dependencia y manejo financieros

El hecho de que la capacidad económica y financiera de los municipios de las ciudades intermedias esté determinada en gran medida por los condicionamientos político-administrativos y de tramitación de recursos procedentes del gobierno central, limita las posibilidades de un desempeño autónomo de estos gobiernos locales.

En general, los municipios ecuatorianos tienen una debilidad económica crónica. Ella se evidencia, por un lado, en la disminución relativa de su participación en el presupuesto nacional (de 8,8 por ciento en 1975 bajó a 6,6 por ciento en 1984) (Verdesoto & Unda 1987: 10); y, por otro, en la merma de sus recursos en relación al crecimiento de la población urbana. El 71,5 por ciento de los recursos con que cuentan las ciudades intermedias estudiadas, son externos (es decir, provenientes de transferencias e ingresos de capital del gobierno central), lo que no genera impacto alguno en la obtención de nuevos ingresos, pero sí en el manejo de sus egresos, ensanchados en gastos de burocracia. El 28,5 por ciento de los ingresos son internos y se diluyen en gastos corrientes. La

situación se agrava porque esos ingresos, en lugar de crecer, se ven disminuidos cada año. Esta fragilidad financiera de los municipios se ha ido gestando paulatinamente por la presencia de factores como la crisis económica e inflación, una estructura rígida de ingresos¹⁴ y flexible de los gastos, el crecimiento de la demanda y el proceso centralizador del Estado.

El manejo de gran parte de los recursos municipales desde el gobierno central ha introducido notables desequilibrios y desigualdades entre las ciudades intermedias y pequeñas, y se ha convertido en un factor regresivo adicional que va contra la democracia. A la vez, ha introducido importantes cambios en la estructura financiera —y, por lo tanto, administrativa y política— en el ámbito intramunicipal, situación que se hace más claramente perceptible en los gobiernos municipales de ciudades intermedias. Así, al proceso de centralización en términos territoriales se ha venido a agregar la centralización de la toma de decisiones, correlativa a la centralización financiera.

En el caso de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados, si bien se advierte un crecimiento de los recursos económicos municipales en términos absolutos durante la última década, no es menos cierto que el acelerado proceso de urbanización ha hecho que ellos tiendan a disminuir significativamente respecto a la población que deben atender.¹⁵ Este crecimiento presupuestario de las ciudades analizadas está apoyado básicamente en el aporte externo, realidad que constituye uno de los signos y fundamentos de la crisis municipal y de las limitaciones que afectan a sus gobiernos locales, ya que no sólo los recursos son escasos, sino que dependen no tanto del desarrollo de la sociedad local y de la relación del municipio con ella, cuanto del desarrollo del Estado central y de las vinculaciones que los personeros municipales establecen con él. Las posibilidades de los municipios para ejecutar obras y, por tanto, para responder a las expectativas de la sociedad local, dependen de la aceptación de las solicitudes de financiamiento hechas al gobierno nacional —aceptación que muchas veces depende de las relaciones políticas entre ambos niveles de gobierno¹⁶—, de la capacidad técnica para formular y ejecutar obras, y de las modalidades de relación que establezcan con la población. En último término, son las coyunturas nacionales las que operan como el elemento sustancial del accionar municipal, y determinan las formas de articulación y de negociación de lo local con lo central. Ejemplos de ello son los momentos de crisis-auge económico y los procesos de democratización que vive el país, aunque suceda que mientras la crisis económica es sentida inmediatamente, el auge tarda en expresarse en el ámbito municipal.

De allí se puede colegir el establecimiento de un tipo específico de relación clientelar, el *clientelismo intraestatal*, como condición para definir las relaciones hacia la sociedad local. Es en este punto donde puede estar residiendo el nuevo rol del municipio, esto es, el de intermediario del poder central hacia la población y de colchón de resistencia de la población hacia el Estado. Porque si bien es cierto que el municipio tiene bajo su responsabilidad la dotación de una

ingente cantidad de servicios públicos y actividades, de los gastos de inversión real se deduce que los municipios, más que gobiernos locales, son estructuras políticas locales de gestión exclusiva de pocas funciones (pavimentación, agua potable y alcantarillado). Y ello a despecho de las funciones y atribuciones que les asigna su ley constitutiva.

La falta de previsión y de perspectiva a largo plazo tiene expresión en el escaso rubro de inversión en planificación (apenas representa 2,1 por ciento del total de gastos de inversión en los dos municipios estudiados); pero también en su falta de visión interna respecto de la modernización administrativa. La gran cantidad de recursos que se desperdician o no se utilizan, nos demuestra que la actual estructura municipal tiene problemas de obsolescencia frente a las crecientes demandas de la población y que, tal cual está definida, muy poco podrá hacer para encarar los problemas de la sociedad local.¹⁷ Ello nos está mostrando además que, si bien el problema económico es fundamental, no lo es menos la necesidad de una estructura capaz de soportarlo.

En suma, los municipios de estas ciudades limitan su acción a lo urbano, pese a su potencial radio de influencia dentro de lo regional y, sobre todo, teniendo en cuenta que el ámbito rural definió en gran parte el origen de sus respectivas sociedades locales. Las posibilidades de constituirse en verdaderos agentes de desarrollo y en la máxima expresión y representación del poder local, queda entre las interrogantes por analizarse posteriormente.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

La carencia de rentas e ingresos municipales no define por sí misma el problema municipal; la descentralización, la eficiencia, la autonomía, tienen otros componentes adicionales, como la relación del aparato municipal con la sociedad local y el Estado, su estructura interna, su capacidad técnico-operativa, los mecanismos de representación y participación ciudadana, entre otros.

La escasa dinámica poblacional de las ciudades estudiadas es un factor que actúa restrictivamente en la capacidad económica de los municipios y, por ende, en sus posibilidades de responder a la creciente demanda social. Pero el problema central está en la propia estructura municipal. Un ejemplo concreto es el municipio de Santo Domingo de los Colorados, que en los años en que recibió la mayor cantidad de recursos económicos tuvo los mayores saldos en el presupuesto, revelándonos con ello su poca capacidad de gasto.

El peso del Estado ha hecho variar el escenario local, sobre todo por su manejo del gasto público y la influencia del proceso de democratización. Este último ha generado nuevas formas sociales hegemónicas a través de las fuerzas sociales y los partidos políticos asentados sobre las estructuras caciquiles, y a través de los cambios en la base económica. La gestión de la sociedad local se desarrolla dentro de lo que hemos denominado "complejo institucional", lo

cual significa que el municipio se ha transformado en otro órgano más en la trama de relaciones que configuran el poder local, perdiendo su rol en un ámbito más global dentro del conjunto del Estado y haciéndose un "órgano descentralizador de conflictos".

Por otro lado, se desprende que la descentralización y la crisis municipal no son parte del núcleo central de los problemas de las sociedades locales. Al momento, es preferible intentar definir una nueva forma de gestión de la ciudad que resolver esas inquietudes y seguir en la lógica de la gestión del déficit.

La ciudad se encuentra bajo una gestión acéfala. Sobre ella actúan desestructuradamente muchas instancias estatales y de la sociedad civil; el municipio se ha visto limitado en sus atribuciones y posibilidades, ha perdido legitimidad, y la privatización de sus competencias lo ha reducido a ámbitos escasos de regulación de la vida local (es casi una estructura política cerrada y su papel se reduce, en gran parte, a la administración de definidas obras de infraestructura: alcantarillado, agua potable). Pero las ciudades de hoy son muy distintas y mucho más complejas que las que existían hace un par de décadas: la gestión no puede seguir operando de igual manera.

En síntesis, en Ecuador no se puede hablar en ningún caso de reformas profundas; lo que ha existido en esta última década es una redistribución de competencias de los distintos órganos e instituciones del Estado, en que el municipio es un organismo más, transformado en una ventanilla de oxigenación de los conflictos sociales y no en una expresión amplia de la sociedad civil. Los niveles de representación y participación popular no se han expresado como ejercicio directo de poder de la "ciudadanía".

NOTAS

1. Este punto se desarrolló sobre la base de los criterios analizados en el trabajo de F. Carrión (1986: 145).
2. Las grandes ciudades mantuvieron ritmos de crecimiento no superiores a 4,8 por ciento; mientras tanto, ciudades como Santo Domingo de los Colorados, Huaquillas, Portoviejo, por ejemplo, alcanzaron tasas del 10,8 por ciento, 10,3 por ciento y 7,0 por ciento respectivamente, para el último período intercensal (1974-82).
3. Entre los organismos que componen la administración descentralizada del Estado, se encuentra el municipio como una institución descentralizada territorialmente, pero sometida al poder del Estado. De acuerdo al art. 1 de la Ley de Régimen Municipal, "el municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción" o cantón.
4. Según el art. 15 de la Ley de Régimen Municipal, son funciones primordiales del municipio las siguientes: (a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado; (b) Construcción,

- mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; (c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos; (d) Dotación y mantenimiento de alumbrado público; (e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio; (f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; (g) Control de construcciones; (h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; (i) Servicio de cementerios; (j) Fomento de turismo; (k) Servicios de mataderos y plazas de mercado.
5. No es desconocido, por ejemplo, el rol de la Iglesia en el ámbito urbano dentro del movimiento cooperativo de vivienda, que permitió elevar el grado de participación y organización de sus pobladores.
 6. "Con la entrega de las dos haciendas de la Curia, Zula y Tepeyac, que suman 24 mil hectáreas en total, la Iglesia deja de ser uno de los poderosos propietarios de la provincia . . . sentando un precedente decisivo para el ocaso de la hacienda terrateniente . . . y confirmando la ruptura de una alianza que hacía posible la cohesión de la clase agraria y el ejercicio de la coacción extraeconómica sobre las masas campesinas". Sylva (1980: 158).
 7. En la actualidad hay más de sesenta cooperativas de vivienda en Santo Domingo y cuarenta en Riobamba, que ocupan más de 50 por ciento del espacio urbano en estas dos ciudades. Agrupan aproximadamente entre 10 mil y 5 mil familias, respectivamente.
 8. Hacemos referencia al Partido Socialista, de gran peso dentro de las organizaciones populares, como las cooperativas de vivienda y la Federación de Barrios en la ciudad de Riobamba.
 9. El caso del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), con su líder local Ramiro Gallo, es lo más relevante en Santo Domingo de los Colorados en la actualidad.
 10. Los empleados se rigen por la Ley de Servicio y Carrera Administrativa, que regula al conjunto del sector público, lo que los excluye de la sindicalización y de la negociación colectiva de los contratos. En cambio los trabajadores lo hacen a través del Código del Trabajo, y pueden negociar colectivamente y utilizar la huelga como medio de presión ante cualquier diferencia obrero-patronal.
 11. Es el caso del municipio de Santo Domingo de los Colorados durante la administración pasada, 1984-88.
 12. Los gastos corrientes o de operación, en algunos años llegan a representar hasta 51 por ciento (en Riobamba) y 43 por ciento (en Santo Domingo) del total de los egresos de dichos municipios.
 13. Por ejemplo, los Planes de Desarrollo Urbano y Rural son instrumentos desactualizados; algunos de ellos se encuentran vigentes, pese a tener más de doce años de existencia. Incluso hay situaciones en que algunos gobiernos municipales (como el de Santo Domingo) interrumpieron la continuación de los estudios del nuevo plan para el período 1984-88.
 14. Baste señalar que la Ley de Régimen Municipal establece una periodicidad mínima de cinco años para actualizar los catastros. Hoy, que vivimos una economía inflacionaria, es imposible que con este precepto los municipios puedan financiarse autónomamente.
 15. Santo Domingo de los Colorados, por ejemplo, ha mantenido entre 1950 y 1982, una tasa promedio de crecimiento de 12,6 por ciento.
 16. Esta es una de las causas de que en los presupuestos del municipio de Riobamba, por ejemplo, se observen déficit de hasta 61 por ciento, como en el año de 1986: fue notoria la escasa atención del gobierno de Febres Cordero a los municipios de oposición, como el de Riobamba, perteneciente a la Izquierda Democrática.
 17. Municipios como el de Santo Domingo llegan a mantener recursos no utilizables (saldos) hasta del orden de 39 por ciento del total de los egresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CARRIÓN, F.

- 1986 "Evolución del espacio urbano ecuatoriano". En F. Carrión, comp. *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. Quito: El Conejo-Ciudad.

GUERRERO A. & R. QUINTERO

- 1981 "Ocaso del Estado burgués terrateniente: la formación del nuevo bloque histórico en el Ecuador (1960-1980). Ensayo de interpretación general". Quito. Mimeo.

ROSALES M. ET AL.

- 1988 *El desafío local: el municipio como agente de desarrollo*. Quito: El Conejo-IULA-Celcadel-AM.

SYLVA, P.

- 1980 *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito: Abya Yala.

VERDESOTO L. & M. UNDA

- 1987 "Ventanillas del Estado o expresión de la sociedad local: las municipalidades ecuatorianas hoy". Quito: Ciudad. Mimeo.

GOBIERNOS LOCALES Y CIUDADES INTERMEDIAS EN PERU: LOS CASOS DE ILO Y JULIACA

Luis Chirinos

*Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Legal (Cidap)
Lima, Perú*

El siguiente estudio está centrado, por una parte, en la situación de los gobiernos locales en Perú antes de 1980 y los lineamientos básicos de la reforma municipal iniciada ese año; y, por otra, en el impacto y las diferentes características que la reforma ha asumido en dos casos particulares —las ciudades de Ilo y Juliaca—, particularmente en algunas áreas claves de gestión.

1. CRISIS Y REFORMA MUNICIPAL

El diagnóstico de los gobiernos locales hasta antes de 1980 arrojaba un resultado francamente catastrófico. Desde la década de 1920, los gobiernos locales habían venido perdiendo significación en el conjunto del aparato del Estado. Ello se debió al proceso de centralización y concentración del poder estatal en el gobierno central, que recorre todo el siglo XX y que llevó a la sistemáticamente "expropiación" de funciones, competencias y recursos económicos propios de los gobiernos locales. De esta forma, se crearon empresas públicas para la provisión de servicios urbanos básicos, tales como el agua y la energía eléctrica; la planificación urbana fue asumida por diversos organismos públicos, hasta llegar en la década del setenta a ser monopolizada por el Ministerio de Vivienda. Lo mismo sucedió con los recursos económicos: muchos tributos asignados a las municipalidades fueron transferidos al gobierno central, lo que redujo extremadamente sus fuentes de ingresos propios y puso a las municipalidades en una situación de dependencia respecto a las transferencias presupuestales que anualmente les hacía el gobierno central. Finalmente, los

* Este trabajo fue realizado con la colaboración de Miguel A. Ramos y Eduardo Neira Avalos.

alcaldes y regidores eran designados por el Ministerio del Interior (salvo el interregno 1963-69), sin ninguna participación popular en la elección de autoridades locales. A ello se añadió la ausencia de todo tipo de políticas tendientes a incorporar la participación de la población en la gestión municipal misma.

El proceso de concentración del poder estatal en el gobierno central tuvo su máxima expresión durante el régimen militar de 1968-80, período durante el cual los gobiernos locales casi no tuvieron otra función que recoger la basura —de manera sumamente ineficiente, por lo demás—, reprimir a los vendedores ambulantes que empezaban a invadir las calles y cobrar algunos insignificantes tributos correspondientes a servicios mal prestados. El resultado del proceso se puede caracterizar como de "crisis municipal". Careciendo sus autoridades de un respaldo popular y habiendo perdido funciones, competencias y recursos propios, los municipios no tuvieron capacidad alguna de gestión y gobierno de la ciudad, de generación de proyectos, e incluso de gasto.

Desde el espacio de la sociedad civil, este período se caracterizó por la emergencia de los movimientos populares urbanos en las grandes ciudades del país. A lo largo de la década, ellos hicieron sentir su presencia a través de un intenso proceso de organización y reivindicación en torno a la dotación de servicios básicos (tierra, vivienda, agua, alcantarillado, electricidad). La intensidad de las luchas urbanas llegó a forzar al Estado a negociar directamente con las organizaciones vecinales, legitimándose de este modo la acción reivindicativa y la misma organización popular. En el proceso, las organizaciones vecinales fueron incorporando reivindicaciones de carácter político, centradas en la cuestión de la *participación* y la *democracia*. En efecto, ya a finales de la década del setenta pasaron de la mera reivindicación por servicios, a la exigencia de participar directamente en los procesos de toma de decisiones. Si bien estas demandas nunca se refirieron a los gobiernos locales, sino a los organismos centrales, es evidente que ellas jugaron un rol fundamental en la definición de la lucha urbana.

De otro lado, en las provincias, y en profunda reacción al centralismo secular de la sociedad peruana, surgieron movimientos regionales que también demandaron al gobierno central una mejor participación en la asignación del gasto público y una mayor autonomía en la toma de decisiones referentes a la satisfacción de las necesidades de la región. La diferencia específica respecto de anteriores situaciones radicó en la hegemonía popular que tuvieron los Frentes de Defensa de los Intereses del Pueblo (Fedip), que fueron las formas organizativas adoptadas por los movimientos regionales del período. A pesar del carácter reivindicativo de las luchas regionales (que se tradujeron sobre todo en paros regionales), es evidente también que, en la base de los mismos, se planteaban demandas de carácter político: la descentralización, la participación y la democratización de la sociedad y del Estado.

A la agudización de la lucha popular —centrada sobre todo en las ciudades— se sumó el aumento de la influencia de los partidos de la izquierda

en la dirección del movimiento urbano y regional. Ello produjo un liderazgo distinto al que tradicionalmente había operado en dichos movimientos, y especialmente una direccionalidad política ligada a un proyecto de reforma sustantiva de la sociedad y el Estado. El liderazgo de izquierda fue uno de los rasgos característicos de las luchas contra la dictadura militar, y un factor crucial en la crisis de legitimidad en que ésta se vio envuelta a finales de la década del setenta.

Por ello, cuando en 1978 el gobierno militar, sumido en una profunda crisis económica, política y social, decidió "devolver el poder a la civilidad", su salida estuvo mediada por un intento de reestructuración del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. Con tal fin —y como estrategia de salida política—, el gobierno militar convocó una Asamblea Constituyente que recibió el mandato de dictar una nueva Constitución. Dentro de las reformas introducidas en ella, especial significación tuvo la referida a los gobiernos locales y la cuestión regional.

En efecto, la Constitución de 1979 rediseñó el aparato estatal en tres grandes líneas: de un lado, define al Estado como "unitario, democrático y descentralizado", lo que introduce una variación respecto del tradicional principio de unitarismo. En segundo lugar, dispuso una reforma de los gobiernos locales, estableciendo su autonomía administrativa y económica; el origen democrático de sus autoridades; la devolución de funciones y competencias: planificación urbana, zonificación y urbanismo, transporte, servicios públicos y otras; y el retorno de tributos que les habían sido "expropiados". En este sentido, es claro el objetivo de la reforma: la modernización de los gobiernos locales y una política de descentralización de las funciones estatales, hacia ellos.

La tercera línea central de reforma fue la creación de gobiernos regionales, dotados de autonomía administrativa y económica, con órganos propios de gobierno, encargados de la planificación y ejecución de las políticas y dotados de recursos propios para ello. En la estructura de los gobiernos regionales, los gobiernos locales tienen un rol central, ya que los alcaldes provinciales son miembros de la Asamblea Regional (órgano máximo del gobierno regional), en una proporción de un tercio. De ese modo, el principio de "Estado unitario y descentralizado" se concreta en un Estado con tres niveles de gobierno, cada uno con autoridades de origen electivo, con funciones determinadas y con recursos económicos propios.

Al amparo de la Constitución de 1979 se llevaron a cabo elecciones generales en mayo de 1980, las mismas que dieron el triunfo a Fernando Belaúnde, de Acción Popular, precisamente el Presidente que fuera derrocado en 1968 por las Fuerzas Armadas. A su gobierno le tocó, por tanto, iniciar el proceso de implementación de la Constitución. Una de sus primeras medidas fue la convocatoria a elecciones municipales. Desde entonces, y cada tres años, se han llevado a cabo elecciones locales; esto ha generado un activo proceso de movilización de los partidos políticos y, sobre todo, del movimiento popular

urbano, que ha modificado los patrones de participación política en Perú.

Una evaluación del período nos permite destacar cinco rasgos centrales: de un lado, las elecciones municipales elevaron sustancialmente la participación política electoral de la población; de otro, y en contraposición a la prédica de los sectores dominantes en cuanto al "apoliticismo" de los comicios locales, las elecciones municipales han tenido un marcado carácter político, en el sentido de que los protagonistas principales han sido los partidos nacionales. Las opciones independientes y locales entraron en franca decadencia, salvo el caso del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (Frenatraca), una organización política de carácter regional, centrada en Juliaca y Arequipa. De allí que las elecciones municipales hayan adquirido un tinte "cuasi plebiscitario" respecto de la gestión de los gobiernos nacionales.

Un tercer rasgo importante ha sido la participación política de la Izquierda Unida (IU), frente unitario de partidos que se constituyó precisamente para las elecciones municipales de 1980. El espacio local ha sido el ámbito en el que IU ha avanzado en su proceso de consolidación. El proceso está ligado al desarrollo de la organización popular urbana, la cual —como se ha dicho— estaba crecientemente influida por los partidos de la izquierda desde los años setenta. Por ello, muchas de las autoridades locales de IU salieron de las organizaciones del movimiento popular urbano, que ha encontrado en ese frente un canal de representación política.

El cuarto rasgo es la revalorización ante la ciudadanía de los gobiernos locales. De la situación de crisis y deslegitimidad en que se encontraban hasta 1980, en los últimos años los gobiernos locales han adquirido una creciente importancia como espacios desde los cuales es posible afrontar políticas relativas a algunas necesidades básicas de la población; más aún, empiezan a ser percibidos, cada vez más, como ámbitos en los cuales también se juegan opciones políticas concretas en torno a los diferentes modelos de sociedad y Estado actualmente vigentes en Perú.

Finalmente, un último rasgo central es que la gestión de los gobiernos locales (sobre todo de oposición) ha asumido un carácter conflictivo con el gobierno central, en la medida en que crecientemente han reivindicado la ampliación de sus funciones y competencias, y la dotación de mayores recursos propios. Esta tendencia ha llevado a que el proceso de reforma municipal avance más allá de lo previsto por la Constitución: en el período 1980-88 se han promulgado dos leyes orgánicas de municipalidades (el Decreto Legislativo 51 y la Ley 23.853) que han incidido sobre el mejoramiento de los recursos, así como de las atribuciones y funciones; y diversas normas que han transferido o creado impuestos a favor de los gobiernos locales. Aspecto crucial del proceso es que, en dichas reformas legales, la iniciativa surgió de las propias municipalidades en abierto conflicto con el gobierno central.

2. ILO Y JULIACA: CIUDADES INTERMEDIAS EN EL SUR DE PERÚ

Las ciudades estudiadas, ambas de tamaño medio, presentan características particulares en cuanto a sus aspectos económicos, demográficos, sociales y políticos. Ilo es una ciudad ubicada en el departamento de Moquegua, en la costa sur de Perú, y cuenta con una población de 51 mil habitantes (proyección a 1989). La tasa anual de crecimiento poblacional entre 1972 y 1981 ha sido de 5,1 por ciento, casi el doble de la tasa nacional. A pesar de ser capital de provincia y no del departamento, su importancia económica y demográfica excede con largueza la de la capital departamental, Moquegua. Esto se debe a que Ilo es una ciudad minero-metalúrgica, en la cual se asientan dos empresas claves en la actividad minero-cuprífera nacional: la fundición de cobre, de propiedad de la Southern Peru Copper Corporation (SPCC), una empresa estadounidense que explota las minas de cobre de Toquepala y Cuajone; y la refinería de cobre de la empresa, de propiedad del Estado. De menor importancia relativa es la actividad extractiva de pescado de consumo humano y la industria de harina de pescado.

Ilo tuvo hasta 1950 una pequeña población, que se vio incrementada rápidamente tras haberse instalado la fundición de la SPCC: entre 1961 y 1972 la población subió de 9.986 a 24.463 habitantes, llegando en 1981 a 38 mil personas —tasas de crecimiento que, si bien menguantes, son muy superiores a la media nacional—. Este fenómeno nos indica que la fuente principal de crecimiento es la migración de mano de obra motivada por inversiones externas a la ciudad, y que la población de Ilo es mayoritariamente obrera: 48,4 por ciento, mientras su nivel de ocupación es de 96,3 por ciento.

Las inversiones de capital en la ciudad han producido una estructura social dependiente de ellas. Por un lado, una incipiente burguesía local sin una significativa capacidad de acumulación (armadores, agricultores); y, por otro, una gran masa trabajadora compuesta por obreros y empleados organizados. Además, existe una mini constelación de pequeña burguesía y trabajadores independientes que de alguna manera están insertos en el radio de acción de las grandes empresas.

El proceso de urbanización de Ilo ha sido igualmente vertiginoso. En él también ha tenido influencia la SPCC, que cuenta con un campamento —Ciudad Nueva, en un extremo de la ciudad— donde habitan los trabajadores de la empresa y el equipo de profesionales y ejecutivos de la misma; pero especialmente importante es el desarrollo de *pueblos jóvenes*, que hoy albergan a casi 50 por ciento de la población. Tal circunstancia ha determinado que aparezcan en la ciudad con particular agudeza las carencias relativas a servicios básicos de infraestructura (vivienda, agua potable, alcantarillado y electricidad).

La municipalidad de Ilo ha sido gobernada desde las elecciones de 1980 por IU, que ha obtenido importantes triunfos, con porcentajes de 38,3 por ciento

en 1980, 47,9 por ciento en 1983 y 40,5 por ciento en 1986. Ello le ha permitido mantener una continuidad en la gestión local, lo que ha sido un factor clave en la experiencia.

Por su parte, Juliaca es la capital de la provincia de San Román en el departamento de Puno, ubicado en la sierra sur. Cuenta con una población de 126 mil habitantes, que ha venido creciendo a una tasa anual de 7,9 por ciento entre 1972 y 1981. Como en el caso de Ilo, su importancia es mucho mayor que la de Puno, la capital departamental, debido a que, por su localización estratégica, Juliaca ha sido el centro comercial más importante del sur andino y eje clave en el comercio interregional. De allí que su dinámica económica esté determinada por la actividad comercial. Puede decirse que Juliaca es la cabeza de puente del desarrollo capitalista de la zona, ya que ha extraído sistemáticamente productos de la región (especialmente lanas) y ha importado productos manufacturados del exterior: Lima y Arequipa.

En los últimos años, Juliaca ha sido invadida por el contrabando y el narcotráfico, actividades que han producido una dinámica económica particular en la ciudad. Asimismo, y como consecuencia de la crisis económica, crecientes sectores de la población se dedican a la actividad manufacturera, en la modalidad de pequeños talleres informales, que poco a poco han ido compitiendo ventajosamente con la producción manufacturera extrarregional.

El crecimiento poblacional de Juliaca es notorio desde la década del cuarenta y tiene un origen fundamentalmente migratorio, debido, por una parte, al proceso de descomposición de las relaciones tradicionales de producción en el campo; y, por otra, a las grandes posibilidades de insertarse en las actividades comerciales de la ciudad. Así, Juliaca, que tenía 6.034 habitantes en 1940, llegó a tener 20.351 en 1961; 39.066 en 1972 y 77.158 en 1981. La PEA tiene una predominancia de trabajadores independientes (50,9 por ciento), lo que se explica por su actividad comercial e industrial artesanal.

La estructura social de la ciudad está organizada principalmente en torno a la actividad comercial. Existe un pequeño sector local que domina el comercio mayorista de bienes industriales provenientes de Lima y Arequipa, y ejerce control sobre el abastecimiento de los principales productos del mercado. Ligada a aquél se encuentra una gran constelación de comerciantes intermedios, que constituyen una buena parte de la población. Muchos han ido diversificando sus actividades hacia la pequeña producción industrial o artesanal, o actividades de servicios tales como el transporte mediante los llamados "taxis cholos". Por último, resulta cada vez más importante la presencia de una clase media ligada a los servicios urbanos, la universidad y los organismos del sector público. De todo ello resulta una estructura social sumamente dispersa, que se refleja en la falta de organizaciones que involucren a la mayor parte de la población y en la poca solidez de las existentes.

La vida política de Juliaca está determinada, desde la década del sesenta, por la presencia del Frenatraca, partido de base regional liderado por un sector

de la burguesía comercial que ha logrado dominar la escena política desde entonces. La presencia del Frenatraca ha sido lo suficientemente gravitante como para opacar a los partidos nacionales. Desde su fundación, ha logrado hegemonizar la representación municipal, inclusive en las elecciones locales de 1980 y 1983. Tan sólo en 1986 fue derrotado por el APRA, para volver nuevamente al municipio en 1989.

3. LA REFORMA MUNICIPAL EN ILO Y JULIACA

Cuando en 1980 se realizaron las primeras elecciones municipales desde 1966, la situación de las municipalidades de Ilo y Juliaca era verdaderamente catastrófica. El diagnóstico de la "crisis municipal" no era distinto al del resto del país: ella afectaba la gestión de aspectos claves, como la administración local, la situación económico-financiera, las competencias municipales y el desarrollo de las políticas de participación popular.

Una de las áreas críticas de los gobiernos locales fue siempre la administración. Escasamente calificada, mal pagada, altamente ineficiente e incluso corrupta, la administración municipal fue siempre el talón de Aquiles de todas las gestiones. A ello se añadía su frondosidad, la inexistencia de instrumentos modernos de organización y un obsoleto marco legal que confundía los roles administrativos y políticos. En la práctica, los gobiernos locales no habían logrado garantizar ni la eficacia del aparato administrativo, ni la del aparato político. De allí que una de las tareas prioritarias de los alcaldes elegidos en 1980 haya sido la reestructuración administrativa de la municipalidad.

Dicha hipótesis se verifica en el caso de Ilo, donde desde 1980 y bajo diversas formas (consultorías independientes y del Instituto de Fomento Municipal), se ha intentado plantear nuevos modelos organizativos. La presencia de una clara voluntad política por parte de las autoridades locales y, por cierto, la continuidad a lo largo de nueve años, permitieron avanzar en el proceso poco a poco y, si bien con múltiples dificultades, la municipalidad de Ilo ha logrado realizar una reforma de su administración.

Factores claves en el proceso han sido, además de los mencionados, un uso adecuado y eficiente de los instrumentos que la nueva legislación municipal otorgaba a las municipalidades, la progresividad del proceso de reestructuración, la política de adaptación y flexibilidad a nuevas circunstancias y un activo proceso de generación de consenso en el aparato administrativo, basado en la participación de los trabajadores. A ello se añade una política salarial que buscó elevar los niveles de remuneración de los trabajadores y algunas acciones de capacitación del personal.

Distinto fue el caso de Juliaca, donde no sólo no se emprendió una política de reestructuración administrativa, sino que en el desarrollo de la gestión—por lo menos entre 1981 y 1986— las autoridades prescindieron de la administra-

ción. El personalismo y el caudillismo de los alcaldes llevó a una política básicamente clientelista en su relación con la administración. La consecuencia ha sido un ejercicio del poder concentrado en el alcalde y un reducido grupo de altos funcionarios. Tan sólo en el último período se han empezado a dar algunos pasos en la reforma de la administración local, pero su impacto todavía no es significativo. Encontramos así en este caso una pobre utilización de los instrumentos que la ley concede a las autoridades locales para dicho objetivo, una tendencia sistemática a sobrevalorar el rol de la autoridad-caudillo y una visión tradicionalista de la administración. La consecuencia ha sido la permanencia de una administración obsoleta, la persistencia de una baja calificación del personal y crecientes niveles de corrupción.

Las consecuencias de la reestructuración administrativa se expresan en relación con el funcionamiento del poder político. En efecto, en Ilo, donde se ha venido desarrollando una política en tal sentido, el funcionamiento del Concejo Municipal ha logrado un alto nivel de consolidación y fortalecimiento, garantizando para los regidores la exclusividad de la función política. En Juliaca, el funcionamiento del Concejo como cuerpo legislativo, y de los regidores individualmente, ha sido anulado por el personalismo del alcalde a tal punto, que carecen de información sobre los aspectos económico-financieros de la municipalidad, como pudimos comprobar en el curso de la investigación. En este sentido, queremos destacar que la garantía de eficacia de la función política de las autoridades locales (alcaldes y regidores), depende en gran medida de una administración moderna y racional.

Otra área clave de la gestión municipal es la cuestión económico-financiera. Durante muchos años, las municipalidades carecieron de recursos propios significativos y pasaron a depender fundamentalmente de las magras transferencias que les hacía el gobierno central. Al inicio de la reforma en 1980, tanto la municipalidad de Ilo como la de Juliaca compartían esta dramática situación. Uno de los objetivos centrales (por lo menos declarados) de la reforma municipal fue la dotación de rentas suficientes y adecuadas, a lo que se acompañaría la eliminación de las transferencias gubernamentales.

En esa línea, tanto la Constitución como las sucesivas leyes municipales establecieron nuevos tributos o devolvieron aquellos que habían sido "expropiados" con anterioridad. Adicionalmente, entre 1984 y 1987, y en gran medida por presión de las municipalidades, se dictaron normas que incrementaron los recursos municipales: tal es el caso del Impuesto de Promoción Municipal, que asignó 1,5 por ciento del producto del Impuesto General a las Ventas a las municipalidades, el mismo que se distribuyó en función de criterios tales como tamaño de la población y similares. Si bien el marco legal tributario vigente no resulta aún suficiente y adecuado para la cobertura de los servicios que se derivan de sus competencias, los recursos municipales han aumentado significativamente en los últimos años. De allí que un punto central del análisis sea la administración tributaria de cada municipalidad.

En Ilo se buscó, a lo largo del período, desarrollar una política tributaria eficiente y racional. Para ello se introdujeron cambios sustantivos en la administración tributaria y se la dotó de instrumentos adecuados. Ello era condición mínima de eficacia, dada la crisis económica por la que atravesaba el país. Esta situación de crisis, sin embargo, exigió mantener las tasas y tributos municipales sujetos a un permanente reajuste, lo que permitiría garantizar que el costo de los servicios fuera sufragado por los contribuyentes, y así asegurar no sólo la cobertura del servicio, sino la posibilidad de mantener la calidad del mismo.

La reforma tributaria señalada se llevó a cabo mediante una política de participación popular; así, en la mayoría de casos de reajuste de tasas y tributos, la decisión fue consultada con las organizaciones representativas de los sectores afectados. En esa línea, la participación de la población fue un elemento decisivo para mantener la calidad de los servicios y para la legitimación de la decisión. A ello debe añadirse que la norma municipal siempre explicó en los considerandos las razones del incremento, incluyendo las cifras del déficit en la provisión del servicio: la norma era además un medio de información a la población.

Un elemento clave en la política tributaria municipal de Ilo fue el criterio social. Este se tradujo en un conjunto de exoneraciones del arbitrio de limpieza pública por razones de indigencia comprobada; en el establecimiento de tarifas diferenciales según zonas (ya fueran consolidadas o de *pueblos jóvenes*); en la reducción de algunos arbitrios aplicables a las zonas de *pueblos jóvenes*, e incluso la exoneración temporal de determinados tributos, cuando los pobladores afrontaron la obligación de pago por la instalación de servicios como electricidad, por ejemplo. Ello ha permitido a la municipalidad la aplicación de una política que, sin romper el criterio básico de ecuación entre tributación y costo del servicio, atiende las situaciones particulares de los sectores de menores ingresos, garantizando al mismo tiempo el máximo posible de cobertura y calidad del servicio.

Un aspecto crucial de la política tributaria con carácter social ha sido que la mayoría de estas decisiones fueron adoptadas con participación de la Federación de Pueblos Jóvenes. Esto es una muestra de cómo la incorporación de la dimensión participativa a la política tributaria ha tenido importantes resultados en la consolidación económico-financiera de la municipalidad, así como en la legitimidad de la política en su conjunto.

El caso de Juliaca es muy distinto: se puede afirmar que no existió propiamente una política tributaria coherente. Desde 1980 la municipalidad buscó generar recursos propios, no a partir de una política tributaria, sino a través de su intervención en el mercado de tierras urbanas, como comprador y vendedor. Así, en el período 1981-83 la municipalidad dependió en más de 45 por ciento de sus ingresos de la venta de terrenos. Como es obvio, esto le permitió disponer —mientras duró la posibilidad de vender terrenos municipales— de ingentes recursos; pero una vez liquidados estos activos, pasó a

depender de sus ingresos propios. Fue precisamente en esta línea donde la municipalidad hizo poco por dotarse de una política tributaria de largo plazo.

Los incrementos de tasas y tributos municipales se mantuvieron constantes, sin llegar a perfilar una política coherente y sistemática. Ello se manifestó particularmente en la preferencia por la captación de los recursos de más fácil recaudación. El criterio seguido fue más bien inmediatista. De este modo, los incrementos, y la política económica general de la municipalidad, adolecieron de una creciente ilegitimidad frente a la ciudadanía.

Una tercera área clave de la gestión municipal es la del ejercicio de las competencias municipales. En este terreno, si bien la Constitución y las leyes devolvieron muchas de las funciones que les habían sido "expropiadas", tales como planificación urbana, transportes, etc., mantuvieron bajo el control del gobierno central algunos servicios claves para el real y efectivo gobierno de la ciudad. Es el caso particular de los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad.

Ni el municipio de Ilo ni el de Juliaca han logrado asumir el control de estos servicios. Pero mientras en el primer caso se ha llegado a importantes niveles de coordinación en función de las políticas municipales, en Juliaca la ausencia de políticas urbanas claras y coherentes ha limitado severamente esa posibilidad.

De otro lado, en la ejecución de funciones municipales centrales, los niveles de desarrollo han sido también muy distintos. El caso de la planificación urbana es relevante: Ilo se dotó de un Plan Director que aprobó en 1984, después de múltiples consultas con la población; desde entonces, dicho plan viene orientando la planificación urbana de la ciudad. Ello le ha permitido implementar una política de control urbano de relativa eficiencia y, sobre todo, garantizar una efectiva dirección del proceso de desarrollo urbano. Por el contrario, en Juliaca no existe un Plan Director aprobado, a pesar de tener un proyecto listo desde 1986. Más aún, ni siquiera es conocido por la población, ni por los propios regidores. Si a ello añadimos que el aparato administrativo encargado de la función se encuentra casi inactivo por ausencia de directrices de parte de la autoridad, tendremos un cuadro claro de la situación. De allí entonces que, en Juliaca, la municipalidad carezca de eficacia real en el desarrollo urbano de la ciudad y que haya sido, debido a su intervención directa y especulativa en el mercado de tierras, un agente distorsionador del proceso.

Un último aspecto que queremos destacar en lo tocante a las funciones municipales es que, en el caso de la municipalidad de Ilo, es relevante el hecho de haber sobrepasado sus atribuciones legales, para asumir áreas que signifiquen un mayor nivel de satisfacción de necesidades de la población. Tal es el caso del programa de habilitación de terrenos para vivienda en una zona que podrá albergar a alrededor de 20 mil familias. No se trata de una función legalmente atribuida a los gobiernos locales, pero la municipalidad se ha lanzando activamente a cumplir un rol promotor en su desarrollo mediante la

adjudicación de terrenos a organizaciones colectivas (Cooperativas, Asociaciones, etc.) y a presionar ante los organismos estatales competentes para la dotación de servicios, créditos para vivienda, etc.

La última área clave de la gestión que queremos considerar es la participación popular. Tanto la Constitución como las dos leyes orgánicas de municipalidades establecieron el principio de la participación de los vecinos como un eje central de la gestión. Sin embargo, el carácter más bien restrictivo de la legislación ha dificultado la percepción de la participación popular como un derecho de la población. Como consecuencia, las autoridades locales han tenido una amplia libertad para optar por diferentes modelos y alternativas, desde la negación de la participación hasta la aplicación estricta de la ley, con las consiguientes ambigüedades y deficiencias. Cabe, sin embargo, resaltar que, en el caso peruano, las experiencias participativas más exitosas y eficaces — como el caso de Lima Metropolitana entre 1983 y 1986 — se han apartado de la ley. Vale decir, la superación de la normatividad municipal ha pasado a ser casi una condición de eficacia de las políticas participativas municipales. Los casos de Ilo y Juliaca se han movido entre tales extremos.

El caso de Ilo nos muestra una decidida y sistemática búsqueda de mecanismos y formas de participación a lo largo del período de estudio que, si bien tuvo múltiples fracasos, se mantuvo y se profundizó. Ya hemos visto cómo la participación popular fue un elemento clave tanto en la implementación de la política tributaria como en otras áreas de la gestión. Importa destacar, sin embargo, algunas de las principales vías utilizadas. En primer lugar, el reconocimiento y promoción de organizaciones populares. Ello es evidente en el caso de los *pueblos jóvenes*, tanto a nivel de las organizaciones de base como de la Federación de Pueblos Jóvenes y el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Ilo (Fedip). En segundo lugar, el establecimiento de una sistemática política de comunicación e información con la población, para lo cual se han utilizado diversos medios: cabildos abiertos, asambleas populares e, incluso, la propia legislación. En tercer lugar, el sistema de consultas permanentes con la población para la toma de ciertas decisiones de crucial importancia. Finalmente, el establecimiento de los llamados Comités de Gestión, como instancias de participación directa de la población organizada en la toma de decisiones en algunas áreas de la administración. Se han creado Comités de Gestión de Transportes, Abastecimiento y Comercialización de Alimentos, Limpieza Pública y Medio Ambiente, y de Tarifas Municipales. La lógica de los Comités de Gestión consiste en convocar a los sectores afectados, por la respectiva área y a través de sus organizaciones representativas, a fin de que discutan con los funcionarios y autoridades municipales las propuestas de política por implementar. Para tal efecto, reciben del alcalde la delegación del poder de decisión a condición de que ésta sea adoptada por consenso entre las diferentes partes; de no ser así, dicha potestad vuelve al alcalde y/o al Concejo para la decisión respectiva.

La experiencia, iniciada en 1986, ha logrado avanzar desigualmente y con no pocos obstáculos, pero los resultados permiten predecir que ella producirá un incremento de la participación real y efectiva de la población organizada en la toma de decisiones sobre la gestión, con la consiguiente legitimación de la acción municipal. La experiencia participativa desarrollada en Ilo se debe fundamentalmente a la ideología democrática de las autoridades locales, expresada en los diversos planes de gobiernos de 1980, 1983 y 1986. La diferencia específica, en este caso, radica en la persistencia de la voluntad política de implementar programas de participación popular y su profundización incluso en el nivel de la toma de decisiones.

El caso de Juliaca es altamente contrastante: no se han producido ni implementado mecanismos de participación popular en la gestión municipal; no se ha estimulado ni promovido la organización popular; cuando ésta ha existido, el reconocimiento ha estado sujeto a criterios clientelistas; no se han desarrollado políticas de comunicación e información hacia la población ni, mucho menos, programas de participación en la toma de decisiones. Más bien se ha tendido —a lo largo de los tres períodos bajo estudio— a concentrar el ejercicio del poder en manos del alcalde y de un reducido grupo de regidores y altos funcionarios. Cabe mencionar, de otro lado, que tampoco ha existido en la población un tejido organizativo con capacidad suficiente para demandar de la municipalidad políticas de esta naturaleza. En estas condiciones, podemos afirmar que el gobierno municipal en Juliaca se encuentra altamente oligarquizado y se ejerce autoritariamente.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El estudio comparativo de las gestiones municipales en Ilo y Juliaca nos permite extraer algunas conclusiones generales respecto al impacto de la reforma en ambos casos.

Una primera conclusión se refiere al efecto diferenciado de la reforma en ambas ciudades. En el caso de Ilo, la reforma estuvo en la base de un proceso de transformación y consolidación de la municipalidad como órgano real y efectivo de gobierno local, con capacidad de gestión y modificación de las formas de producción de la ciudad, lo que la llevó de ser una "ciudad campamento" al camino de ser una "ciudad para vivir". Por el contrario, en el caso de Juliaca, la reforma permitió que el municipio expandiera su presencia en el conjunto de la ciudad, consolidando el estilo paternalista y autoritario de las gestiones anteriores y manteniendo el proyecto político dominante, que impulsaba desde décadas atrás un sector de la burguesía comercial de la región a través del Frenatraca.

Varios son los factores que explican estos resultados. Debemos destacar las diferencias sustanciales en cuanto al conjunto de intereses económicos y

sociales que están en la base de los dos procesos. En Ilo, antes de la reforma no existía una burguesía local con intereses sobre el conjunto de la ciudad, pero sí una gran base social obrera con una fuerte tradición sindicalista, cuya experiencia constituyó un ingrediente sustancial en el proceso de la reforma municipal. En Juliaca la situación era inversa; por una parte, había un sector social dominante, directamente vinculado a los intereses comerciales, lo cual lo ligaba estrechamente al proceso de urbanización de la ciudad; por otra, existía una gran base social heterogénea y desorganizada, sin capacidad para presionar por mayores márgenes de participación en las decisiones fundamentales de la ciudad.

El resultado fue que, en cada caso, hubo proyectos políticos diferentes que animaron las gestiones municipales. En Ilo se fue construyendo, desde las propias bases del movimiento popular organizado, una alternativa programática que fue encarnada por Izquierda Unida y que buscaba beneficiar a los sectores mayoritarios de la población local. De esta manera, se consideró al municipio como un instrumento efectivo de gobierno local orientado a mejorar el hábitat local; éste, hasta ese momento, resultaba absolutamente deficitario, pues la acción municipal había respondido sólo a los intereses de la Southern Peru Copper Corporation. Un proyecto de este tipo necesitaba la participación democrática de la población organizada, y para ello fue necesario contribuir a la construcción y consolidación de un sujeto social: las organizaciones populares.

En Juliaca, en tanto, se mantuvo y se consolidó el viejo proyecto político orientado a beneficiar los intereses comerciales de la burguesía dominante. De esta manera, las autoridades locales no vieron necesario transformar a la municipalidad en un verdadero órgano de gobierno local en beneficio de la población. Por el contrario, la tendencia fue a la concentración de poder absoluto en el alcalde, lo que convirtió en irrelevante el Concejo Municipal. Esto explica que las políticas municipales se orientaran prioritariamente a beneficiar el dinamismo del mercado y las actividades de construcción ligadas a los grupos de poder, en desmedro de los grandes problemas: expansión urbana caótica, déficit de servicios, bajos niveles de vida, etc.

Una segunda conclusión general dice relación con el balance de las gestiones en ambos casos. En Ilo, tres son los ejes que vertebran la acción municipal. En primer lugar, la consolidación y fortalecimiento del aparato político del gobierno local: Alcaldía, Concejo Municipal y Regidores. Un esfuerzo central de la gestión ha sido el garantizar el funcionamiento cabal de la autoridad local. De allí no sólo el empeño puesto en el funcionamiento regular del Concejo, sino sobre todo la búsqueda de una legitimación racional de las decisiones de la municipalidad. Esto fue posible debido a la significativa convocatoria que tuvo Izquierda Unida en las elecciones municipales, y a su capacidad de dotarse de un proyecto político de ciudad alternativa.

El segundo eje clave ha sido el fortalecimiento de la municipalidad como

órgano de gestión gubernamental en el nivel local. Ello se tradujo en sustantivas reformas en la administración municipal y los recursos humanos, en la gestión económico-financiera y en la prestación de servicios públicos locales. Especial importancia han tenido, en este terreno, la búsqueda de la legitimación popular de las decisiones, en particular aquellas que se expresaron a través de la política tributaria con sentido social y de la diferenciación de pago según zonas, e incluso la negociación con las organizaciones a fin de acordar incrementos tarifarios. Lo mismo puede decirse en el terreno de los servicios, donde destacan las acciones de coordinación con las empresas públicas y la asunción de proyectos centrales para el desarrollo de la ciudad, como el Programa Municipal de Vivienda de la Pampa Inalámbrica.

El tercer eje ha sido la política de participación vecinal. Esta, que fue planteada como el elemento clave de la propuesta política de las autoridades locales desde 1981, se ha sustentado en la existencia de un amplio sector popular definido a partir de una identidad territorial: no han sido los sindicatos, sino las organizaciones vecinales los agentes centrales del proceso. Para lograr tal objetivo, la municipalidad diseñó una estrategia de promoción y reconocimiento de estas organizaciones, es decir, una política de "construcción de sujetos populares organizados". Mediante esta política se ha logrado, por lo demás, avanzar en el proceso de dotar a esta población de una "identidad ileña" capaz de ser el motor de la generación de un proyecto alternativo de ciudad.

En la experiencia municipal de Ilo, la vertebración de estos tres ejes ha sido posible en la medida en que la crisis de representatividad social y política fue enfrentada en términos de una fuerza política con capacidad de representación legítima de masas: Izquierda Unida; y de la construcción de un sujeto social: las organizaciones populares que han portado un proyecto de transformación a partir del gobierno local. El resultado ha sido la consolidación del gobierno local como instancia de poder local y el desarrollo de las fuerzas sociales y políticas capaces de hacer de Ilo una "ciudad para vivir".

Por el contrario, el balance del papel de la municipalidad de Juliaca en el desarrollo de la ciudad es bastante desigual. En principio, hay que señalar que, al no existir un Plan de Desarrollo Urbano que orientara las acciones de manera relativamente racional, todas las intervenciones fueron el resultado de la improvisación y de voluntades muy particulares. Esto determinó, a su vez, una notoria incapacidad y ausencia de voluntad para coordinar con las empresas públicas de servicios y con los otros agentes que intervienen en la ciudad. Cuando no fue así, las relaciones fueron eventuales y sujetas a intereses políticos y clientelistas del momento.

Uno de los aspectos más notables que explican la expansión de la presencia municipal en la ciudad, está relacionado con la necesidad de obtener los recursos económicos para financiar la creciente burocracia municipal y las grandes obras públicas de carácter suntuario (centros comerciales, teatros, etc.). Los mecanismos más frecuentemente usados para la recaudación de fondos

fueron la venta de terrenos municipales para fines de urbanización y la presión sobre los tributos de "más fácil recaudación": regularización de asentamientos humanos, licencias de construcción, patentes de circulación, licencias de funcionamiento de establecimientos, etc. Esto explica la decisión—reciente, por lo demás—de reestructurar la Oficina de Rentas, y el sentimiento generalizado de la población respecto a que la municipalidad "sólo les cobra por darles papeles" y no para atender sus demandas de servicios.

Sin duda estos factores, que deterioran la imagen de cualquier gestión municipal, requieren ser analizados desde otra perspectiva más global. De lo contrario, no se podría explicar el rotundo éxito electoral que el Frenatraca ha tenido—salvo entre 1986 y 1989— en las recientes elecciones municipales (1989).

En primer lugar, tenemos que considerar la inexistencia de sujetos colectivos populares con capacidad de ejercer presión y desarrollar luchas por la participación. Las organizaciones existentes son, individual y colectivamente, demasiado débiles como para plantearse el desafío en forma orgánica. En segundo lugar, hay que considerar la predominancia de la concepción autoritaria y antidemocrática de las autoridades, alimentada por las formas que históricamente asumió la relación entre autoridad y población. Ello se expresa en la excesiva concentración de poder en el alcalde, que enerva y coarta cualquier posibilidad de desarrollar una política de participación vecinal.

En tercer lugar, el hecho de que la burguesía local se encuentre atravesando una profunda crisis, le impide elaborar una estrategia de desarrollo de la ciudad en el espacio regional, con capacidad de convocatoria de los sectores populares.

En la medida en que las organizaciones populares no se consoliden y la burguesía comercial se mantenga en el marasmo de su crisis, no podrán desarrollar capacidades de lucha y presión, y difícilmente podrán abrirse nuevos espacios para la participación democrática de la población en las decisiones que afectan el desarrollo de la ciudad. Sin modificar esos patrones tradicionales, la municipalidad de Juliaca no podrá convertirse en el órgano de gobierno local de las mayorías urbanas, ni podrán emerger actores sociales y políticos nuevos con capacidad de asumir el reto de la construcción de un proyecto de ciudad distinto y alternativo.

En síntesis, podemos decir que, si bien es cierto que desde el punto de vista normativo la reforma municipal ha significado un paso positivo hacia la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, ella no bastó para convertir al municipio en un gobierno local con poder para gestar el desarrollo de la ciudad en función de las necesidades del conjunto de la población. Para ello es necesaria la existencia de una voluntad política capaz de llevar adelante un proyecto concreto que contemple la participación organizada de la población en la toma de decisiones, aunque para lograrlo tenga que ir más allá de lo señalado por la ley.

CONCLUSION*

Edison Nunes

Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec)

Sao Paulo, Brasil

Una parte considerable de la población urbana de América Latina vive en ciudades de tamaño medio. En 1980 se estimaba que la cantidad de habitantes de estas ciudades sobrepasaba los cincuenta millones, y que sus tasas de crecimiento habían sido superiores a las de las metrópolis. Si el incremento en la década de los ochenta repite el de los diez años precedentes, hoy debe llegar a una suma cercana a los ochenta millones de personas que residen en ellas. Al crecimiento demográfico y al aumento de las aglomeraciones de tamaño medio durante los últimos años, correspondió también un incremento de su importancia económica y política dentro de sus respectivos sistemas urbanos nacionales. Esta característica, relativamente reciente, del proceso de urbanización en el continente, ha hecho de las ciudades secundarias un centro de interés para las políticas estatales referidas tanto a la localización de proyectos de fomento a la producción, como de otras líneas de inversión. De igual forma, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo, han canalizado parte de sus créditos al desarrollo de la infraestructura de dichas ciudades.

El proceso señalado obviamente implica un aumento de la importancia de las ciudades intermedias frente a las metrópolis, las cuales centralizan hoy las decisiones y el manejo de importantes recursos públicos e internacionales.

* Esta sección fue elaborada sobre la base de una pauta diseñada por los responsables de los equipos, en la reunión de trabajo realizada en Buenos Aires, noviembre de 1989. El texto final fue discutido en la reunión de Santo Domingo de los Colorados, junio de 1990. Traducción de Alfredo Rodríguez (SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile).

Sin embargo, es necesario recordar que el crecimiento de esta faja intermedia se debe también a la concentración de una población empobrecida. Ni la acción de las autoridades, ni tampoco el dinamismo del mercado, han sido capaces de mejorar sustantivamente tal situación. En consecuencia, la crisis urbana de larga data que caracteriza a las metrópolis latinoamericanas se expande en dirección de las ciudades de tamaño medio, en la misma medida en que no se verifica la hipótesis de crecientes grados de primacía y concentración urbanas. Tales ciudades presentan, en mayor o en menor grado, según sea su inserción en el sistema de ciudades y las funciones económicas que desempeñan, una pauta extensa de carencias no satisfechas —en términos de vivienda, infraestructura, servicios públicos y también de empleos—, que ciertamente impele a una opción preferencial por los pobres.

La crisis económica que azota a este sector del mundo por supuesto no hace más fácil la situación, ni da lugar a un escenario tranquilizador. Sus raíces son profundas y están relacionadas con las transformaciones del sistema capitalista a escala mundial, que hacen el ajuste enormemente difícil para los países de América Latina. En este sentido, es sintomático el hecho de que aun los países que han diseñado políticas orientadas a responder a los nuevos imperativos del orden internacional, no presentan un cuadro muy diferente al de los demás en cuanto a la penalización de los sectores de bajos recursos. En ellos las carencias no satisfechas son graves, como lo demuestran los casos chilenos y bolivianos. No cabe duda respecto al diagnóstico según el cual sobre esos sectores recae el mayor peso de la crisis, y simultáneamente el de las políticas orientadas a superarla. Los datos para el conjunto del continente presentan un consistente empobrecimiento de su población. La reciente comparación del funcionamiento de 1988 y 1989 apunta claramente en esa dirección: el escaso crecimiento de 0,90 por ciento de la economía representa una reducción de 1,3 por ciento del ingreso *per cápita*; la tasa inflacionaria para el conjunto de los países se elevó de 640 por ciento aproximadamente, a 1.200 por ciento al año, y la deuda externa alcanzó a 433 mil millones de dólares.

Sin embargo, los artículos aquí reunidos revelan que *no se puede atribuir solamente a la crisis económica* el deterioro de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades de tamaño medio, conclusión que puede ser generalizada para el conjunto de la pobreza en cada una de las realidades nacionales comprendidas en este estudio. Más allá de la crisis, se encuentran variables de naturaleza política y de tipo organizativo que actúan poderosamente, restringiendo las políticas estatales de carácter compensatorio o redistributivo. De manera general, se puede decir que, en la mejor de las hipótesis, los menos favorecidos tienen una ciudadanía de segunda clase: no encuentran en los gobiernos centrales eco a sus reclamos y necesidades; al mismo tiempo, su acceso a las autoridades locales es precario, y sólo los lleva a encontrar una municipalidad empobrecida por la poderosa centralización precedente.

Los ochenta fueron indudablemente una década de estancamiento econó-

mico y un período de redemocratización de los países latinoamericanos, por el término de los regímenes políticos autoritarios completado con la elección de un nuevo presidente en Chile. En este contexto se creó en América Latina un amplio consenso sobre la necesidad de descentralizar el Estado para, simultáneamente, crear mecanismos capaces de contrarrestar la crisis económica y social y fortalecer los procesos de redemocratización en curso. El supuesto ha sido que la distribución de funciones y recursos hacia niveles inferiores de gobierno posibilitaría una mayor eficiencia y eficacia a las acciones estatales, una mayor participación, y un mayor acceso a los beneficios de la acción pública por parte de los sectores de bajos ingresos. Así, por intermedio de la descentralización del Estado se buscaría garantizar la doble dimensión política y social de la democracia, reforzando las oportunidades de creación de un sistema de ciudadanía plenamente desarrollado.

De los países considerados en esta investigación colaborativa, en cuatro de ellos —Bolivia, Chile, Colombia y Perú— se realizaron reformas descentralizadoras; en otros —como Brasil—, cuya organización ya era descentralizada, también se fortalecieron los municipios. Con la excepción de Chile, tales reformas se dieron en el marco de una transición democrática. Esa excepción revela, entonces, que el referido consenso sobre la descentralización tiene su origen en motivaciones complejas. El mismo sentido de las reformas —cuyos resultados caso a caso parecen indicar el grado de realización de la promesa democrática— es discutido por diversas posiciones en conflicto. A la descentralización del Estado corresponde así una igual descentralización del conflicto, lo que en la práctica implica la transformación de los gobiernos locales en espacios de lucha y de experiencias de conquista de la ciudadanía. Parafraseando a Gramsci, se crea una compleja “guerra de posiciones”, donde cada municipalidad se convierte en una “trinchera”. En tal situación, las generalizaciones apresuradas parecen problemáticas, y los detalles adquieren extrema importancia para el resultado final. De ellos depende en gran parte la capacidad efectiva de los municipios para incidir sobre la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos.

1. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

La relación entre descentralización del Estado y democracia ha sido defendida desde puntos de vista diferentes, en un espectro que comprende desde aquellos que se guían por el ideal de un Estado mínimo, hasta los que ven en este proceso un prerrequisito para una necesaria expansión de las políticas sociales. Aunque los artículos que aquí se presentan participan en general del supuesto de que existe una relación estrecha entre descentralización y democracia, también señalan que cuando se parte del análisis de experiencias históricas concretas, se presentan serias tensiones y ambigüedades en ese vínculo. La multiplicidad de

determinaciones presentes en cada caso muestra permanentemente que los límites entre la descentralización y la democracia están en el territorio de la incertidumbre, dado que señalan que ciertas precondiciones para la validación de la relación no están siempre garantizadas. En otras palabras, no se trata de una relación *necesaria*.

No obstante, un argumento fuerte en el sentido de demostrar que los dos procesos están interrelacionados, es el que sostiene que la descentralización puede crear nuevas prácticas políticas pluralistas. En esa dirección apuntan claramente los casos de Bolivia y Colombia. En el primero, la demanda por descentralización se origina en los sectores hegemónicos y conservadores y, simultáneamente, en otros progresistas, que evidentemente parten de posturas ideológicas y de expectativas bastante divergentes. La apuesta progresista consiste básicamente en la posibilidad de que el sistema decisorial municipal se abra a la participación de los sectores marginales; por otro lado, lo que los conservadores propugnan es la búsqueda de una descentralización político-administrativa de las regiones o, al menos, la democratización de las municipalidades. El propósito, en este último caso, es contrarrestar el peligro que representa para su hegemonía política el ascenso de partidos populares a los mecanismos decisorios del aparato central del gobierno.

El caso colombiano muestra algunas similitudes con el boliviano, en el sentido de que la reforma municipal —que supone un proceso de descentralización fiscal, política y administrativa— tiene origen también en prácticas de sectores populares y en una parte de las élites políticas de los partidos tradicionales. En este caso, frente al aumento de los movimientos populares —paros cívicos, tomas de tierras, huelgas, marchas campesinas, protestas obreras y estudiantiles—, algunos sectores de los partidos Liberal y Conservador vieron en la reforma una posibilidad de controlar la protesta social. Tal parece ser también, por lo menos en parte, el caso de Perú, donde la reforma siguió a la crisis de representatividad del Estado. Estos datos revelan, por tanto, que —sea por la esperanza de ingresar al sistema de poder estatal, como es el caso de los grupos subalternos; sea por el miedo de ser excluidas de dicho espacio, en el caso de las élites gobernantes— la descentralización interesa a aquellos que se encuentran marginados momentánea o sistemáticamente de los mecanismos decisorios del Estado central. En este sentido, el fortalecimiento de niveles descentralizados de gobierno puede aumentar las oportunidades de acceso al ejercicio del poder de diferentes grupos sociales, promoviendo un juego político pluralista, lo que configuraría uno de los dos componentes básicos comúnmente atribuidos al concepto de democracia.

Evidentemente la incidencia de este proceso no se limita al nivel local, dado que en algunas situaciones, en especial en los Estados organizados unitariamente, para muchos la existencia de un nivel descentralizado de gobierno es la única manera posible de acceso a alguna esfera de los sistemas decisorios. Así, las reformas político-administrativas recientes en algunos de

los casos estudiados —Bolivia, Colombia y Perú en particular— han dado margen al surgimiento de gobiernos municipales de oposición al gobierno central, modificando en algún grado el escenario político nacional. Brasil, con un Estado federal en el cual el municipio es constitucionalmente una esfera de gobierno autónoma, también es un ejemplo de ese fenómeno. Aun durante la vigencia del autoritarismo de los “Generales-Presidentes”, se mantuvo un sistema electoral local en algunos casos muy competitivo, que abrió posibilidades reales de ascenso de la oposición a ese nivel de gobierno.

La simple transferencia de una serie de competencias y recursos a los gobiernos locales no es suficiente, entonces, para la democratización de la vida política local. El ejemplo que Chile proporciona, único entre los siete países estudiados, es el de una reforma político-administrativa de carácter descentralizador y simultáneamente autoritaria. Su implementación obedeció a criterios geopolíticos y de una economía neoliberal, que propiciaron una disminución de la presencia del Estado en la producción, acumulación y distribución de la riqueza, a la vez que establecían un control político sobre la población. Tal vez en este caso sea preferible llamar a este proceso como de *desconcentración*, en la medida en que se constituyó más como un mecanismo de control y de mediación político-ideológico, formulado originalmente para realizar una política global del Estado central en forma desconcentrada, que como un proceso real de transferencia de la gestión local al municipio. Se trata, por tanto, de un mecanismo de *intervención*, cuyo signo más expresivo es la nominación de las autoridades municipales por el gobierno central.

Una de las condiciones para que los procesos de descentralización propicien una mayor pluralidad en la vida política local y, por ese medio, también en esferas más amplias, es, entonces, la *elección popular* de las autoridades municipales. En este sentido, es importante señalar que, en general, los casos estudiados cuentan con autoridades locales de diferentes partidos. Además de eso, algunas municipalidades cuentan con sistemas electorales bastante competitivos, lo que da por resultado la rotación de la filiación partidaria de sus gobernantes. De esta forma, los conflictos locales constituyen *nuevos espacios públicos*, que a su vez alimentan perspectivas para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en el escenario local, algunas de ellas de carácter popular.

1.1 Cómo se gobierna

La pluralidad de partidos políticos y las elecciones populares no garantizan por sí mismas la democratización de la vida política local, si tomamos como criterio una definición de democracia más exigente que el simple mantenimiento de las reglas del juego y el reclutamiento de las autoridades a través del sistema electoral. No cabe en esta Introducción, por cierto, entrar en la polémica conceptual sobre la democracia; sólo corresponde destacar que los artículos de

este libro señalan la existencia de mecanismos extra-formales a través de cuales se reproducen las condiciones de exclusión política de los sectores de menores ingresos, a pesar de su libre acceso a las urnas. Estas comprobaciones hacen eco a la advertencia de la teoría clásica —greco-romana— según la cual no es suficiente saber "quién gobierna" para determinar cómo es ese gobierno: es necesario preguntar también si el ejercicio del poder apunta al bien público o al privado. El "cómo se gobierna" es, por tanto, una pregunta de fondo. Los artículos muestran algunas modalidades de ejercicio privado del poder municipal, como lo son el favorecimiento de ciertos grupos privilegiados en detrimento de las necesidades de la población, la impermeabilidad de los partidos y de las instituciones de representación a las demandas de los ciudadanos, la distribución de cargos públicos con fines ajenos a la eficacia y eficiencia de la máquina administrativa. Aparecen procedimientos clientelares de diferentes matrices entre las autoridades locales y la población, y también entre niveles de gobierno, los que pueden ser caracterizados como formas *patrimoniales* de ejercicio del poder que acaban por debilitar los efectos democratizantes de la descentralización, aun cuando ésta implique la creación de sistemas electorales locales competitivos.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que los procesos de reforma municipal de carácter descentralizador que están en curso en países con regímenes democráticos —por ejemplo, Bolivia, Colombia y Perú, entre los casos de ciudades consideradas en el estudio—, son recientes. Esto implica admitir que no hay aún elementos empíricos suficientes para determinar los posibles efectos diacrónicos de la descentralización y de las elecciones locales, sobre la persistencia de aquellas prácticas patrimoniales. En tales casos, su ruptura aparece como una esperanza asociada a la duración de estas experiencias y a un deseable fortalecimiento de los sectores sociales y políticos interesados en la superación de tales prácticas.

Cuando se habla de formas patrimoniales de dominio y de la necesidad de superarlas para la consolidación democrática, es difícil no caer en la tentación de oponer lo tradicional a lo moderno, dicotomía que después de veinte años de duras críticas reaparece recientemente en el discurso neoliberal, desplazándose rápidamente hacia otras corrientes de pensamiento. Las contribuciones aquí reunidas aportan elementos empíricos para una conclusión diferente: la persistencia de tales prácticas se debe sobre todo a peculiaridades propias del desarrollo político de esos países, y antes que constituir relaciones atávicas, son coherentes con la dialéctica de inclusión/exclusión de los sectores populares en nuestros sistemas de poder vigentes. Tal aseveración retoma, por cierto, una serie de estudios de las décadas de los sesenta y setenta sobre el populismo en América Latina, que precisamente van a afirmar su carácter "moderno", esto es, de ruptura con las anteriores formas oligárquicas de poder basadas en la propiedad agrícola.

El caso del Chile de Pinochet es un ejemplo aclarador al respecto, en la

medida en que articula el proceso de "desconcentración del Estado" —caracterizado por una notable modernización de la administración municipal, al estilo empresarial— a formas clientelares y personales de gestión. Algo semejante ocurrió en el Brasil de los militares con el proceso de democratización —que se remonta a mediados de los setenta—, el cual parece indicar que no hay, ni siquiera en la fase del gobierno civil posterior, grandes incompatibilidades entre la democracia que se tiene, la racionalidad de la gestión gubernamental, y los procesos clientelares y de privatización de la "cosa pública". Los casos estudiados en Argentina, por su parte, exponen la funcionalidad de las relaciones clientelares locales para la acumulación de fuerzas del sistema partidario. Esa misma función aparece en Colombia con la hegemonía de los partidos tradicionales —Liberal y Conservador—, que, por acuerdos que datan de la década de los cincuenta, acabaron por reducir drásticamente la competitividad y pluralidad del sistema electoral. En Perú, la vida política local, en un caso muy particular como lo es el de la ciudad de Juliaca, da base a la persistencia de un partido de corte local —el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (Fenatrac)— con fuertes características populistas. Finalmente, los casos de las municipalidades estudiadas en Argentina, Bolivia, y principalmente en Ecuador, sirven para ejemplificar el papel que desempeña ese conjunto de relaciones llamadas arcaicas en la fragmentación del conflicto social, y su reducción a formas clientelares; vale decir, la función de esos procesos en el sistema de dominación política de rango nacional. Por lo demás, los casos escogidos en Ecuador revelan la sobrevivencia del caciquismo y clientelismo local, en una situación de clara pérdida de hegemonía de los propietarios rurales y de modernización del Estado.

Frente a la pregunta acerca de *cómo se gobiernan* las municipalidades, el conjunto de artículos coincide en la presentación de formas patrimoniales y clientelares. Estas, según las particularidades de cada caso, se asocian a los vínculos existentes entre las comunidades y gobiernos locales, y a las pautas institucionales de las sociedades nacionales. En ese sentido, constituyen "procesos de articulación social": un concepto acuñado por estudios antropológicos (hoy en inmerecido desuso), que tiene la virtud de indicar las dimensiones que unen a las "comunidades" con las "sociedades", y que a la vez muestra lo arbitrario de las oposiciones dualistas —heredadas de las ambigüedades de la formación del pensamiento sociológico— para el análisis de la realidad de América Latina.¹ Es así como estos estudios muestran un fenómeno importante en la constitución de los escenarios políticos nacionales de este continente, al cual pensamos se debería prestar mayor importancia, sobre todo cuando se quiere comprender las vicisitudes políticas de las "transiciones" que, para bien o para mal, insistentemente recorren estos Estados. La importancia no está en la novedad de dichas prácticas, sino en el descubrimiento de su *persistencia*, a pesar de la sucesión de regímenes políticos, y de su *contemporaneidad* en relación a los nuevos esfuerzos de modernización del Estado.

La concomitancia de esas prácticas en varios países de América Latina conduce al autor del artículo de los casos argentinos a sugerir una hipótesis estimulante: la existencia (común a esos países) de una base social configurada por sectores populares que se encuentran en una "situación de privación estructural", la cual compromete su propia reproducción. Tal situación engloba, por otro lado, la "ausencia de mecanismos y canales institucionales para compensar tal privación". El resultado es la existencia de un sector social que demanda servicios como condición de sobrevivencia, y que puede ofrecer votos a cambio de ello. De otro lado, el autor citado llama la atención sobre la presencia de un sector político que, ante la desinstitucionalización de los mecanismos de representación y participación, carece de apoyo político-electoral, pero que simultáneamente tiene recursos que ofrecer para lograr sus objetivos. En líneas generales, se dan así las condiciones estructurales del clientelismo; éste, como sugiere ese artículo, trasciende la realidad latinoamericana, pudiendo ocurrir siempre que exista una privación estructural de algún sector subalterno, como habría ocurrido—en otro contexto— con los migrantes en ciudades norteamericanas. Nuevamente se encuentra una tesis clásica de explicación del populismo, tal vez demasiado clásica: la que define su razón de ser en la *disponibilidad* de las masas populares urbanas —por su exclusión o inclusión precaria en la ciudadanía—, tanto para servir a las maquinarias políticas como para tomar parte de forma abrupta o espasmódica, a veces violenta, en la escena pública. Se forma así el binomio *subordinación en el ámbito institucional : ersatz de participación política popular*. Esta hipótesis de interpretación presenta ventajas con respecto a la de Gino Germani para explicar el peronismo, como es que permite superar la antinomia arcaico/moderno que caracterizaría el tradicionalismo de las masas urbanas, atribuido a su origen rural. Se habla aquí de "condición estructural de privación", que puede ser observada en sectores populares urbanos independientemente de su origen.

Pero cabe también la pregunta sobre la amplitud del concepto de "situación de privación estructural", en el sentido de que también puede referirse a todos aquellos grupos o sectores que "difícilmente pueden garantizar su reproducción", en términos de acceso a bienes de consumo necesarios para la manutención de la vida. Porque no siempre son exclusivamente los sectores más desamparados los que se involucran en vínculos de clientelismo, reforzando estas u otras prácticas patrimoniales de dominación; en algunos casos, el clientelismo se origina en grupos subalternos bien situados en la distribución de las oportunidades de vida. También las élites económicas o intelectuales refuerzan tales vínculos. El ejemplo de los casos estudiados en Brasil es revelador en este sentido. Ahí se constata la relevancia de mecanismos no formales de decisión de los municipios, de los cuales participan incluso empresas; éstas hacen uso de beneficios que sólo pueden ser otorgados por las autoridades municipales, o posiblemente ésta es la instancia gubernamental donde tales concesiones son más probables. De esta forma, tal vez sea preferible

hablar acerca de una “situación de privación estructural” en forma más general, refiriéndose, por una parte, a la privación de los particulares respecto a aquello que constituye la cosa pública —que es una marca distintiva del Estado—; y por otra, paradójicamente, a la privatización de los criterios de distribución de los bienes públicos. Así, la privación de los particulares se da por la adjudicación al gobierno municipal tanto de *competencias* como de una serie de *recursos*. La otra cara de esta moneda indica la ausencia o insuficiencia de mecanismos de representación política que permitirían una gestión pública de los bienes municipales, incluida la autoridad. En este sentido, la democratización del poder descentralizado depende de la elección de representantes, pero también de la *calidad* de la representación. Los estudios realizados señalan que éste es un punto extremadamente problemático.

1.2 La crisis de representatividad

Los términos “distancia entre elegidos y electores” y “crisis de representatividad” son recurrentes en casi la totalidad de los artículos. Tal vez la única excepción aparezca en el caso chileno, donde los municipios se encuentran “en transición” hacia la vida democrática, y en esos términos están todavía en la órbita de lo que está por hacerse. En los demás casos, son varios los problemas que surgen en torno a la representación municipal. No obstante su diversidad fenomenológica, en ellos puede distinguirse, con fines analíticos, dos grupos distintos de problemas, a pesar de que en cada experiencia particular aparecen completamente imbricados. El primero es el de aquéllos relacionados con la cuestión de la caracterización y cumplimiento de los *finés éticos* atribuidos a la esfera municipal del Estado, que están fuertemente asociados a sus competencias y funciones. El segundo se vincula a las *cuestiones de procedimiento* de los sistemas de toma de decisiones y de gestión local, y se refiere a las instituciones representativas, incluidos tanto los partidos políticos como la participación popular.

En esta época en que avanza el pensamiento neoliberal, con su manía de exorcizar al demonio estatal (o dejar el mínimo posible, ya que pocos son los que obtienen la perfección por gracia) y buscar la salvación por la vía de la iniciativa privada, siempre es bueno recordar que el precio pagado por el Estado a la incorporación de las masas es precisamente la ampliación de su horizonte ético. En palabras más simples, esto implica que en los procesos de legitimación, los Estados no pueden preocuparse solamente de las cuestiones de procedimiento, sino que deben incluir también una serie de políticas de definición del bien común que justifiquen su existencia. Esta es una de las razones por las cuales no se puede restringir el concepto de democracia a reglas de juego, esto es, a que la mera existencia de competitividad en el sistema electoral ofrezca satisfactores a las necesidades. Y es la razón que subyace en el diseño de la investigación

que propicia este volumen. En ese sentido, uno de sus resultados apunta a destacar la precariedad de las respuestas que dan los municipios, en conjunto o en parte, respecto a las posibilidades que ofrecen sus competencias y funciones, y ello especialmente en lo tocante a la satisfacción de las demandas de los sectores de más bajos ingresos. Más allá de la consideración de los problemas propios de la gestión —administrativos, financieros, de personal, etc.—, al menos una parte de la explicación acerca de este estado de cosas radica en la falta de representatividad de las instituciones políticas locales.

De manera muy general, se observa en los casos estudiados que las principales atribuciones municipales están relacionadas a la producción y gestión de la ciudad. El ámbito rural está más allá de sus competencias, con la excepción de los casos de Ecuador y Brasil, y este último de manera bastante débil. Esas atribuciones se refieren a la planificación o regulación de la ciudad y a la provisión de equipamientos de consumo colectivo, tales como agua, alcantarillado, recolección de basura, iluminación pública, implementación y cuidado del sistema vial, etc. En algunos casos, pueden además ofrecer servicios de salud y educación, proporcionar vivienda popular, desarrollar actividades culturales, entre otras.

Pero, en verdad, además de que no siempre se ejercen en plenitud esas atribuciones, o incluso en el caso de que simplemente no se ejerza algunas de ellas, la municipalidad puede desempeñar otras funciones muy distintas de las que formalmente le están asignadas. Los casos estudiados en Argentina ejemplifican este punto: allí las municipalidades desempeñan un papel subsidiario del empleo en una coyuntura de crisis económica. A expensas de otros usos del dinero público, esas municipalidades aumentan artificialmente el cuadro de su personal en proporciones alarmantes; esto evidentemente no deja de asociarse al fenómeno del clientelismo, considerando que los beneficiarios de esas dádivas son personas relacionadas o vinculadas a los partidos políticos. En tales casos, las funciones no se ejercen en razón de la *ciudadanía* de la población, sino de su eventual inserción en los procesos de articulación partidaria. Eso redundando en una doble exclusión: aquella que afecta a quienes no se someten a las maquinarias políticas; y, de forma más importante, la que obstaculiza el surgimiento de demandas de sujetos sociales en el escenario público, en la medida en que esas máquinas partidarias son capaces de *filtrar* sólo las demandas que interesan para sus propios fines partidarios.

Esta "inversión de los términos de la política", en donde la gestión pública aparece en función de los sistemas de representación (electorales), y no al contrario, como se podría suponer lógicamente, está tratada también en el texto sobre los casos de Colombia. En éstos, de forma análoga, se concluye que este proceso implica la satisfacción exclusiva de necesidades populares que no comprometan modificaciones en la preeminencia política de los partidos hegemónicos. En tal sentido, las funciones ejercidas *realmente* por las municipalidades tienden a reforzar los mecanismos de control político, formando una

especie de barrera para impedir la consolidación de actores sociales que amenacen el *statu quo*. Los casos de Bolivia son también muy ilustrativos de ese proceso de individualización de las demandas populares, especialmente si se tiene en cuenta que, conjuntamente con la redemocratización y los esfuerzos de descentralización, se ha producido en ese país una profunda desarticulación de los organismos contestatarios de base y de sus formas tradicionales de lucha. Es la inexistencia, desarticulación o eventualmente el no reconocimiento de los actores sociales por parte de las autoridades locales, lo que da por resultado una crisis de representatividad desde la perspectiva de los sectores populares.

Existe, por otro lado, una fuerte razón para que los partidos no ocupen el vacío de representatividad dejado por la debilidad de los sujetos sociales. En general, no se observa elaboración de propuestas específicas de gestión municipal por parte de los partidos, en función de sus idearios políticos. Se puede sustentar la hipótesis de que al realizar la referida "inversión de los términos de la política", las agrupaciones partidarias descuidan o esquivan la elaboración de bases concretas para el ejercicio de su función gubernativa. Esto ocurriría porque la traducción de los programas expresivos en plataformas claras y diferenciadas de gobierno, podría afectar sus lógicas de acumulación de fuerzas. La búsqueda de una claridad programática en la acción puede entrar en conflicto con intereses particulares, cuestión que también entenderían los grupos de base, que terminan siendo disputados por los partidos, tal como lo sugiere el análisis de casos de Ecuador.

Así, desde el punto de vista de la comparación entre el fin ético del poder y el desempeño real de las municipalidades, la representación aparece como un problema, por dos razones básicas. La primera es el uso patrimonial del poder por parte de los partidos y sus líderes locales, que *ipso facto* corrompe esa finalidad. La segunda, corolario de la anterior, es la profunda distancia entre electores y elegidos, que al evitar la *presentación* autónoma de demandas consideradas no pertinentes, en especial aquéllas provenientes de sectores subalternos, impide también su *representación* en las instancias decisorias. Esta exclusión es todavía más grave en la medida en que gran parte de las funciones municipales cumple, o debería cumplir, un papel central en la reproducción de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Son raros o escasos, por tanto, los ejemplos en donde la gestión municipal busca favorecer las necesidades y demandas de los sectores de más bajos recursos, que obviamente constituyen la mayoría del electorado. Esa situación se puede mantener en gran medida debido a cuestiones de procedimiento y de organización política de las instituciones representativas. Algo ya fue mencionado a propósito de las lógicas patrimonialistas de algunas relaciones de poder, y de cómo inciden en este proceso. Pero ciertamente hay razones de "ingeniería institucional" que las hacen posibles o que las facilitan.

Uno de los puntos neurálgicos parece ser la falta de contrapeso político-institucional ante el poder de las autoridades locales electas. Es digno de tomar

en cuenta en este sentido que en un mismo país, por ejemplo Perú, las dos municipalidades estudiadas sean administradas de manera tan diferente. En el caso de Ilo, hay búsqueda de una gestión democrática que abra canales populares de participación y consulta. Juliaca, por su parte, constituye un ejemplo de un gobierno local que se encuentra “altamente oligarquizado y que se ejerce autoritariamente”. Hacer depender la democracia local de la obra de cada Concejo electo, en un espectro tan amplio de posibilidades, dice algo sobre la enorme concentración de poder que en general la legislación faculta a estos dignatarios. No se encuentran inscritas en la Constitución las propias garantías de democracia del gobierno local, asunto que gana mayor dimensión en virtud de la descentralización que ahí se produce. La relación entre democracia y descentralización de la gestión municipal radica, por tanto, en la suerte de los resultados electorales.

Al respecto, el caso brasileño ofrece un ejemplo en el sentido opuesto: la existencia de un ejecutivo (*prefeito*) y de un legislativo (Cámara Municipal) formalmente autónomos en el ámbito municipal. Pero las Cámaras sólo en raros momentos utilizan su poder para contrarrestar al ejecutivo, y carecen en la práctica de toda capacidad de iniciativa. El motivo es que dependen en gran medida de “favores” de los *prefeitos* para su reelección. El resultado es una enorme concentración del poder al nivel del ejecutivo.

El mismo fenómeno se observa en otras partes, teniendo en cuenta las diferencias locales. Es el caso, por ejemplo, de Bolivia, donde el jefe del ejecutivo (alcalde) es elegido por los representantes legislativos de entre sus miembros (Concejo Deliberante). Esa forma de parlamentarismo local permite un poderoso pacto político vía la designación del alcalde, lo que termina por resultar en un gobierno sin oposición o, mejor dicho, capaz de ignorar solemnemente su existencia. Así, queda abierto el espacio para formas de gestión autoritarias y “caudillescas”, respaldadas por acuerdos en los cuales participan solamente las cúpulas partidarias, y donde no han estado ausentes prácticas clientelares.

Tal vez sea útil observar que la falta de contrapeso a los detentadores del poder local se ve profundamente agravada por la insuficiencia del sistema partidario para lograr que las organizaciones sociales aglutinen intereses amplios, incluidos los subalternos. Aquí también radica la demanda por prácticas clientelares como un remedo de representación orgánica de intereses.

Tales factores caracterizan una crisis de representatividad del poder local, en la medida en que las instancias de representación prescinden de la consulta a los representados. Estas, cuando mucho, son realizadas de manera *ad hoc*, en momentos preelectorales o cuando interesa, por una u otra razón, a los cuadros de los partidos que tienen el control de las municipalidades. En la medida en que puede ser atribuida a causas asociadas con el fin ético del Estado —desatención a las carencias y demandas populares—, pero también a otras asociadas a los procedimientos —impermeabilidad de los partidos, poder sin contrapesos, ausencia de relaciones sistemáticas elector/elegido, posibilidad

discrecional de "seleccionar" demandas, etc.—, la crisis de representatividad afecta directamente la legitimación del poder local.

1.3 Participación

En donde existen instancias de participación, ellas aparecen como un promisorio mecanismo de corrección de la referida crisis de representatividad y de legitimación. Evidentemente se habla aquí de participación institucionalizada y no de aquella observada en varios países, cuya lógica se orienta por el fortalecimiento de "máquinas políticas". Este parece ser el caso de las cooperativas de vivienda en Ecuador; de la articulación de organismos representativos de la población con los partidos políticos, en Argentina; de la participación "inducida", en el Brasil. En estos casos, los procesos participativos tienden a descargar el peso de la crisis económica en los sectores de bajos ingresos, en la medida en que se realizan proyectos municipales que los benefician, pero que suponen aportes de trabajo y hasta materiales de esos sectores. A pesar de que efectivamente mejoran las condiciones de vida, esos procesos hacen una clara distinción en el interior de la ciudadanía; así, por ejemplo, las inversiones públicas que se realizan en las áreas centrales y más ricas de la ciudad no exigen semejantes contrapartidas por parte de sus residentes. Tal fenómeno se destaca en los casos bolivianos, donde los sujetos populares viven un profundo desgaste debido a la crisis y a las consecuentes políticas de ajuste.

Las instancias participativas, cuando son institucionalizadas, pueden generar inequívocos efectos democratizadores. En Ilo, Perú, la gestión edilicia escogió la participación como un eje central de su gestión —aun en contra de la legislación vigente, que no reconoce la participación popular como un derecho—, viéndose de esta manera "superada la ley". Con todo, se trata de un caso de precaria institucionalización local de mecanismos participativos, cuyos elementos básicos son la promoción y reconocimiento de organizaciones populares, un sistema de comunicación e información, y un sistema permanente de consultas. De esta política resultan los Comités de Gestión, órganos sectorializados de *decisión*, cuya lógica consiste en la convocatoria a las organizaciones populares interesadas en los respectivos temas. Dichas organizaciones deben producir una *decisión consensual*, bajo pena de que la decisión vuelva a manos del alcalde y/o del Concejo. Los Comités de Gestión se han constituido a partir de una concesión de quien tiene el poder, y no tienen, por tanto, ninguna garantía legal de continuidad; sin embargo, se han mostrado eficientes en acercar a los electores y elegidos de manera orgánica, sistemática y autónoma.

La reforma municipal en Colombia amplió la participación electoral a través de la creación de las Juntas Administradoras Locales, organismos formales de representación y de carácter consultivo. Como lo indica el caso de Cartagena, las Juntas aumentan la competitividad de las elecciones, permi-

tiendo el surgimiento de líderes independientes. Por otro lado, aunque todavía no se conoce con certeza su influencia en las decisiones, se han constituido en fuentes de negociación, y su existencia como una nueva forma descentralizada de representación ha modificado parcialmente la conducta de los gobernantes. Por esa vía parece posible asociar de manera autónoma, aunque parcialmente, los movimientos populares, las demandas y necesidades, con el poder local.

A raíz de la relación entre democracia y descentralización, puede decirse que en los casos presentados en este volumen, cuando no en todo el Continente, subyace la demanda por institucionalizar los procesos participativos locales; y esto requiere, a su vez, la institucionalización de sistemas de comunicación, información, consultas y, en el límite, de decisión. Tales procesos suponen el reconocimiento y la libre articulación de los sujetos populares. De ahí que en donde ellos aparecen —tímida y precariamente todavía—, se constituyan en “alegría y esperanza” de los analistas, y en los únicos signos visibles de la posibilidad de superar la crisis de representatividad y legitimación del poder municipal. No es de extrañar que surja con énfasis en el caso chileno, y sea un importante objetivo en la lucha por hacer real una ciudadanía democrática que comprenda a las mayorías hoy excluidas. Por otro lado, para que el proceso se vuelva efectivo, la representación política tiene que ser repensada y transformada, de manera que la participación no se disuelva en instrumentos de agudización de la “disponibilidad” de esos sectores, para el fortalecimiento de máquinas políticas que obran en contra de los intereses de expansión de la ciudadanía.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La pregunta sobre las relaciones entre el poder descentralizado y la democracia se hace más concreta en la discusión acerca de la autonomía municipal y sus condicionantes. Al final, ésta se refiere a la naturaleza y extensión del poder que se quiere democratizar, como un tributo al perfeccionamiento de esa forma de gobierno en el ámbito nacional. Tal problemática envuelve, por supuesto, la observación de las competencias, las formas de generación de las autoridades locales, la disponibilidad de recursos financieros propios y la incidencia de los programas locales de desarrollo. En su raíz se encuentra también un conjunto de relaciones intergubernamentales formales e informales, como determinantes de los niveles de autonomía municipal.

Una primera dimensión de las competencias municipales se refiere a su capacidad legislativa, esto es, al grado de autonomía de la municipalidad para producir e implementar dispositivos normativos independientemente de otros niveles de gobierno. Esta cuestión está asociada a la forma de organización del Estado, sea ella centralizada o federativa. De los siete países que forman el universo de esta investigación, sólo dos son federales —Argentina y Brasil—,

y ambos presentan marcadas diferencias en su organización. En el primero, se faculta a las provincias la organización de sus municipalidades.² En la Constitución brasileña —desde las primeras décadas de este siglo— se determina el formato organizativo de los municipios y se adjudica a esa esfera de gobierno competencias exclusivas, además de otras compartidas. Así, éste es el único caso, entre los estudiados, en el cual el municipio posee la capacidad de producir leyes en sentido propio, esto es, instrumentos legislativos cuyo origen no es una delegación de otra esfera. En consecuencia, en aquello que compete a “su interés específico”, las leyes municipales tienen precedencia sobre las de los estados, e inclusive con respecto a las de la Unión. Tal situación implica un amplio margen de autonomía política local, que ha servido de base a una serie de experiencias participativas desarrolladas incluso durante el período de los gobiernos autoritarios militares. También explica el éxito de la resistencia de varios municipios a las políticas centralizadoras del autoritarismo, entre ellas la que delega servicios —como el aprovisionamiento de agua— a empresas estatales regionales. La autonomía de las municipalidades en Brasil es evidente si se compara con lo que sucede en Argentina, donde, por ejemplo, una simple acción de expropiación de inmuebles en el ámbito local solamente puede ser decidida en el nivel provincial.

Los demás países presentan situaciones diferenciadas, en especial cuando se trata de aquellos que viven procesos de descentralización. Aunque la capacidad de legislar en sentido propio esté radicada sólo en el nivel central, esos procesos delegan, en mayor o menor medida, capacidades normativas y coercitivas a los municipios, que pueden tener resultados semejantes a los de las leyes propiamente dichas. Bolivia, Colombia y Perú, que inscriben sus reformas en el ámbito constitucional, amplían sus capacidades “casi legislativas”. En el último país mencionado, inclusive se observa claramente una “cesión” de esta capacidad, como sucede, por ejemplo, de parte de los gobernantes del municipio de Ilo.

La autonomía política municipal está determinada también por la existencia de elecciones populares para la generación de autoridades locales. En los casos estudiados, este proceso aparece como fundamental para la constitución de “sujetos territoriales de base” capaces de asumir una gestión de intereses colectivos, y dotados de personalidad socio-cultural y político-administrativa. La formación de tales sujetos, juntamente con la atribución de competencias y recursos, son los supuestos de la descentralización. El papel desempeñado por las municipalidades chilenas en términos del control político de los sujetos sociales es un contraejemplo interesante, en la medida en que se pueda decir que las autoridades nominadas son parte de un sujeto nacional —el Estado central autoritario— y no polos de formación de sujetos territoriales. En Colombia, la tensión que las elecciones de alcaldes y regidores producen entre las lógicas de los sectores sociales y de los partidos tradicionales, es un ejemplo positivo de construcción de la personalidad “socio-cultural” de sujetos territo-

riales y de su capacidad de iniciativa autónoma, aunque embrionaria.

El asunto de los recursos financieros aparece, en la mayoría de los casos, como una poderosa limitación a la autonomía de los municipios, tanto en lo que se refiere a las obras y servicios como a la aplicación de políticas fiscales. En general, los recursos financieros son considerados como insuficientes frente a las demandas y necesidades relativas a sus atribuciones municipales, y el origen de los recursos presenta un fuerte peso de transferencias intergubernamentales. De hecho, una primera fuente de restricciones se refiere a la incapacidad o limitaciones del poder local para determinar su política tributaria: ella es, por ejemplo, competencia exclusiva del Senado en Bolivia, y de las Provincias en Argentina. En este último caso, los recursos propios se componen fundamentalmente de tasas redistributivas de servicios. Donde ello ocurre, las municipalidades no tienen competencia para utilizar políticas fiscales de tipo redistributivo o como instrumentos de regulación y planeamiento urbano — como sería, por ejemplo, una política de impuestos progresivos a los terrenos que se mantienen ociosos a la espera de su valorización, orientada a combatir la especulación urbana—. Por eso se debe resaltar que es raro que la autonomía fiscal de los municipios logre efectivamente mayores recursos financieros o instrumentales. Aun más, en este punto es elocuente lo que ocurre en las municipalidades estudiadas en Brasil, donde la participación de las transferencias intergubernamentales crece y simultáneamente *despoja* a las autoridades de la responsabilidad que deberían tener en la búsqueda de soluciones tributarias propias. Se da, de esta forma, una especie de "paternalismo", cuyo resultado real es el no aprovechamiento de una importante fuente potencial de ingresos locales, a pesar de que las autoridades reclaman la insuficiencia de sus respectivos presupuestos. Ello contrasta con lo que se presenta en el artículo de Perú, donde se escogió el caso —no generalizable, pero sí un buen ejemplo— de una municipalidad dotada de *voluntad política* para implementar una política fiscal y tarifaria más equitativa.

La última observación del párrafo precedente coloca un problema importante para la gestión local. Efectivamente, las municipalidades tienen una *gran autonomía*, que demuestran al *no realizar a cabalidad sus competencias* y, en algunos casos, hasta al utilizar sus recursos para desarrollar funciones diferentes a las que les son adjudicadas. De hecho, a pesar de que en muchos de los casos estudiados se encontraron agudos déficit en los servicios municipales y escasos recursos para enfrentarlos, no siempre estos recursos se canalizan a su resolución. Tal es el caso mencionado de dos municipalidades en Argentina, donde el incremento del empleo público parece ser una política de ocupación de mano de obra ociosa.

La distancia entre las funciones formalmente atribuidas a las municipalidades y las realmente ejecutadas se manifiesta de diversas maneras. Muchas de estas manifestaciones están asociadas al hecho de que la vida política local y las decisiones que genera cumplen otras funciones en el escenario nacional —por

ejemplo, la atomización y control del conflicto social y la acumulación de fuerzas para el sistema político— y, por tanto, están orientadas por lógicas diferentes y hasta antagónicas a las de los “sujetos territoriales”. Hay por lo menos un caso, entre los catorce estudiados, en el cual las autoridades locales financiaban las inversiones locales especulando en el mercado de tierras, con efectos negativos respecto a la producción de ciudad.

La crisis financiera agrava aun más la limitada autonomía de aquellos municipios en donde las competencias son compartidas con otros niveles de gobierno y donde los gastos de inversión se buscan en fondos nacionales o regionales, cuya obtención obedece menos a prioridades técnicas o sociales que a las políticas. El caso más crítico de los que forman parte de este volumen parece ser el de Ecuador, donde un “complejo institucional articulado” de organismos estatales y civiles usurpa funciones que antes eran privativas de los municipios. Este “complejo” se articula en torno a fondos controlados o dirigidos por el gobierno central, al que se suman organismos sectoriales provinciales, entre otros, que inciden sobre lo local con clara ventaja en cuanto a disponibilidad de recursos. En Chile y Brasil, en grados diferentes, las obras importantes solamente se pueden realizar mediante transferencias nacionales; y en el segundo caso, con transferencias de los estados miembros, las que son poco corrientes.

En ese contexto es donde surgen formas de “dependencia gubernamental” que, al mismo tiempo que articulan lo local a lo nacional, limitan la capacidad de autonomía local. Esto ocurre en una doble dimensión: tanto porque el sistema decisorio no se sitúa en la órbita local, como por la razón ya señalada respecto a que la lógica decisonal no se centra en las prioridades socio-espaciales, sino en las político-partidarias.

Todo lleva a creer entonces que la autonomía municipal es un factor central en la reproducción de mecanismos de exclusión política y social, propios de una democracia formal y limitada. Y ello porque en una situación en que las “máquinas electorales políticas” oligarquizan en mayor o menor grado los sistemas decisorios nacionales, la no subordinación de los gobiernos locales para la obtención de recursos de poder —entre ellos los fondos de desarrollo local— puede resultar en el ocultamiento de las bases de las formas patrimoniales de dominación. Esto tal vez pueda ayudar a explicar por qué en Bolivia la reforma municipal haya quedado a medio camino, es decir, se hayan transferido funciones y competencias, pero no los recursos respectivos.

Finalmente, en los casos donde se han dado o se dan procesos de descentralización o de desconcentración del Estado, las autoridades municipales expresan serias dudas sobre una probable desproporción entre sus nuevas atribuciones y sus precarios presupuestos. Esa inquietud es mayor debido a la situación de crisis económica y a las consiguientes medidas gubernamentales que restringen la capacidad de los municipios para obtener otras fuentes de ingresos, como lo es el endeudamiento.

3. EL PAPEL DEL MUNICIPIO FRENTE A LAS CARENCIAS DE LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS

A pesar de la crisis económica y demás restricciones a la autonomía municipal, habría que generalizar la conclusión señalada en el análisis de los casos de Bolivia: la principal limitación para una adecuada producción y mantenimiento de la ciudad tiene claramente naturaleza política, esto es, se debe a una orientación discriminada de recursos municipales en función de determinados intereses. Aparte de las situaciones en que el uso de los recursos municipales está orientado al fortalecimiento de estructuras político-partidarias, el conjunto de las actividades que las municipalidades desempeñan de hecho se divide en dos grandes grupos, de acuerdo a sus finalidades. Uno se refiere a aquellas obras o servicios cuya función principal se vincula con la cuestión de la *calidad de vida* de la población; en esto están comprendidos los servicios de agua y alcantarillado y los programas de vivienda, salud, educación, transportes colectivos, iluminación pública, entre otros. El segundo grupo comprende acciones cuyo objetivo es la *creación o mantenimiento de las condiciones generales de producción*, ya sea en forma directa, ya sea fomentándolas: el sistema vial en especial; pero también otros servicios, como alcantarillado o provisión de agua para industrias, incentivos a la agricultura y comercio, etc. Ciertamente, en cada una de las ciudades estudiadas, las municipalidades no desempeñan todas las funciones mencionadas, sino que ellas están determinadas tanto por las competencias que en cada caso nacional o municipal les son atribuidas, como por el papel económico diferenciado que asume cada ciudad. Aquí, de una manera muy general, se puede decir que las actividades del primer grupo son comunes para las diferentes municipalidades, esto es, todas desempeñan algún tipo de función respecto a la calidad de vida. En cuanto al segundo grupo, las actividades dependen de las demandas específicas determinadas por la complejidad de sus respectivas estructuras económicas. La regla general parece ser que los sistemas decisionales locales tienden a privilegiar la actividad económica, en detrimento de las carencias de la población. Cuando esta disyuntiva no se presenta, sea porque los grupos económicos no necesitan de esa esfera local de gobierno, sea porque no se localizan en la ciudad las actividades productivas que crean tal demanda, la tendencia es que la inversión —en obras y servicios— sea mayor en las áreas centrales y ricas de la ciudad que en las zonas en donde residen los sectores populares.

Algunos ejemplos ayudan a aclarar este punto. La municipalidad de Cartagena, en Colombia, ha canalizado sus recursos priorizando la promoción del turismo. En Piracicaba, Brasil, la industrialización de la ciudad es el resultado de las inversiones de la *prefeitura* en la creación de su Distrito Industrial y en sucesivas obras de infraestructura vial orientadas a satisfacer el consecuente flujo de productos e insumos. En ambos casos, se menoscaban las necesidades populares. En la ciudad de Cochabamba, Bolivia, como en otros

casos, apenas la zona central recibe alguna atención de importancia por parte del gobierno local.

La discriminación de la población urbana pobre no se limita solamente a su poca prioridad en cuanto a las decisiones municipales. En algunos casos se notan claramente dos lógicas diferenciadas de ejecución de servicios públicos, de acuerdo a la pobreza o riqueza de las áreas en donde se realizan. Las áreas centrales y ricas reciben las mejorías y los servicios municipales sin ningún costo adicional para los habitantes, a la vez que se exige de los sectores populares la "participación" en las obras públicas como condición para su realización. Se entiende por participación, la donación de materiales y trabajo para estas obras del poder público. Así el gobierno local economiza "sus" recursos, con los cuales atiende a otros sectores, en un proceso de explotación de riquezas de la base para la cima de la pirámide social. Y eso junto a sistemas tributarios fuertemente regresivos. La lógica fundamental del conjunto reitera un sistema estratificado de ciudadanía que supone derechos diferenciados para los actores sociales. Tal mecanismo permite también descargar sobre los hombros de las clases populares parte de los efectos de la crisis económica en las municipalidades, que de esa forma acumulan desventajas comparativas en tales coyunturas.

En esta imbricación entre recursos escasos y exclusión de las carencias populares en las prioridades de gobierno, existe otro orden de problemas, referido a la calidad de los servicios municipales. Estos no siempre están a la altura de las expectativas populares, lo que no es necesariamente atribuible a deficiencias de los gobiernos locales, sino a acciones de otras instancias, como, por ejemplo, la reducción de las transferencias financieras para la prestación de servicios. Esta situación se presenta en Chile, donde competen a las municipalidades acciones en los servicios de salud y educación, con el resultado de un significativo desequilibrio entre la calidad de aquéllos prestados por el sector público y los del sector privado. Dado que estos servicios inciden sobre las "oportunidades de vida", la mala calidad de los públicos, que son gratuitos, acaba por comprometer las posiciones futuras de quienes no pueden pagar los precios del mercado.

Por otra parte, en por lo menos tres casos aparecen claros síntomas de una mayor consideración de las carencias populares. El caso más tímido es el de Cartagena, que, al contar con un sistema electoral más competitivo y en razón de una diversificación mayor de las fuerzas políticas, obliga a los grupos dominantes a un protagonismo mayor en cuanto gobierno. Así, ya no son suficientes las relaciones de clientela para garantizar la reproducción del poder; a ellas se agregan "programas de desarrollo" que proporcionan a las autoridades locales una mayor visibilidad frente al electorado. Aunque este hecho no haya tenido por resultado la superación de la falta de prioridad de las carencias populares, el proceso comprende virtuales concesiones futuras en esta dirección.

Marilia, municipio brasileño, asiste a una gestión municipal claramente dedicada hacia algunas carencias populares en las áreas de educación y salud. Estas políticas públicas son llevadas de manera coherente y sistemática, resultando así una expansión de los servicios, con localizaciones cercanas a las áreas de residencia de grupos de bajos ingresos, y con mejoramiento de su calidad. El aspecto contradictorio —e interesante— de este caso es que la decisión sobre las prioridades se basa en intereses de grupos profesionales —en particular médicos— agrupados en instituciones de enseñanza superior de la ciudad, antes que en un análisis de las aspiraciones de la población beneficiada. La posibilidad de realización de esta experiencia se debe exclusivamente a la suerte de los resultados electorales y a los vínculos personales del *prefeito* con los grupos profesionales mencionados. Aquí, el enorme poder decisional concentrado en las manos de jefe del ejecutivo local es la única garantía de esa política, como muy bien podría, en otro contexto, tener una dirección diferente y profundizar el divorcio entre la municipalidad y los “pobres”.

El tercer ejemplo es el de Ilo, Perú, donde, también por decisión de los funcionarios elegidos, se ha iniciado una experiencia participativa dirigida prioritariamente hacia los sectores populares. En este caso se traspasa parte de las decisiones a los Comités de Gestión, en los cuales participan las organizaciones populares. Uno de los resultados de esta acción es que la municipalidad superó los límites de lo que le está formalmente atribuido, en función de las actividades asumidas por los Comités; por ejemplo, a través de un extenso programa habitacional. Al mismo tiempo, el gobierno municipal actúa en el sentido de fomentar la participación ciudadana y ayuda a presionar a otros niveles de gobierno con el fin de obtener los recursos necesarios para el cumplimiento de sus actividades. Este caso es diferente, puesto que no se trata de un episodio aislado en el contexto peruano; se inscribe en la racionalidad de la gestión urbana que tuvo Lima entre los años 1983-86 y en otras experiencias locales similares. Es importante, porque se inscribe en las vicisitudes de la elaboración de un *proyecto*: no se limita a la dimensión municipal, sino que busca una redefinición de los nexos entre lo local y lo nacional. En este cuadro, propicia la ampliación de su ámbito transformador, dotando a las cuestiones locales con sentidos nacionales.

Este caso evidencia que la posibilidad de superar la exclusión de los sectores subalternos respecto a los sistemas decisionales, no radica exclusivamente en la dimensión del poder local, ni en el ámbito o arena nacional. Se encuentra en un “entre los dos”, constituido por procesos de articulación social, referidos a la práctica de los actores y a las luchas que los unen o los oponen, y que finalmente definen las posibilidades de la promesa democrática.

4. LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS Y LA GESTIÓN LOCAL

La incidencia de los actores sociales y políticos sobre la gestión municipal aparece determinada por los mecanismos de disputa y ejercicio del poder político en el ámbito nacional. Con excepción de la situación observada en Chile —donde la competencia política ha estado bloqueada por lo extremo del autoritarismo y, en consecuencia, la lucha central ha consistido en la apertura de espacios de decisión—, una variable importante en los demás casos es el conjunto de relaciones que se establecen entre los partidos políticos en sus disputas por el mando y, consecuentemente, en las relaciones que establecen con otros actores. En otras palabras, se trata de la propia formación y reproducción de los *sistemas partidarios* en cada país. Por eso, cuando se habla de esta determinación, no se connota una dirección única de subordinación de lo local a lo nacional, sino una trama de relaciones que vinculan, a través de una infinidad de procedimientos, la vida política en las diferentes esferas de la organización de los Estados.

Las evidencias empíricas en esta dirección se acumulan en los diferentes estudios de casos. El artículo sobre las municipalidades de Argentina desarrolla un análisis de la utilización del aparato municipal para la acumulación de fuerzas de los partidos políticos en la búsqueda de votos. Ahí se inscriben, por una parte, la racionalidad de las relaciones de clientela, la ausencia de temas locales en las campañas electorales municipales y el desdén de las agrupaciones partidarias en la elaboración de políticas locales. Ese marco impacta no solamente a los mecanismos decisorios, sino también a los procesos de reconocimiento de las carencias de otros actores sociales. Se constituye de esta forma un proceso de exclusión de los actores cuyas demandas no son funcionales para la competencia interpartidaria. También en Colombia las redes clientelares operan como intérpretes de las necesidades de la población, en función de mecanismos que reproducen la hegemonía de los partidos Conservador y Liberal, con consecuencias semejantes sobre el uso de la máquina estatal. En Ecuador, los vínculos entre los partidos nacionales y la vida política local demuestran cómo se diluyen los programas y principios de las agrupaciones partidarias en función de la aglutinación de intereses, que se realiza a partir de motivaciones particulares y de grupos con intereses concretos. Así, la fuerza electoral de un partido depende, en el nivel municipal, de los acuerdos que logre establecer con los caciques locales, lo que a su vez depende de su capacidad para atender las exigencias de dichos personajes. En Brasil, los casos indican una mayor competitividad electoral, basada en personas que se destacan en la política y sustentada por partidos débilmente consolidados. En este caso, se subordina parcialmente la administración local a las lógicas de formación de vínculos entre notables en los diversos niveles de gobierno, en especial en lo que se refiere a las inversiones más importantes. Ante la debilidad de los partidos, gran parte de las decisiones son tomadas a partir de los vínculos

informales del *prefeito* con grupos de interés. En este caso, el *prefeito* posee una gran autonomía para seleccionar los intereses, demandas y necesidades que juzgue relevantes.

Lo que el conjunto de casos tiene en común es la presentación de una cierta organización de la vida política local en las ciudades intermedias, que ya no está necesariamente asociada a la propiedad territorial, ni tampoco directamente a las clases dominantes, sino que se vincula a las lógicas de inclusión y exclusión del sistema de partidos. Esto tiene efectos sobre la formación de sujetos sociales y sobre los procesos de identidad que los aglutinan. Una primera consecuencia, que afecta básicamente a los sectores populares, es la atomización de las organizaciones y grupos, de las consiguientes demandas y del conflicto social. El poder municipal y los partidos funcionan entonces como articuladores informales entre estos actores y las pautas nacionales, de acuerdo a sus intereses propios. La referencia de estos sujetos a procesos de escala más amplia es "cortada" por los mecanismos de prebendas; de esa forma, difícilmente pueden entenderse sus reivindicaciones puntuales como parte de una pauta nacional de demandas. El resultado de ese proceso es una menor capacidad de los sujetos populares para actuar simultáneamente en las arenas decisorias de los más diversos niveles de poder. El ejemplo boliviano es esclarecedor: la reciente desestructuración de los sujetos populares y nacionales por el impacto de las políticas de ajuste dejó a la "sociedad civil" en un profundo desconcierto; las organizaciones de los grupos subalternos han perdido su "capacidad contestataria y reivindicativa" en una tendencia a individualizar sus demandas. Encapsulados en problemas individualizados, esos actores no encuentran una nueva lógica de articulación de sus intereses.

Para los sujetos populares, por tanto, quedan alternativas razonablemente limitadas: o la subordinación a las máquinas políticas, o la protesta localizada y pasajera. O incluso transformarse en peones de la construcción de la ciudad, que sustituyen la inexistente intervención gubernamental por la autoayuda de los vecinos. Evidentemente ninguna de esas alternativas contribuye al aumento de la responsabilidad del poder público local ante las necesidades populares.

Como se dijo antes, no se trata de dejar a la voluntad magnánima de los funcionarios elegidos las oportunidades de que la gestión municipal se dirija hacia los sectores populares. Más bien, tal posibilidad radica en que los partidos políticos, las organizaciones sociales, los ciudadanos, den sentido a las luchas locales por la mejoría de la calidad de vida y planteen nuevas exigencias sobre la organización y práctica de las municipalidades. Por lo menos en parte, en el desempeño de las funciones gubernativas de carácter local aparece, así, la esperanza de una posible redefinición de los sistemas políticos en dirección a la extensión plena de los derechos ciudadanos. Como las interacciones realizadas en el mercado se han mostrado insuficientes —cuando no perversas— para la conquista de la equidad, la mejoría de las pésimas condiciones a las

cuales se somete a amplios sectores populares depende de una firme acción del poder público.

Los autores de esta investigación están convencidos de que les cabe un papel y una responsabilidad en la democratización del poder local. Sin duda modesto, pero urgente: informar sobre la situación de las municipalidades, identificar los problemas que alejan de la búsqueda del bien común y de la equidad, y colocar su trabajo al servicio del debate público. Esta es la contribución a la democracia que puede dar el trabajo intelectual y en la cual este libro pretende tomar parte. Por eso, aquellos que forman parte de él se posicionan también en cuanto actores, siempre inconformes con la exclusión y la pobreza de las amplias mayorías que constituyen América Latina.

NOTAS

1. Para el concepto de "procesos de articulación social", véase L. Hermitte & L. Bartolomé, *Procesos de articulación social* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1977). La crítica del dualismo constitutivo del pensamiento sociológico se toma evidentemente del conocido análisis de Robert Nisbet.
2. Las nuevas Constituciones aprobadas en algunas provincias de Argentina modifican esta situación, otorgándole autonomía a las municipalidades.

Segunda Parte

LA GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS

INTRODUCCION

Los artículos incluidos en esta segunda parte centran su atención en el análisis de los modos de gestión de los servicios públicos en ciudades intermedias de América Latina. Fueron estudiadas las ciudades de Zárate y Resistencia en Argentina; Cochabamba y Sucre en Bolivia; Marilia y Piracicaba en Brasil; Armenia y Santander de Quilichao en Colombia; Talca y Temuco en Chile; Riobamba y Santo Domingo de los Colorados en Ecuador; Ilo y Arequipa en Perú.¹

Los servicios públicos municipales se han convertido recientemente en América Latina en un tema de debate. Por una parte, ha aumentado notoriamente la cantidad de estudios sobre ellos, realizados tanto por instituciones estatales como por organismos no gubernamentales; por otra, el tema de los servicios tiene hoy un lugar privilegiado en las discusiones políticas a nivel nacional y municipal.

Las razones que explican esta creciente preocupación son varias. Los servicios públicos municipales son indispensables para el funcionamiento del aparato productivo y, en general, de la economía de un país. Además, afectan directamente el nivel de vida de la población: su cobertura, calidad y costo inciden en la vida cotidiana de la gente y, por tanto, constituyen un eje de sus preocupaciones y reivindicaciones. Por otra parte, el tema ha ganado relevancia por su estrecha relación con la cuestión de la reforma del Estado y, particularmente, con el debate sobre el ajuste estructural y las políticas de corte neoliberal. Por esas razones, el estudio de los servicios públicos constituye un campo en el que puede examinarse no sólo la forma como la población satisface sus necesidades individuales y colectivas, sino también la manera como se está redefiniendo el rol del aparato público y sus relaciones con los distintos sectores de la sociedad.

CUADRO 1. Caracterización de la prestación de servicios en los casos estudiados

Ciudad	Agua y alcantarillado		Recolección de basuras		Vivienda	Educación
	Unidad de prestación del servicio	Cobertura Agua Alcantarillado	Unidad de prestación del servicio	Cobertura		
Zárate				Empresa privada		
Resistencia				Dirección de Limpieza (Municipalidad)	85%	Dirección de Vivienda (Municipalidad)
Cochabamba	Empresa descentralizada del gobierno central	60%		Departamento de Aseo Urbano (Municipalidad)	33%	
Sucre	Empresa descentralizada del gobierno central	92%		Departamento de Aseo Urbano (Municipalidad)	47%	
Armenia	Empresa descentralizada del orden municipal	96%	98%	Empresa descentralizada del orden municipal	95%	
Santander de Quilichao	Empresa descentralizada del orden municipal	96%	95%	Secretaría de Obras Públicas (Municipalidad)	85%	

(Continúa)

(Continuación)

Talca	Empresa privada	Departamento Administrativo de Educación Municipal (Municipalidad)
Temuco	Empresa privada	Dirección de Obras (Municipalidad)
Santo Domingo de los Colorados	74% 60%	Dirección de Higiene (Municipalidad) 45%
Riobamba	97% 84%	Dirección de Higiene (Municipalidad) 92%
Ilo	77.5%	Municipalidad y empresa privada
Arequipa	70% 57%	Municipalidad

Gestión y modos de gestión

En los estudios de caso que a continuación se presentan, se consideró la gestión de los servicios públicos² como un proceso con distintos momentos, en cada uno de los cuales intervienen diferentes actores.

Los momentos claves o hitos identificados en el proceso de gestión fueron los siguientes:

- *Generación de políticas:* Se refiere a la identificación de una carencia o necesidad presente o futura y la formulación de una estrategia de solución.
- *Planificación:* Consiste en la elaboración de programas y proyectos específicos, destinados a poner en marcha las soluciones propuestas.
- *Financiamiento de las inversiones:* Es la identificación del tipo y origen del financiamiento que permitirá la construcción de la obra prevista y/o la adquisición del equipo necesario para la ejecución del programa o proyecto.
- *Ejecución de proyectos:* Es el proceso de construcción de la obra o de implantación del equipo. En esta fase hay un alto componente de ingeniería de proyectos.
- *Operación del proyecto:* Es la fase en la cual la obra o el servicio se pone en funcionamiento para dar respuesta a una necesidad concreta.
- *Seguimiento y evaluación:* Se refiere al proceso de control de la prestación del servicio, cuyo propósito es evaluar si está o no satisfaciendo la necesidad de manera eficiente y eficaz.

En cuanto a los actores, ellos son entendidos como sujetos —individuales o colectivos— portadores de un conjunto de intereses estratégicos, que interactúan con otros agentes a fin de imponer o negociar propuestas concretas, derivadas de sus respectivos intereses.

Para este estudio, se partió de una clasificación de tres tipos de actores: en primer lugar, los *actores sociales*, definidos como sujetos colectivos, más o menos organizados según el caso, cuyos intereses están ligados a la construcción de una identidad social definida en función de parámetros de diverso tipo —de clase, de género, territoriales, funcionales, entre otros—. En segundo lugar, los *actores políticos*, cuyos intereses están marcados por los principios, tesis, objetivos y programas de una organización política determinada. Finalmente, los *actores institucionales*, concebidos como individuos que actúan en representación de instituciones estatales o privadas y que, en calidad de tales, subordinan sus intereses personales (sociales y/o políticos) a los de la institución que representan.

Esta clasificación, cuya finalidad es analítica, no debe confundirse con categorías de individuos concretos. De hecho, un mismo individuo puede jugar

papeles distintos en circunstancias o escenarios diferentes. Puede actuar en un momento como agente social —líder comunitario— y en otro como líder político en representación de una organización partidista. Incluso, en ciertas ocasiones dichos papeles pueden mezclarse y confundirse, como suele ocurrir en algunos países con ciertos estamentos burocráticos que actúan indistintamente como funcionarios públicos y como agentes políticos.

La mirada sobre los actores busca identificar quiénes participan en el proceso de gestión, en qué escenarios actúan, en función de qué intereses se mueven y cómo negocian con otros actores las decisiones de interés colectivo en materia de gestión de los servicios públicos locales. En esta perspectiva es importante la noción de "escenario". Dicha noción alude al espacio social de encuentro entre actores, en el cual se confrontan opiniones, aspiraciones y propuestas que se derivan de sus respectivos intereses. Son espacios de problematización que expresan relaciones jerárquicas, donde se produce precaria o definitivamente una resolución de conflictos y, en ese sentido, un cierto resultado que posibilita la prestación del servicio con una orientación dada.

Hay diversos tipos de escenarios. En algunos el sistema de relaciones se concreta en un territorio, y la materialidad se torna decisiva para su articulación como tal. Su constitución depende básicamente del ordenamiento territorial: el sistema de relaciones sociales se vincula fuertemente con él y, en este sentido, su desaparición puede destruir la articulación social que se ha establecido. Otros escenarios no recortan un territorio, sino que se constituyen a partir de ámbitos institucionales que los contienen (el Concejo Municipal, el gabinete del alcalde, el directorio de la empresa, etc.). Allí lo institucional, y no lo territorial, define el marco de la interacción.

Los escenarios pueden ser, además, abiertos o cerrados. Los primeros admiten la incorporación de actores. Los segundos, por el contrario, no permiten incorporación adicional y están predefinidos en términos de sus participantes.

La posición dominante de los actores en los escenarios está dada tanto por el poder que detentan como por su función en la prestación del servicio. Los elementos que configuran la posición de un actor en muchos casos no se encuentran solamente en el sistema de relaciones propio del servicio, sino en ámbitos mayores de la sociedad local. Existen también actores cuya posición de fuerza depende exclusivamente del servicio. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones se vinculan tanto con las relaciones de fuerza globales y su forma de expresión, como con las propias del servicio.

El cruce de los distintos momentos de la gestión con las redes de relación entre los actores en escenarios diversos da lugar a los modos de gestión. Estos pueden ser entendidos como formas de organización y manejo de los recursos de los cuales disponen las autoridades municipales para definir, diseñar, ejecutar y evaluar los planes y programas relativos a la prestación de los servicios.

Para identificar los modos de gestión se tomaron en cuenta cuatro dimensiones:

- *Capacidad de dirección:* Esta dimensión remite, de un lado, al grado de control técnico del conjunto del proceso por parte de las unidades operativas municipales a cargo de la prestación; y, de otro, al tipo de racionalidad con que opera dicho control.
- *Focalización:* Se refiere a cómo es atendida la necesidad. Esto es, en qué medida el producto del servicio llega a quienes lo necesitan, y solamente a ellos, y atiende de manera cualitativamente completa la necesidad. Esta dimensión se relaciona con:
 - * la forma en que la necesidad es percibida o definida por el gobierno local;³
 - * la capacidad de ampliación del servicio.
- *Capacidad de innovación:* Se refiere a la posibilidad de adecuar la prestación del servicio a las realidades cambiantes del ambiente local, ya sea por disposición de tecnologías diferentes, por una diversificación de la demanda o por un cambio en las orientaciones políticas dominantes.
- *La relación gobierno-sociedad local:* Alude a la forma como la prestación articula y establece simbólica y materialmente un vínculo entre usuarios/beneficiarios y/o clientes y el gobierno local.

La gestión democrática de los servicios

El estudio partió en esta fase de la hipótesis de que la diversidad de contextos institucionales y sociopolíticos en la región permitiría la identificación de varios modos de gestión, en los que el peso de los distintos actores y de sus respectivas racionalidades sería diferente. Un objetivo particular del análisis fue indagar qué tanto esos distintos modos de gestión contienen componentes que apuntan a una democratización de la gestión local.

Para tal efecto, fue definida como punto de referencia una serie de rasgos característicos de la gestión democrática. Esta última fue entendida, en primer lugar, como aquella cuyas decisiones políticas son tomadas por un gobierno local elegido popularmente de acuerdo a procedimientos representativos legítimos, cuyo comportamiento mantiene una valoración social de legitimidad. En segundo lugar, en una gestión democrática la prestación del servicio se orienta, bajo criterios de equidad y justicia, hacia la atención universal de la necesidad que constituye su objeto. Un tercer rasgo es la transparencia, es decir, la posibilidad de que la sociedad local esté informada sobre los aspectos fundamentales de la gestión (regulaciones, procesos, recursos y productos). En cuarto lugar, la gestión democrática da cuenta a la sociedad local de sus acciones y es responsable de las consecuencias de éstas. En quinto lugar, es una gestión receptiva frente a las demandas, informaciones y denuncias de la

población, de las que se retroalimenta para la toma de decisiones. Por último, es una gestión controlada por instituciones del nivel gubernamental y partidario a través de procedimientos claramente definidos, y por la población local a través de mecanismos de participación.

Por supuesto, se trata de una noción ideal, sólo de utilidad metodológica. Lo que se observa en la realidad es un conjunto de modalidades de gestión que combinan en diferente grado y número estos distintos rasgos en función de las racionalidades de las cuales son portadores los agentes involucrados en el proceso.

NOTAS

1. Por motivos que escapan a la voluntad de los editores, los estudios sobre las ciudades de Brasil no forman parte de esta publicación.
2. Para una definición de la noción de gestión, véase la presentación de la primera parte de este libro.
3. A su vez, es preciso distinguirla en relación a cómo es observada por el investigador externo.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN ARGENTINA: BASURA Y VIVIENDA LOS CASOS DE ZARATE Y RESISTENCIA

Pedro Pérez
CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales
Buenos Aires, Argentina

1. ESCENARIOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

Para analizar los modelos de gestión de los servicios hemos recurrido a la identificación de los escenarios. A continuación presentamos de manera general los detectados en los servicios de recolección de basura y vivienda social en las ciudades de Zárate y Resistencia.

El ejecutivo municipal

Este ámbito se estructura en torno a la toma de decisiones por parte del intendente. Se trata de un escenario abierto, en la medida en que sus integrantes dependen de una previa definición formal (la ocupación de ciertas posiciones dentro de la estructura del gobierno local: intendente, secretario, subsecretario, asesor), pero a la vez incluye a otros actores que se vinculan con los anteriores en la prestación del servicio (funcionarios, burocracia municipal, vecinos y representantes de la población, empresas, etc.).

Dentro de este escenario abierto se encuentra uno cerrado, compuesto por el intendente, los secretarios y subsecretarios: el gabinete, donde se toman las decisiones fundamentales. Ello puede suceder en un ámbito menor aún: el gabinete reducido, formado por el intendente y el o los secretarios directamente implicados en el tema que deba resolverse.

La unidad de producción

Es el ámbito institucional en el cual se llevan a cabo los procesos productivos del servicio de recolección de residuos sólidos. Esto es, fundamentalmente la fase de operación, junto con elementos de la ejecución y la inversión.

La Dirección de Vivienda

Es un escenario institucional abierto, dentro de la Municipalidad de Zárate, lugar de encuentro entre actores municipales (políticos y burocracia de la unidad), la población beneficiaria (en particular sus organizaciones) y las agencias externas al municipio (fundamentalmente financieras). Allí se establece el consenso en torno a las decisiones para cada proyecto, para lo cual configura un ámbito de negociación y articulación de intereses no siempre confluyentes: la orientación de la política oficial, la disponibilidad de recursos limitados y las expectativas y preferencias de los beneficiarios.

Las calles

Las calles son un escenario territorial abierto donde se realiza la recolección de los residuos. Participan los políticos, la burocracia, los vecinos, la unidad de producción (pública o privada) y los recolectores informales.

El basurero

Es también un ámbito territorial, aunque no necesariamente abierto. En él interactúan la burocracia, la empresa y los recolectores informales. La presencia de estos últimos supone algún tipo de reconocimiento por parte de los otros actores y, así, una apertura del escenario.

Los Comités de Compras en Zárate

Esté es un escenario institucional creado a partir del acuerdo entre las partes intervinientes, esto es, la burocracia de la Dirección de Vivienda y los grupos de autoconstructores. No está creado por una norma explícita, sino que es producto de la orientación oficial sobre los mecanismos institucionales para la toma de decisiones.

Los nuevos barrios

Es un escenario básicamente territorial. Participan los equipos técnicos de la Dirección de Vivienda, en algunos casos los de las agencias no gubernamentales, y los beneficiarios en su calidad de autoconstructores. Esta distinción es importante, pues el vecino, en tanto demandante, se convierte en un gestor de la política en curso, quedando sujeto a un conjunto de obligaciones objetivas.

2. EL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS

2.1 Escenarios y actores

El servicio de recolección y disposición de residuos sólidos se desarrolla en cuatro escenarios principales: el ejecutivo municipal, la unidad de producción, las calles de la ciudad y el lugar de disposición (basurero).

El ejecutivo municipal

El servicio suele ser atendido en el gabinete reducido, integrado por el intendente y la Secretaría de Obras Públicas (eventualmente también la Secretaría de Gobierno). Tras ellos se encuentra no solamente el gabinete en su totalidad, sino la burocracia, en especial la dependiente de Obras Públicas y la Dirección de Control Ambiental. En este ámbito se desarrollan las dos primeras fases de la gestión del servicio (políticas y programación) y el seguimiento. En la ciudad de Resistencia también se define la inversión.

En Resistencia, como un escenario menor íntimamente relacionado, se halla el Concejo Municipal, a través del cual intervienen los partidos de la oposición; el intendente es el nexo entre ambos,¹ como síntesis de la negociación con los otros actores, entre quienes se cuentan la burocracia y los vecinos.

En este escenario se toman las decisiones sustantivas para la organización de la gestión del servicio, básicamente respecto de la conformación del aparato, y tienen lugar las negociaciones entre el gabinete y la burocracia que interviene en la prestación. De ellas surgió la relación jerárquica directa de la Dirección de Limpieza con la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y la designación de su director como responsable concreto del servicio. Como contrapartida, se establecieron las reglas informales para el aprovechamiento del material reciclable por el personal municipal. Vale decir que la primacía de la Dirección de Limpieza en la gestión operativa del servicio depende del vínculo establecido con la Intendencia y de la estrategia de ésta acerca del servicio, con lo cual queda clara la asimetría de tal relación.

La unidad de producción

En el estudio encontramos dos tipos de unidades de producción: una pública (en Resistencia) y otra privada (en Zárate).

En Zárate la unidad de producción (la empresa) es un actor y no un escenario, pues no articula ni especifica una red de relaciones. Están a su cargo la inversión y las decisiones fundamentales de la ejecución y operación, dentro de los parámetros de la concesión. Más aún: la acción de seguimiento municipal se realiza en las calles y no *en* la empresa, vale decir, no existen auditorías internas que constituyan un espacio de encuentro dentro de la organización privada. Las decisiones fundamentales que mencionamos son tomadas por un actor y no como resultado de relaciones entre actores en un escenario.

En Resistencia, en la Dirección de Limpieza participan los políticos, la burocracia, las empresas contratistas y el sindicato municipal. En la burocracia se distingue el personal responsable y el personal operativo. La población solamente aparece cuando presenta denuncias o demandas por el servicio; es decir, no integra el escenario, sino que lo alimenta con información. Las relaciones que se dan en este ámbito dependen de su vinculación con la Intendencia y, en tal sentido, de decisiones tomadas allí.

En la Dirección de Limpieza se toman decisiones operativas sobre la prestación efectiva del servicio, básicamente su diseño de entrega. Es de suma importancia, pues concreta tres fases de gestión (ejecución, operación y seguimiento).

Las relaciones informales de intercambio, que históricamente han sido muy fuertes en la gestión general del municipio, parecen tener un peso importante en la conformación de la prestación. El trabajo se estructura con base, por un lado, en las condiciones de privilegio relativo de los empleados de limpieza (resultado de la relación entre el sindicato y las autoridades municipales); y, por otro, en el aprovechamiento de residuos. Además, parecería haber cierta informalidad en las relaciones con las empresas contratistas de equipos.

Ese sería el contexto desde el cual se organiza la producción del servicio y a partir del cual se toman las decisiones de naturaleza técnica.

El grupo responsable de la Dirección de Limpieza tiene un papel predominante: articula el conjunto de relaciones. Sus integrantes están legitimados por el aval que obtienen de la Intendencia. Su actividad se orienta en función de la noción de servicio público, en el sentido de identificar como "beneficiario" a la sociedad local/contribuyente.

Los grupos operativos están en una relación subordinada no sólo jerárquica, sino también económica y "moral", dado que dependen de la anuencia de sus jefes para participar económicamente en el reciclaje. A su vez, algunos responsables,² debido a su facultad para certificar el servicio de las empresas contratistas, generan vínculos que pueden desvirtuar las necesidades operativas genuinas de la agencia.

El grado de conflictividad del escenario se relaciona con la fortaleza del vínculo entre la Intendencia y la Dirección de Limpieza, el cual depende de la necesidad política de mantener cierta calidad en la prestación del servicio. Esta situación puede modificarse en la medida en que el partido oficial pueda prescindir de algunos acuerdos con la burocracia. Está presente también la necesidad de controlar el excesivo gasto del servicio.

Se observa una alianza entre el grupo responsable y el grupo operativo, dada la conveniencia mutua en la reproducción de este modelo de prestación.

Este escenario se mueve fundamentalmente con base en lógicas políticas: el mantenimiento del servicio en tanto prestación importante para la sociedad local tiende a ser garantizado a partir de relaciones políticas entre los actores. El apoyo de la Intendencia no parece deberse a razones de orden técnico, sino a la posibilidad de garantizar las operaciones en las condiciones actuales. Lo mismo puede decirse de lo que hemos llamado el contexto del escenario.

Las calles

En este ámbito se resuelve buena parte de la ejecución y operación del servicio, todo lo relativo a recolección y transporte de los residuos que, como hemos mencionado, constituyen lo universalmente perceptible del mismo.

Los vecinos solamente operan como fuentes de información sobre las condiciones efectivas de la recolección. Los políticos y la burocracia cumplen un papel de inspección, cuya naturaleza no es diferente al de la población, aunque tienen mayor capacidad de transformar sus "opiniones" en algún tipo de medida. El papel fundamental reside, en consecuencia, en la unidad de producción y en los recolectores informales. El peso de la unidad productora autoriza a suponer que habrá diferencia entre la producción pública y la privada.

En Zárate, la empresa es el núcleo de una red de relaciones con la burocracia, los vecinos y los recolectores informales. Se trata de un escenario que está definido y limitado a través de las obligaciones contractuales que especifican la zona de cobertura.

La empresa tiene el dominio del servicio en sus diferentes fases. La burocracia tiene una función de control visual, sin capacidad para evaluar las reales condiciones de su prestación; por lo tanto, el conflicto se reduce a un mínimo, pues no se cuestiona el principal interés empresario: la estructura de costos que determina su ganancia. Esto tiene relación con la forma en que está estructurado el escenario: el vínculo entre estos dos actores se produce en las calles, dado que no penetra en el interior de la empresa.

Existe un conflicto mínimo entre los "cirujas" (recolectores informales) y los vecinos al que el municipio no le asigna un carácter público, dejándolo transcurrir en un ámbito privado. Los vecinos tienden a establecer un vínculo directo con la empresa, mediante reclamos sin mediación de la Administración

Municipal. El municipio pierde así información acerca de deficiencias en el servicio.

En Resistencia, por su parte, se produce el contacto entre la unidad de producción, eje del escenario, los vecinos, los recolectores informales y los políticos. Se trata de un escenario territorial limitado por las áreas de prestación. No se aprecian conflictos de importancia, dado el dominio burocrático. Aquí se concreta el aprovechamiento económico de los residuos.

En el caso de Zárate, las relaciones que se dan en este escenario se basan en criterios técnicos, por el predominio de la empresa. En Resistencia ello se combina con las otras lógicas que hemos analizado en la unidad de producción.

El basurero

En el basurero se resuelve la última operación formal: la disposición final de los residuos. Sin embargo, esto puede ser modificado por la participación de actores informales que introducen la basura en otros procesos sociales.

En el caso de Zárate, la formalidad termina con la descarga de los residuos. Dentro del basurero solamente actúan actores informales: el encargado del terreno y los recolectores cuya presencia es aceptada. En Resistencia, por el contrario, se realiza el proceso de disposición de acuerdo a normas municipales, si bien se permite la acción de recicladores.

Ambos procesos (formal e informal) están gestionados de manera técnica; la presencia de los "cirujas", que rompe con la lógica del procedimiento de operación del basurero, parece justificarse con la introducción de una lógica política.

2.2 Los modelos de gestión

Capacidad de dirección técnica

Nos referiremos a la capacidad de conducir la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos. Encontramos dos modalidades: en una de ellas no existe dirección municipal global por discontinuidad del control; la otra, por el contrario, muestra continuidad y control municipal de la totalidad del proceso.

En el primer caso, si bien la Municipalidad de Zárate tiene formalmente a cargo la dirección técnica del servicio, no la ejerce en las fases de planificación, inversión, ejecución y operación, porque éstas son manejadas por la empresa a la que le ha concedido la prestación y, fundamentalmente, porque no controla de manera adecuada esa unidad. Una vez puesto en ejecución el contrato, esas

fases de la gestión entran en una "caja negra": todo sucede dentro de la organización empresaria. Esto implica una discontinuidad que no puede considerarse un atributo inherente al modelo privado, sino resultado de la particular modalidad de articulación municipio-empresa que se da en esta ciudad.

Esta discontinuidad parece obedecer a dos factores: (1) la falta de un marco normativo de la acción privada en la prestación del servicio, más allá de las cuestiones generales del contrato. La capacidad de dirección técnica del proceso está limitada por la ausencia del respaldo de reglamentaciones objetivas; de allí que casi todo pueda ser objeto de arreglos o de negociación. Y (2), la falta de una actividad adecuada de control.

Esta situación parece deberse a la combinación de una doble lógica en la toma de decisiones desde la primera fase de la gestión del servicio. Por una parte, una lógica política que consolida la falta de problematización del tema en la sociedad local: en tanto la situación que la administración encontró al llegar al gobierno en 1983 no genera conflicto social alguno, el tema pierde importancia política. En ese contexto, la recolección de basura adquiere significación cuando es evaluada negativamente por la población, mientras que en caso contrario es eliminada de lo políticamente relevante.³ En consecuencia, en una lógica política de evaluación basada en la conflictividad potencial o actual, el servicio no requiere cambios. Más aún, esa ausencia de conflicto permite suponer que está siendo bien atendido.

Esta lógica política significa que el gobierno local asimila la definición de la realidad que predomina en la sociedad, sin superarla ni proponerse modificarla, sin ampliar la lista de problemas que se debe resolver. Junto con esa racionalidad política subordinada, las decisiones se basan en una racionalidad técnica que se orienta a garantizar la continuidad de la prestación del servicio y, en particular, al mantenimiento de las relaciones con la empresa.

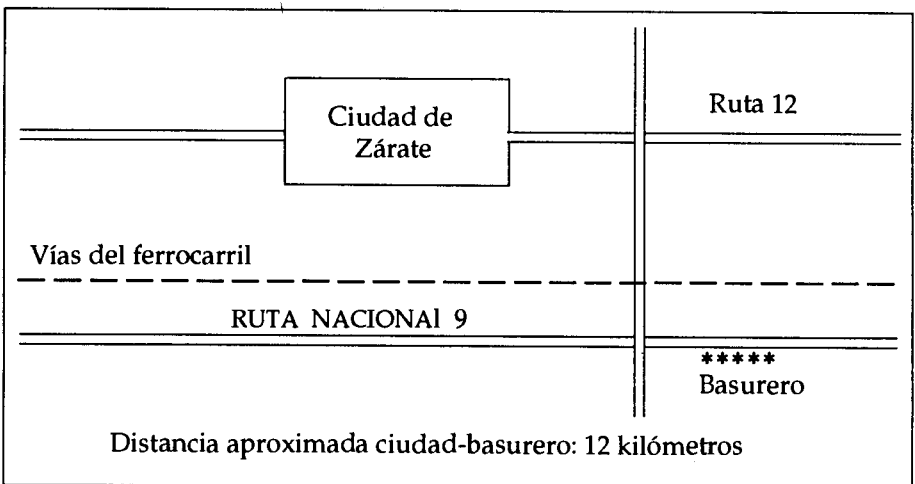
En la medida en que el tema no es políticamente significativo, sobresalen sus dimensiones técnicas. De allí que, siendo ello responsabilidad de la empresa, ésta tiende a predominar. La municipalidad solamente debe cumplir con su compromiso contractual. De hecho, esta lógica renuncia —en nombre de la técnica— al cumplimiento de un papel municipal activo en otras dimensiones.

En Resistencia, por el contrario, la municipalidad ejerce dirección sobre la totalidad del proceso. Este caso parece encontrarse en una transición: desde el predominio de una lógica política clientelar hacia la introducción de requerimientos de orden técnico. El mencionado predominio se orientaba más a la conformación del aparato que a su capacidad de gestión. De allí no solamente la cantidad de empleo, sino condiciones de trabajo de relativo privilegio. En la medida en que las condiciones técnicas del servicio quedaban subordinadas a esa lógica política, el producto no se mostraba esencial. De todas formas no se alejaba demasiado de la valoración social que, también en este caso, deja sin significación al tema. Esa doble lógica se reproduce en cada fase.

En Zárate, el producto del servicio se define privilegiando el modelo de gestión provisto por la empresa, entendiéndolo exclusivamente como recolección y transporte de residuos para su disposición final, sin contemplar sus dimensiones económicas ni ambientales. La falta de problematización del tema en la sociedad local y la convicción de que la empresa lo resuelve en forma aceptable para los objetivos planteados ("ciudad limpia"), junto con la ausencia de cuestionamiento del modelo de transporte de basura, explican que solamente aparezca como fuente de conflicto el costo del servicio. En esa lógica, el papel de los vecinos está (auto)limitado por la falta de discusión social sobre las condiciones de prestación del servicio.

Consecuentemente, la disposición final, en la medida en que el basurero está fuera de la ciudad (Ilustración 1), lejos del control de los vecinos y, por tanto, de sus reclamos, no se incorpora a la agenda burocrática de control.

ILUSTRACION 1. Localización del basurero de Zárate



El control municipal del seguimiento del proceso se da únicamente fuera de la empresa, en especial en las calles. En consecuencia, la unidad técnica del proceso de prestación se debe más a la acción de la empresa que a la capacidad municipal para darle coherencia,⁴ pues no cuenta con una agencia adecuada de control ni con personal capacitado. Esas dos faltas están asociadas a la definición (política) del papel municipal, que no ha adecuado su aparato a la función predominante de control de concesión. El resultado es una fuerte libertad de la empresa y, por ende, de su lógica técnico-económica, en desmedro de la conducción pública del proceso. En la medida en que el municipio no se hace

cargo de los componentes técnicos, deja a éstos fuera de la decisión política y no logra orientarlos con sentido social.

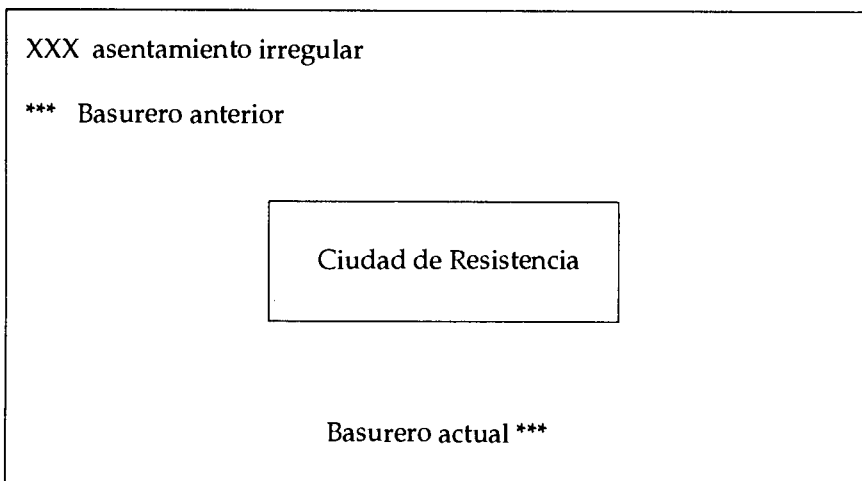
En Resistencia se define la basura en forma sustantiva, sin producir normas generales. La dirección técnica de la ejecución le corresponde a la burocracia, como forma de garantizar una prestación eficaz, aunque sea con baja eficiencia. Los políticos conservan cierta capacidad de dirección.

El entramado social del servicio opaca las posibilidades de dirección externa a la Dirección de Limpieza. En la medida en que se presenta como un intercambio entre la burocracia y los políticos, la intervención de los políticos en la planificación sólo puede apuntar a los resultados, pues la dirección sobre los medios concretos forma parte precisamente del intercambio aludido (resultados por control sobre recursos). Por otra parte, la dirección interna a la Dirección de Limpieza en la ejecución es de tipo técnico-político, en la medida en que debe dar cuenta de los términos de aquellos intercambios.

La decisión sobre la inversión depende del grado de discrecionalidad en el uso de los recursos por parte de la burocracia. El exceso de gastos operativos, autonomizados del control político, limita la posibilidad de invertir.

En la fase de seguimiento, los políticos actúan a partir de la necesidad simbólica de "hacerse ver" por la población, con una racionalidad netamente política. Esto se relaciona con la efectividad (impacto) que esta tarea tiene en la población. La burocracia opera con una racionalidad técnico-política: necesita demostrar eficacia para mantener los términos de los acuerdos.

ILUSTRACION 2. Localización del basurero de Resistencia



En relación a la disposición, la municipalidad ejerce control directo del basurero; por lo tanto, esa fase es de su exclusiva responsabilidad. Su gestión se realiza con base en criterios técnicos (más allá de la valoración que pueda realizarse de los mismos) y teniendo en cuenta la valoración política social. En este caso, en la medida en que el basurero anterior se encontraba mal localizado (Ilustración 2) junto a asentamientos (aunque fuesen precarios), era socialmente visible y, en consecuencia, se introdujeron criterios ambientales, naturales y sociales para su relocalización.

Capacidad de cobertura y focalización del servicios

El análisis de la focalización del servicio de residuos sólidos debe diferenciar dos aspectos: la definición del problema (incluyendo, junto a la perspectiva de los actores, la del observador) y la satisfacción de la necesidad (población cubierta). La definición, que como vimos depende de la lógica imperante en el control de las fases iniciales, puede ser representada en dos posiciones: una restringida (estético-sanitaria) y otra amplia, que incorpora dimensiones ambientales (tanto públicas como individuales) y toma en cuenta los residuos como bien económico (económico-ambiental).

CUADRO 1. Cobertura del servicio de residuos

DEFINICION	POBLACION CUBIERTA	
	Centro	Periferia
Estético-sanitaria	total	parcial
	total	parcial
Económico-ambiental	parcial	parcial
	nulo	nulo

La cobertura, por su parte, se diferencia según la localización de la población, ya sea en el centro de la ciudad o en la periferia. (Véase Cuadro 1).

En ambas ciudades la cobertura es resultado de una gestión rutinaria, particularmente en Zárate, donde prácticamente no se pregunta sobre la mejor manera de lograrla. Esto se relaciona tanto con problemas financieros como con las relaciones con la empresa (Zárate) y con el aparato burocrático de producción (Resistencia): no se plantean cuestiones tales como cantidad de días necesarios de recolección, horarios y otras. El papel pasivo de la población es el segundo componente, dado que no existe otro tipo de demanda. En suma, las decisiones se basan en la demanda política sobre el servicio, sin que el gobierno municipal introduzca dimensiones distintas.

En el caso de Zárate, la introducción de una definición más amplia tiene interés desde el punto de vista del observador, ya que los actores locales no demandan en tal sentido. En Resistencia, por el contrario, se observa una comprensión más amplia por parte del gobierno municipal, que se traduce en preocupaciones en cuanto a los procedimientos y el lugar para la disposición final.

La diferencia radicaría en las distintas lógicas en juego. Además de una lógica política dependiente en ambos casos, en Resistencia la municipalidad ha asumido como propios los componentes técnicos y, por eso mismo, busca dar respuesta en ese nivel; en Zárate se supone que corresponden a la empresa.

Capacidad de innovación

En ambos casos los servicios muestran una limitada capacidad de innovación. En general, ello está asociado al predominio de lo que llamamos la lógica política subordinada, que provoca un gobierno municipal poco activo en la gestión de los residuos sólidos.

En Zárate, el mantenimiento de la definición parcial del problema limita la posibilidad de innovación. A su vez, la prestación privada introduce una rigidez fundamental: el contrato. Esto quiere decir que la posibilidad de incorporar cambios se da en ocasión en que se producen los llamados a licitación, que no fueron aprovechados salvo para cuestiones menores. Esto remite, sin dudas, al terreno de la falta de problematización política y social. Por lo tanto, pudieron haber existido rupturas donde se observa una continuidad a lo largo de la década.

La ausencia de discusión de la definición heredada tiene, en cierta forma, una resolución tautológica: si el servicio de recolección no es visto como un problema, no hay ninguna predisposición a incorporar nuevas dimensiones.

Un ejemplo concreto es el costo del servicio, la cuestión más conflictiva reconocida por los funcionarios locales: dado que la eficiencia de la gestión empresarial no puede ser abordada por la municipalidad, pues pertenece a la

órbita privada, si se producen mejoras aumenta la renta empresaria sin posibilidad de trasladarla a una baja en el precio final. Por lo tanto, no es posible promover la adopción de nuevas técnicas ni, por otra parte, socializar innovaciones que, en búsqueda de rentabilidad, pudiera incorporar la empresa. De este modo, la rigidez contractual produce a su vez una rigidez en los hechos.

En Resistencia, cierta flexibilidad en la concepción del servicio permitió una mayor capacidad para responder a las necesidades (en particular en la disposición de los residuos). La unidad pública de producción responde a un sistema de relaciones entre políticos, burocracia y sindicato tan fuerte, que parece casi imposible introducir modificaciones. Esas relaciones son la medida de la rigidez del servicio o bien, en otros términos, los límites potenciales a la innovación. Las posibilidades de innovación dependen de esa trama de relaciones y de la calidad de los intercambios, y la rigidez está en función del poder relativo de los actores: si ninguno logra acumular suficiente poder, la posibilidad de innovar es mínima (a mayor dispersión del poder, menor innovación). El servicio se convierte en un dominio burocrático.

La dificultad de transformar la realidad abona el argumento, como vía hacia el cambio, de la privatización del servicio. La estructuración de intereses es tan fuerte que parece más sencillo destruir el servicio, transfiriéndolo al sector privado, que transformarlo dentro del aparato municipal.

Con respecto a la disposición de los residuos, hemos mencionado las diferencias de la distinta localización de los terrenos que se utilizan en cada una de las ciudades y los efectos que su visibilidad tiene en la emergencia de demandas y, consecuentemente, de propuestas de cambio por parte de la gestión municipal.

Debe destacarse, en este aspecto, la debilidad de los gobiernos municipales en cuestión para contribuir a la modificación de la conciencia local sobre los problemas asociados con los residuos sólidos.

Relación gobierno/sociedad local en la prestación del servicio

Los gobiernos municipales establecen con las sociedades locales un conjunto diferenciado de relaciones de acuerdo a los actores sociales que se vinculan con los residuos sólidos. En general, encontramos relaciones con vecinos, recolectores informales, productores de basura no domiciliaria y recolectores formales (en tanto empresa privada).

En estas relaciones se observa la presencia de la lógica política subordinada mencionada: solamente es significativo aquello que atrae la atención de la población como elemento negativo y, en tanto la sociedad local entiende que el problema se resuelve con la recolección, no se verifican presentaciones ni demandas que superen ese nivel.

Esto pone en evidencia una lógica tradicional de acumulación política que

remite al "modelo clásico de gestión" (Pérez 1991): el gobierno local intenta acumular poder con base en una eficaz prestación de servicios públicos. La política se orienta a entregarlos al menor costo político: ante la evaluación favorable de la población se impone, como vimos, su reproducción.

Con los vecinos, productores de residuos domiciliarios, el servicio se vincula en la recolección, en la recepción de sus demandas y en el cobro de tasas. En ambas ciudades es una relación de prestador / usuario⁵ con limitado nivel de desarrollo. El vínculo financiero es general (no particular), con base en los recursos del tesoro municipal, más allá de la existencia a nivel formal de alguna asignación particular de naturaleza contributiva, y no como precio.

El servicio es prestado, en términos generales, de manera universal, sin que dependa de ninguna relación particular con los usuarios. En este caso prima una lógica formal de tipo técnico, vinculada con los recursos disponibles y las condiciones de vialidad. Sin embargo, dentro de ese rasgo general es posible identificar diferencias en la frecuencia del servicio, que es mayor en la zona central. Esto puede estar asociado a una mayor producción de residuos en el centro, como también puede deberse a la voluntad de mantener en el mejor estado posible el ámbito más visible de la ciudad. De todas formas, además de ese posible objetivo, el trato diferencial significa un reconocimiento de la distinta capacidad contributiva de los pobladores. Esto implica la introducción de un criterio diferente a la necesidad sanitaria y aun al ornato: implica establecer una relación de relativo privilegio que puede deberse tanto a una intención de mantener los ingresos municipales (al mostrar a los principales contribuyentes la eficacia del servicio), como a fortalecer un vínculo político, motivando a esos electores.

En síntesis, el servicio es prestado de manera pública atendiendo a una necesidad general de la sociedad, independientemente de sus condiciones particulares, y financiado colectivamente, salvo por una relativa diferencia en favor de la zona central de las ciudades. Tampoco está en condiciones de generar innovaciones, ya que es definido rutinariamente de manera política (negativa, reproductiva).

Los cuellos de botella de los modelos de gestión

Los principales obstáculos que encuentran los distintos modelos de gestión son los siguientes:

- definición parcial del problema, que deja de lado las dimensiones ambientales, económicas y sociales de los residuos sólidos;
- falta de condiciones para cumplir el papel que les corresponde a los municipios en caso de privatización de servicios públicos; principalmente la ausencia de reglamentación municipal, y la falta de capacidad técnica

- de control en razón de la ausencia de un aparato específico. Sin conocer la estructura real de costos, no se controla las condiciones reales de operación, ni el equipo y la mano de obra efectivamente utilizados (Zárate);
- falta de información cierta sobre la producción local de residuos sólidos, tanto en calidad como en cantidad, que dificulta la definición y/o evaluación del problema. Una consecuencia particular es la dificultad de evaluar la adecuación del equipamiento y personal utilizado en el servicio, importante para conocer el nivel de eficiencia;
 - desfinanciación del servicio;
 - baja cobertura del servicio en los barrios no centrales;
 - no se ha previsto la participación de la población en la gestión del servicio, que podría modificar las condiciones actuales de manera positiva;
 - el equipamiento municipal para el servicio se halla al borde del colapso, producto de la falta de inversión (de manera fundamental en Resistencia);
 - existen problemas en la disposición de los residuos no domiciliarios;
 - el reciclaje no ofrece ninguna precaución sanitaria; no hay una mínima organización del trabajo;
 - la gran proporción de calles de tierra encarece la prestación, en particular el barrido de calles. La falta de inversión municipal en infraestructura tiene un impacto directo en el costo (principalmente en Resistencia).

3. EL SERVICIO DE VIVIENDA SOCIAL

3.1 Escenarios y actores

El servicio municipal de vivienda social se desarrolla en cuatro escenarios: el ejecutivo municipal, la Dirección de Vivienda, los comités de compra y los nuevos barrios. Estos se refieren a la Municipalidad de Zárate; no ha sido posible determinar escenarios en Resistencia, debido a la suspensión de las acciones desde 1987.

El ejecutivo municipal

En este ámbito se resuelven las decisiones más importantes que van a dar curso finalmente a los programa de vivienda (primera fase de la gestión). En el gabinete participa, junto con los secretarios y el intendente, el director de Vivienda.

Como un escenario subordinado puede distinguirse el Concejo Deliberante, ámbito en donde se resolvió la cesión de terrenos fiscales; por lo tanto, puede identificarse la participación no sólo de sus miembros, sino del gabinete

(a través de las actuaciones que gira) y de los beneficiarios que han presenciado las sesiones en las cuales se trataron tales cuestiones.

La Dirección de Vivienda

Es el escenario más importante del servicio, pues en él se desarrollan cinco fases de la gestión. Se producen las condiciones que dan viabilidad política, financiera y social a los proyectos.

Es difícil identificar un actor dominante, porque es un escenario conformado por medio del consenso. Existe sí una jerarquía funcional que, como parte de la implementación de una política pública, coloca a los actores municipales como ejes de las relaciones entre los otros participantes: los políticos de la Dirección de Vivienda obtienen las líneas financieras y los avales políticos del intendente y, por medio de la burocracia, se organiza la demanda a través del contacto con las organizaciones de base. Sin embargo, es de destacar la centralidad de las agencias de financiamiento para otorgarle viabilidad a la política; en tal sentido, aparece como el área crítica.

Los comités de compras

En este escenario se resuelve buena parte de la fase de inversión y de ejecución en la gestión de la vivienda social. Las relaciones expresan cierta simetría: la burocracia tiene la responsabilidad técnica de operaciones que involucran el patrimonio futuro de los beneficiarios, que son efectivamente los tomadores de los créditos, de modo tal que las decisiones se producen con base en el compromiso mutuo.

A través de los comités de compras, en distintos proyectos se ha orientado el gasto mediante decisiones conjuntas. El resultado ha sido un mayor control de los recursos por parte de los beneficiarios, lo que permite encauzar positivamente sus expectativas y contribuye a afianzar su involucramiento en los proyectos.

A su vez, esto se vincula con las tareas de construcción de las unidades, en la medida en que las decisiones tomadas en este escenario tienen influencia en la obra propiamente dicha, tanto por la forma como por el tiempo en el cual se adquirieron y dispusieron los materiales necesarios. Por lo tanto, este escenario debe coordinar sus acciones con las actividades de los autoconstructores.

Los nuevos barrios

En este escenario se desarrollan dos fases de la gestión —ejecución y seguimiento—, aunque centralmente se trate de la primera. Tiene lugar el encuentro entre

los equipos técnicos de la Dirección de Vivienda, en algunos casos los de agencias no gubernamentales, y los beneficiarios en su calidad de autoconstructores. En él se ponen en práctica las decisiones vinculadas con la producción efectiva de las soluciones habitacionales, y se someten a prueba los criterios de productividad, eficiencia y tecnología de la organización del trabajo en obra.

3.2 Identificación de los modelos de gestión

Al igual que con el servicio anterior, para identificar los modelos de gestión tendremos en cuenta cuatro dimensiones: capacidad de dirección técnica, capacidad de cobertura, capacidad de innovación y relación gobierno/sociedad.

Capacidad de dirección técnica del proceso

La Municipalidad de Zárate asume la dirección del proceso con base en una lógica política participativa que integra a los beneficiarios en sus acciones. Sin embargo, cuando mencionamos a la municipalidad, en realidad se hace referencia a una unidad particular (Dirección de Vivienda) que excede sus atribuciones formales y cubre campos que no necesariamente debería atender. En este caso, la lógica política es más fuerte que las coerciones institucionales de tipo técnico, y aun que las políticas internas en el aparato municipal.

La contraparte de este aspecto es la ausencia de una dirección técnica global del proceso por parte del municipio, pues las acciones que requieren de la articulación y coordinación de distintas agencias se han mostrado en la práctica como ineficaces, con lo cual la Dirección de Vivienda debió asumir funciones ajenas a su competencia.

Por otro lado, algunos problemas evidenciados en la relación entre la compra y provisión de materiales de obra en tiempo y forma de acuerdo a las necesidades de los autoconstructores, permiten afirmar que dentro de las acciones propias de la Dirección de Vivienda se han producido deficiencias importantes respecto a esa capacidad de dirección técnica.

En síntesis, es posible advertir dos aspectos respecto a esta dimensión:

- la municipalidad en su conjunto carece de una dirección técnica eficaz;
- la Dirección de Vivienda suple esa deficiencia con un exceso de acciones (respecto a sus atribuciones formales), sin que esto conduzca a una eficacia total de su dirección.

Por su parte, en la Municipalidad de Resistencia se observó una intervención orientada por objetivos político-clientelares y, por lo tanto, la dirección del

proceso no fue técnica, sino que estuvo fuertemente influida por la consecución de tales objetivos.

Capacidad de innovación

La gestión del servicio de vivienda social en Zárate muestra una alta capacidad de innovación. Ello se debe a que:

- el desarrollo de la política de vivienda ha sido determinado sobre la base de principios político-ideológicos, con el propósito de dar respuestas de manera participativa;
- no existen restricciones reglamentarias, y tampoco una institucionalización de la política;
- no están en juego cuestiones de poder que involucren al conjunto de la sociedad local, lo cual aumenta los grados de autonomía y maniobrabilidad de la Dirección de Vivienda;
- existe capacidad de articular consensos con los beneficiarios o, dicho en otros términos, evitar su veto.

Por otra parte, las distintas ofertas de financiamiento suponen un límite a esa capacidad, dado que sin recursos no hay política. En ese sentido, la función municipal de gestión de proyectos es una respuesta innovadora respecto de las prácticas más difundidas en los municipios argentinos.

La ejecución de las obras depende de alternativas en cierto modo estandarizadas. La gestión permite trabajar con una u otra, sin necesidad de encasillarse en un tipo de operatoria. De este modo, existe capacidad de innovación en la utilización de los sistemas de construcción. Este aspecto es amplio y permite distintas combinaciones elásticas, no rígidas.

Por el contrario, la forma institucional de los Grupos de Trabajo Interdisciplinario (GTI) introdujo rigideces en la asignación de los recursos (básicamente humanos e información). De todas formas, la conciencia sobre tales problemas ha permitido avanzar en su modificación. Esto fue resultado de la dificultad técnica de canalizar organizacionalmente los procesos que pusieron en marcha la política.

Por su parte, y dada la ausencia de una política municipal de vivienda, la Municipalidad de Resistencia no tiene límites o rigideces más allá de los que surgen de su propia definición del problema o, más correctamente, de la ausencia de definición del problema como tal y de la responsabilidad que al respecto le compete.

Capacidad de cobertura

Por una parte, existe focalización en la oferta de vivienda. En Zárate es resultado de la definición política y de los procedimientos utilizados para implementarla. Los beneficiarios fueron identificados en los asentamientos precarios o bien por acercamiento espontáneo a la Dirección de Vivienda.

No tiene sentido la evaluación desde el punto de vista de la necesidad, ya que, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, no es una tarea que pueda ser encarada municipalmente, tanto en su relación con el número de viviendas necesitadas como con el tipo de soluciones que se implementaron. La decisión sobre el tipo de procedimientos (autoconstrucción o financiamiento) supone una participación de la población en las tareas de ejecución, que condiciona la posibilidad de cubrir eficientemente todos los aspectos de la producción de las unidades.

Es síntesis, si bien es posible focalizar la política de vivienda social, la situación actual de las municipalidades no les permite realizar experiencias totalmente satisfactorias para su resolución.

En Resistencia se trata de cobertura en una concepción asistencial (ante inundaciones) y no como acciones orientadas a resolver el problema del hábitat popular. Además, la asignación de las viviendas se realizó fundamentalmente con criterios políticos, por lo que no es posible evaluar su focalización desde una perspectiva técnica. De todas formas, es probable que quienes fueron beneficiados fuesen realmente necesitados, aunque no es posible saber si eran quienes tenían mayor necesidad.

Relación gobierno/sociedad local

La relación fundamental se produce entre el gobierno municipal y la población necesitada de vivienda que se convierte en beneficiaria de los programas. En los casos analizados se presentan dos modelos diferentes. En Zárate, la población beneficiaria aparece identificada como usuarios de un servicio, con capacidad, en la mayor parte de los casos, de incidir en su producción; es decir, usuarios activos que participan en diferentes fases. En Resistencia se trata más bien de beneficiarios pasivos, cuya única vinculación es recibir sus productos. En el primer caso, la población implicada tiene conocimiento y una cierta capacidad de control y de decisión. En el segundo, no.

Desde el punto de vista del financiamiento, en Zárate se trata de una gestión compartida, ya que se utilizan fondos de diferentes fuentes: los costos de las gestiones municipales se cubren en su casi totalidad con fondos municipales generales, financiados tributariamente; los costos de producción de la vivienda son cubiertos en su mayoría por los beneficiarios, si bien mediante la aplicación de algún financiamiento público.

La lógica política que guía estos aspectos es de tipo público: la satisfacción de una necesidad que no puede darse en el mercado y, por ello, el gobierno local cumple una función que así lo legitima frente a los sectores más postergados de la sociedad local. La acumulación política se supone una consecuencia del cumplimiento de los objetivos definidos en la plataforma partidaria y de una explicitación de los compromisos políticos del gobierno local. Los actos clientelares aparecen como secundarios, sin modificar la lógica de la gestión.

En Resistencia, por el contrario, en el período 1983-87, las acciones se habrían realizado con fines clientelares, orientadas a la atención no del conjunto de la población necesitada, sino de quienes integraban las redes de vinculación con los decisores políticos. En el período posterior, las acciones que permanecieron se orientaron como actividades asistenciales más rutinarias.

Los modelos de gestión y sus cuellos de botella

Los principales problemas detectados en el análisis de la gestión de la vivienda social en la Municipalidad de Zárate son:

- i) La Dirección de Vivienda es una respuesta política que no está consolidada a nivel institucional. Presenta dos dimensiones:
 - no cuenta con una política definida respecto a su objeto de trabajo y su metodología. Esa limitación se vincula con el modelo de gestión predominante en la Dirección de Vivienda (unidad de proyectos participativos), que constituye una excepción en la municipalidad. Falta una adecuada articulación institucional de la Dirección de Vivienda con la totalidad del aparato municipal;
 - falta de consolidación institucional dentro de la unidad. Se ha conformado una suerte de organización feudalizada,⁶ un conjunto de subunidades (GTI) que trabajan relativamente incomunicadas entre sí.
- ii) Falta una función institucionalizada de control (autocontrol) de las acciones desarrolladas.
- iii) Un problema asociado con los anteriores y cuyo significado puede pensarse como una compensación frente a sus efectos, es el predominio de un modelo de "funcionario militante".
- iv) No se garantiza la continuidad de las organizaciones de base que se incorporan a los procesos de producción de vivienda y del hábitat.

En Resistencia, el principal problema es la falta de involucramiento de la

municipalidad en la resolución de la cuestión de la vivienda de los sectores populares. Parece haber trasladado el problema en forma global al gobierno provincial. Por otra parte, en la medida en que las acciones se implementaron dentro del predominio de relaciones de clientela, no está garantizada la cobertura real del problema.

4. CONCLUSIONES

4.1 Residuos sólidos domiciliarios

Modelos de gestión y resultados

La vinculación entre los servicios de basura y el "modelo clásico" de gestión local⁷ es evidente. En Zárate es un servicio privatizado, sin que se haya desarrollado una organización pública adecuada para su regulación, monitoreo y control. En Resistencia se estructura a partir de una negociación entre los políticos del gobierno local y la burocracia comprometida en su prestación, cuya consecuencia es una excesiva cantidad de recursos humanos, técnicos y presupuestarios dispuestos para alcanzar cierta eficacia.

CUADRO 2. *Servicios de residuos sólidos*

CIUDADES	DIMENSIONES			
	<i>Dirección técnica</i>	<i>Innovación</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Relación gobierno/sociedad</i>
Zárate	Técnico -empresaria	Rigidez contractual	Estético -sanitaria cuantitativa	Tradicional: servicios por votos
Resistencia	Burocrática	Relación políticos /burocracia	Cuantitativa. Preocupación ambiental	Tradicional

El Cuadro 2 sintetiza la observación de las distintas dimensiones en relación a los procesos de gestión del servicio.

En ambos casos se tiende a resolver los objetivos propuestos, dentro de las limitaciones establecidas por su definición del problema. Se ofrece una cober-

tura adecuada a las demandas objetivas. En términos del producto de la gestión, los resultados son similarmente satisfactorios.

El costo no está cualitativamente relacionado con su forma institucional de prestación: ambos casos observan un alto impacto presupuestario. Es éste el principal cuello de botella: los servicios se hallan totalmente desfinanciados. Por lo tanto, se pone en evidencia la incapacidad del sistema fiscal municipal para generar los recursos mínimos necesarios.⁸ Sin embargo, la forma de prestación no es indistinta en términos de la flexibilidad para hacer frente a esos gastos. En el servicio privado el contrato fija implacablemente los montos requeridos en un período de tiempo definido, lo cual le incorpora una rigidez significativa. En cambio, el servicio municipal puede establecer ciertas moras en la relación con su personal, manteniendo un nivel deseado en la prestación. En última instancia, estos elementos son aspectos parciales y coyunturales que no resuelven el problema de fondo: la desfinanciación municipal de la prestación.

Dada la escasez de recursos, vale preguntarse por qué se destinan tantos esfuerzos a esta actividad pues, observando los gastos, los municipios estudiados parecen priorizarla claramente, dando gran importancia política al hecho de alcanzar una prestación satisfactoria. La recolección de residuos es una cuestión incorporada en primer orden a la agenda pública, legitimadora de una gestión municipal que funciona en un modelo clásico, que refuerza el modelo municipal en tanto prestador de servicios como aspecto esencial de su vínculo con la sociedad local a partir de una lógica política subordinada.

En otro orden, la organización institucional de los gobiernos locales tiene importancia para la intervención de los legislativos y, paralelamente, de los partidos políticos en la definición y formulación de aspectos del servicio, a pesar de que en ambos casos haya una preponderancia decisiva de los ejecutivos. En Resistencia, dado el carácter semi-parlamentario del gobierno, el Concejo Municipal interviene formalmente en la aprobación de la alícuota de la tasa ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) que se destina a financiar el servicio; es, aunque subordinado, un escenario potencial para la formulación de políticas. En cambio, en Zárate la ausencia del Concejo Deliberante es total: ni siquiera aprueba el contrato. La falta de problematización política contribuye a la reproducción del modelo. A su vez, en ningún caso hay problematización del tema ante la opinión pública.

Por otra parte, no existen casi reglamentaciones significativas para el tratamiento y la disposición de los residuos domiciliarios, lo que ha provocado lagunas normativas que diluyen las funciones de evaluación y control.

Los usuarios no están llamados a la participación en el diseño institucional de los servicios. Se verifica un privilegio de las zonas centrales de la ciudad, con una prestación diferenciada, vinculada a la lógica de favorecer a los usuarios-contribuyentes más importantes.

Las diferencias entre un prestatario privado y uno municipal se observan

claramente en una distinta organización del trabajo, que hace más eficiente el uso de los recursos por parte del prestador privado.⁹ Las razones son obvias: se vinculan, principalmente, con las condiciones políticas de la gestión y con la fortaleza de la organización sindical del municipio.

A modo de hipótesis, es posible pensar que los modelos de gestión del servicio de residuos sólidos parecen decir más sobre los conflictos en relación a las distintas dimensiones y componentes que se ponen en juego, que sobre sus productos de entrega. En otros términos, no se observa una relación directa entre modelo de gestión y producto del servicio, sino que las regularidades parecen establecerse entre el modelo y las distintas articulaciones políticas, económicas y técnicas que lo constituyen como tal.

Modelos y gestión democrática

El Cuadro 3 reintroduce la conceptualización de la gestión democrática de servicios. Puede afirmarse que, en tal sentido, las diferencias entre ambas ciudades son más bien sutiles.

En relación a la receptividad frente a las demandas, en Resistencia ella se observó básicamente respecto a la relocalización del basurero.

CUADRO 3. Gestión democrática de los servicios de recolección de residuos

CIUDADES	DIMENSIONES					
	Gobierno democrático	Atención de la necesidad	Transparencia	Receptividad	Control	
					Institucional	Social
Zárate	+	+/-	-	-/+	+/-	-
Resistencia	+	+/-	-	-/+	-/+	-

En Zárate la receptividad es también baja y presenta dos aspectos complementarios. Por una parte, el gobierno local realiza la prestación de acuerdo con el consenso (pasivo) existente en la sociedad local. Sin embargo, la mediación empresaria dificulta esa receptividad. La sociedad local se encuentra en una relación negativa con respecto al servicio, vale decir, se hace presente sólo cuando aparecen turbulencias respecto a la prestación normal (naturalizada), careciendo de demandas acerca de la prestación.

No se advierte ninguna iniciativa respecto a la participación social en la gestión. En cierto modo, la basura aparece como un dominio burocrático (municipal o privado). Por lo tanto, la transparencia es nula.

La atención de la necesidad está en ambas ciudades sesgada hacia el casco céntrico, aunque los mayores problemas no se relacionan con la cobertura cuantitativa, sino con la desatención de los aspectos ambientales y sanitarios. El resultado es un servicio que no logra satisfacer plenamente la necesidad, porque no se lo propone. La protección sanitaria se resuelve con la recolección, en forma inmediata, y con la disposición final. El aspecto estético, por su parte, se halla presente con la primera operación. Por lo visto, el principal orientador de la gestión es la cuestión estética.

Es escasa la atención puesta a la protección ambiental, dadas las condiciones de la disposición. Ubicando lugares siempre alejados de los centros poblados, no se evalúa el impacto de los residuos sólidos sobre el aire y sobre las napas subterráneas. En Zárate el basurero se halla abandonado por el municipio, que ni siquiera sabe si los residuos se disponen efectivamente allí, hecho agravado además por la presencia de empresas productoras de residuos contaminantes. En Resistencia se decidió el cambio de localización del basurero en 1992, con un mínimo dispositivo técnico para la evacuación de los líquidos. Sin embargo, aún no se ha adoptado una tecnología que garantice la degradación de los desechos, pues ambos basurales operan a cielo abierto. Por lo tanto, es posible señalar que el aspecto ambiental no se constituye en un imperativo significativo en la gestión, a pesar de las importantes diferencias observadas en ambos casos.

Vale señalar entonces que la dimensión sanitaria es vista en forma parcial, en la medida en que lo ambiental está conceptualmente segmentado a partir de las condiciones de prestación del servicio. Por otro lado, la menor frecuencia de prestación en los barrios periféricos, en ambas ciudades, refuerza la lógica estética del servicio y, a su vez, segmenta socialmente las necesidades sanitarias de la población. La heterogeneidad social, que se expresa tanto en la segregación territorial como en la distinta provisión de infraestructura, es reforzada con una prestación diferencial del servicio.

El aspecto económico se vincula con la problemática ambiental: el reciclaje implica un menor volumen de residuos, con lo cual se disminuye la agresión al medio ambiente. Por otra parte, la no organización de la actividad informal expone a los recolectores a riesgos sanitarios que podrían atenuarse.

El control institucional es también débil en las dos, aunque más pronunciado en Zárate.

En resumen, no se observa una gestión democrática en los servicios de recolección de residuos, a pesar de las características de sus respectivos gobiernos.

Los modelos de gestión y los escenarios

Los escenarios dan una idea clara de los conflictos referidos, a partir de las formas que adoptan las relaciones entre los actores. Es posible identificar una mayor problematización social, en la medida en que las relaciones adquieren un carácter más conflictivo.

En Resistencia se observan claros enfrentamientos por el control de los distintos componentes de la gestión del servicio. Los intereses del elenco gobernante, los acuerdos con la burocracia local, las disputas intraburocráticas en relación con los servicios contratados y los distintos actores involucrados en el reciclaje informal, son expresión de esa conflictividad. Por el contrario, el modelo rutinario que caracteriza la gestión en Zárate se expresa también en la escasa significación de los conflictos, resueltos a partir del control institucional de la empresa sobre la prestación del servicio.

En consecuencia, las diferencias más significativas entre los modelos de gestión analizados pueden hallarse en la disputa por el control de las distintas dimensiones que componen la prestación del servicio.

4.2 Vivienda social

Modelos de gestión y resultados

Tanto los modelos de gestión del servicio de vivienda social como sus resultados, son diferentes en las dos ciudades estudiadas. En Zárate, las acciones operan con una definición participativa vinculada a un modelo de gestión "ampliado en transición";¹⁰ en Resistencia, las (reducidas) acciones se articulan con un modelo basado en una ampliación de corte clientelar.¹¹

CUADRO 4. *Servicios de vivienda social*

CIUDADES	DIMENSIONES			
	<i>Dirección técnica</i>	<i>Innovación</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Relación gobierno/sociedad</i>
Zárate	Idoneidad limitada. Sin coordinación global	Ampliación. Límites financieros	Limitada cualitativa y cuantitativamente. Focalizada	Participativa
Resistencia	Interés político	Ausencia de definición del problema	Reducida a la clientela	Clientelar

El Cuadro 4 sintetiza la observación de las distintas dimensiones en los procesos de gestión del servicio de vivienda social. El desarrollo de políticas habitacionales se ha encontrado influenciado por las relaciones políticas globales. La feroz competencia intra e interpartidaria que caracterizó a Resistencia transformó este ámbito en un escenario fecundo para las prácticas clientelares. En Zárate, la hegemonía del partido oficial, y básicamente las orientaciones ideológicas de los funcionarios responsables, han permitido poner en marcha líneas de trabajo participativas y descentralizadas. Este aspecto ha marcado diferencias significativas tanto en el diseño institucional, como en la práctica y en sus resultados.

El punto señalado se vincula con el desigual ciclo temporal: mientras en Zárate la provisión de vivienda social se trató de una actividad municipal creciente, en Resistencia se fue reduciendo a una expresión asistencial, quedando las intervenciones globales en manos del gobierno provincial. De este modo, la municipalidad se ha desentendido paulatinamente del problema del hábitat de los sectores populares. Esto se vincula íntimamente con los arreglos institucionales dispuestos para la atención del problema: en Zárate se creó un aparato con funciones específicas; en Resistencia, las funciones se asimilaron a las de una agencia existente sin ninguna especificidad.

No existe una formulación explícita de la política de vivienda a través de la elaboración de normas objetivas, lo cual le otorga inestabilidad.

La acción de la Municipalidad de Zárate ha modelado una forma de intervención pública diferente, con prácticas innovadoras que se expresan en la relación establecida con los beneficiarios y que se continúa en los procesos propios de la gestión. Esto ha puesto en marcha acciones que se han apartado de la rutina burocrática tradicional para ingresar en un terreno casi cercano a la militancia, en la medida en que las limitaciones o bien las ineficiencias del municipio (como totalidad) son suplidas, con suerte diversa, por una dedicación extraordinaria de los funcionarios responsables. Esto señala tanto la capacidad de innovación de la Dirección de Vivienda como la carencia de una dirección técnica global del proceso, pues las intervenciones que deben ser provistas por otras agencias suelen terminar asimiladas a ella.

Un aspecto común en ambas ciudades es el limitado impacto de las soluciones en relación al déficit habitacional, a pesar de que el esfuerzo en Zárate sea notablemente superior. Pero queda en evidencia que la cobertura de las acciones municipales tiende a ser marginal respecto a la dinámica del deterioro de la situación habitacional de los sectores populares. El alcance de tales medidas carece de la envergadura suficiente para atender el tamaño de la población necesitada.

Otro aspecto comparativo es la calidad de las soluciones, orientadas a la provisión de viviendas mínimas, vale decir, como respuesta parcial y en cierta forma limitada a los problemas del hábitat.

Estas cuestiones no pueden ser abordadas sin señalar las dificultades de

los municipios para financiar con recursos propios los programas de vivienda; las acciones requieren de créditos de agencias externas tanto públicas como no gubernamentales, el acceso a los cuales depende de factores de distinta índole (política provincial en la materia, orientación política del partido oficial, interés político de los funcionarios locales). La posibilidad de ofrecer respuestas imaginativas es un rasgo característico del modelo de gestión de Zárate. En Resistencia, la negación de la incumbencia municipal frente al problema habitacional, es su contracara.

Modelos y gestión democráticos

En el Cuadro 5 se desarrollan aspectos vinculados a la gestión democrática. Son sustantivas las diferencias entre las ciudades estudiadas. En Zárate estamos decididamente en presencia de una gestión de características democráticas; en Resistencia, la gestión no se ajusta con tal definición.

CUADRO 5. Gestión democrática del servicio de vivienda social

CIUDADES	DIMENSIONES					
	Gobierno democrático	Atención de la necesidad	Transparencia	Receptividad	Control	
					Institucional	Social
Zárate	+	+/-	+	+	+/-	+
Resistencia	+/-	-	-	-	-/+	-

La gestión zarateña obtiene valores positivos en nuestro modelo, pues estamos en presencia de un gobierno democrático que, a pesar de que no logra atender totalmente la necesidad debido a la magnitud que ella alcanza, realiza todas las acciones posibles de manera de dar cuenta del conjunto de dimensiones que presenta el problema. Es transparente y a la vez receptiva, abierta a la participación directa de los beneficiarios, lo que permite el control social. Institucionalmente, en cambio, se carece de capacidad instrumental para llevar a cabo un control eficaz.

Por el contrario, en Resistencia existe un gobierno elegido en forma democrática, pero que debido a su manipulación clientelar no cuenta con plena legitimidad social. No atiende la necesidad en la medida en que sus acciones (1983-87) fueron marginales, mientras que permanecieron actividades meramente asistenciales; tanto la transparencia como la receptividad fueron nega-

tivas, en la medida en que estaban teñidas por la existencia de redes de clientela político-partidaria. Por último, el control social, por la razón señalada, era nulo, mientras que el institucional era débil.

NOTAS

1. En Resistencia, el intendente es el presidente del Concejo Municipal.
2. Se trata básicamente de quienes están excluidos de la toma de decisiones operativas.
3. La suciedad es altamente percibida, mientras que la limpieza, como parte de la normalidad, no lo es.
4. O bien a una coincidencia de intereses entre la orientación privada (ganancia) de la empresa y la orientación pública del gobierno local.
5. Diferenciamos la relación prestador /usuario de prestador /cliente. La primera es de orden público, y el usuario tienen derecho a vigilar no solamente la calidad del producto que se le entrega y su adecuación con las normas que regulan la relación (contrato o leyes), sino también el proceso mismo de producción. El cliente, por el contrario, basado en el derecho privado, solamente puede controlar la adecuación del producto a las normas privadas que regulan la transacción.
6. Debe recordarse que luego de iniciado este estudio, la Dirección de Vivienda comenzó un proceso de modificación que atiende estos problemas.
7. Aquel que "elabora sus resultados definiendo a la población como una unidad homogénea, ... más allá del reconocimiento de la existencia de desigualdades. ... Las obras y servicios se realizan a cambio del pago de tasas ... las estrategias municipales se circunscriben a la administración de sus recursos institucionales y financieros". (Pírez 1991).
8. En Zárate alcanza a casi el 10 por ciento del gasto municipal y debió destinarse la mitad de la recaudación de la tasa ABL para sostenerlo (1991). En Resistencia representa el 13,4 por ciento del gasto municipal, y el producido de la alícuota de la ABL destinada a financiarlo solamente cubre el 18,5 por ciento del costo del servicio.
9. Ello no garantiza un menor costo para el municipio, sino una optimización de la ganancia para la empresa.
10. "La gestión municipal tiende a ser abarcadora. ... Los 'productos' no se circunscriben a la construcción de obras de infraestructura urbana ... sino que en términos integrables persiguen el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ... supone la organización autónoma de la población y su participación. ... Los recursos, por otra parte, no se limitan a los que dispone habitualmente el municipio". (Pírez 1991:209-10).
11. Los servicios urbanos "tienden también a ser ofrecidos a los sectores populares como parte del desarrollo de estrategias partidarias de acumulación de poder". ... "Por detrás de la respuesta clientelar, existe no la dificultad, sino la incapacidad de las municipalidades para enfrentar las necesidades populares con medios que, pudiendo articularse de manera rápida, den respuesta a largo plazo. Se consolida, entonces, un estilo 'inmediatista' de gestión que tiende a limitarse a la producción de un reducido espectro de 'productos' en función de demandas puntuales y a cambio de apoyo político". (Pírez 1991:207-8).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bartone, C. R. et al.

- 1990 "Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Service: Experiences in Latin America". Washington: Banco Mundial (mimeo).

Coing, H.

- 1989 "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?" En: Mario Unda, ed. *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos o nuevos temas*. Vol. 2. Quito: CIUDAD.

INDEC

- 1981 *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Buenos Aires: Indec.
1984 *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Indec.
1992 *Datos provisorios por localidad del Censo de Población y Vivienda de 1991*. Buenos Aires: Indec.

Pírez, P.

- 1991 *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires: GEL/IIED-AL.

Pírez, P. & G. Gamallo

- 1992 "Gestión municipal de servicios: residuos sólidos y vivienda social en Zárate". *Documento de Trabajo 2*. Buenos Aires: CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales (mimeo).
1993 "Gestión municipal de servicios: residuos sólidos y vivienda social en Resistencia". *Documento de Trabajo 3*. Buenos Aires: CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales (mimeo).

Velásquez, F. et al.

- 1992 "La gestión local de servicios públicos en Armenia". Informe técnico de avance. Cali: Foro Nacional por Colombia-Oficina Regional del Valle del Cauca.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN BOLIVIA: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA. LOS CASOS DE COCHABAMBA Y SUCRE

Humberto Vargas & María Teresa Zegada
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres)
Cochabamba, Bolivia

1. ESCENARIOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

El desarrollo de este artículo está basado en el análisis de cuatro dimensiones en el proceso de gestión de los servicios: el control del proceso de gestión, la focalización del servicio, la capacidad de innovación, y las relaciones entre la entidad que presta el servicio y la población que lo usa. Al interior de cada una de ellas se identificaron escenarios, actores, racionalidades, situaciones críticas o nudos de vulnerabilidad que emergen, con el fin de obtener una visión global y al mismo tiempo detallada de los componentes del modelo de gestión. El tratamiento de los servicios se realizará en forma común y por servicios en las dos ciudades estudiadas.

1.1 El servicio de agua potable y alcantarillado

Un proceso de gestión con control técnico

Una primera reflexión sobre este punto está referida a la existencia o no de un control global sobre el proceso de gestión del servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades estudiadas. Existe control sobre el proceso de gestión en lo que se refiere a la producción de agua de la empresa prestataria, pero no ocurre lo mismo respecto de los otros sistemas de abastecimiento existentes en la ciudad, tales como los sistemas privados, el aprovisionamiento por medio de carros cisternas, la autorresolución a través de la excavación de pozos al interior de las viviendas, o la compra entre vecinos. Si bien existe una

complementariedad en lo que es el abastecimiento formal, no encontramos ni una mínima coordinación entre los diferentes sistemas y menos aún un control global por parte de la empresa central responsable de la prestación del servicio. Por lo tanto, el control del sistema se encuentra más bien limitado a la circunscripción de la propia empresa y no abarca todo lo que es el abastecimiento de agua de la ciudad. En relación al alcantarillado, sí encontramos un control global de la empresa sobre el proceso de gestión del sistema público.

Resulta interesante observar a quienes tienen en sus manos el control de cada uno de los niveles o fases de la gestión, y a partir de ello conocer quién controla la totalidad del proceso y cuál es la racionalidad predominante. Por tanto, nos limitaremos a puntualizar las relaciones sociales y políticas que median el proceso y no así a las situaciones o problemas técnicos de la gestión.

En las dos primeros niveles de la gestión, es decir, en la elaboración de políticas y en la planificación, predomina la presencia de dos actores, los técnicos de la burocracia pública empresarial y el directorio¹ de la empresa — como actor político burocrático—. Esto significa que es exclusivamente en las manos de estos actores que se encuentran concentradas las principales decisiones del servicio. La racionalidad predominante en estos niveles de la gestión es la racionalidad técnica, incluso en el caso del directorio. Sin embargo, no se puede dejar de anotar la presencia no visible de una racionalidad política basada en negociaciones directas, ya sea con el gobierno central o, en su caso, con el gobierno local — como actores políticos— en la consideración de temas de mucho peso para la empresa.

Los escenarios por excelencia, en estos primeros niveles, son la gerencia, las oficinas técnicas y el directorio de la empresa, en los que se impone la racionalidad técnica de una forma casi hermética e incuestionable. La presencia de la población en estos escenarios se reduce a la presentación de peticiones de ampliación del servicio o reclamos acerca de su eficiencia u otros problemas puntuales. Estas demandas son realizadas de manera formal, y serán consideradas en la medida en que son funcionales o afines a los planes técnica y estratégicamente predefinidos. Eventualmente se realizan "consultas" a las organizaciones sociales sobre, por ejemplo, la elevación de tarifas. Pero dichas consultas, en realidad, son un mecanismo de la empresa para legitimar sus decisiones y evitar posibles conflictos sociales. La argumentación técnica resulta, pues, tan contundente que no da lugar a un margen real de negociaciones.

En el caso de la inversión, la presencia del gobierno central, así como de organismos internacionales, abre el juego a intereses políticos y económicos diversos que, sin embargo, terminan siendo incorporados en la racionalidad técnica de la empresa. En este nivel, la participación de los usuarios aparece subordinada en la medida en que se reduce al aporte mensual de la tarifa correspondiente a su consumo; es decir, su condición de usuario lo mantiene como un actor pasivo y receptor de las disposiciones de la empresa a sus

posibles demandas.² Los escenarios principales acá están constituidos por la gerencia de la empresa, el directorio y las ventanillas de pago. Este último es un escenario absolutamente rutinario y estático de compraventa del servicio, pero sin lugar a negociación ni reclamo efectivo alguno, en una relación exclusivamente vertical, lo que confirma la presencia de una relación empresa/usuario.

En el nivel de la ejecución, también prima una racionalidad técnica, que está exclusivamente en manos de los actores técnicos. Ahí la participación de los actores sociales, o los usuarios, está definida por alguna obra de interés colectivo y es una acción complementaria o de apoyo a la empresa. Las oficinas técnicas y las obras físicas son los principales escenarios concurridos y controlados por actores técnicos.

La operación es un nivel absolutamente técnico, tanto considerando a quienes lo controlan como la racionalidad que se imprime en las decisiones. Esto, en muchos casos, afecta a la población usuaria; por ejemplo, cuando se deciden cortes de agua en ciertas zonas, o se privilegia la atención a otras. Las oficinas técnicas de la empresa son los principales escenarios de acción y de ausencia de otros actores.

Finalmente, en el nivel de seguimiento o evaluación del servicio, la racionalidad predominante es también técnica y se halla controlada por la misma empresa. Los escenarios, en este nivel, se dan al interior de la misma, y si bien existen instancias de coordinación exteriores, como en algún caso el Concejo Municipal o el Comité Cívico, o los propios usuarios, la capacidad de evaluación o seguimiento real de éstos es mínima.

Si hacemos una síntesis de lo anteriormente expuesto, encontramos que tanto los escenarios que se generan en los distintos niveles de la gestión, así como las racionalidades predominantes que orientan el proceso, son técnicos por excelencia. Así, el control del proceso responderá también, en sus distintos niveles, a una racionalidad técnica en manos de los actores técnico-burocráticos de la empresa. Sin embargo, considerando el nivel de la toma de decisiones y los factores políticos subyacentes, quien verdaderamente tiene un control integral del proceso de gestión es el gerente, puesto que —como se trata de un actor político-burocrático— centraliza las decisiones empresariales y su negociación, así como la dinámica de los distintos niveles del proceso de gestión. Se puede decir que, en este caso, es el sello personal el que define las líneas fundamentales de la gestión.

Por otro lado, es bien cierto que en el manejo de todo el proceso priman los criterios de eficiencia y eficacia, es decir, se busca lograr un uso racional de los recursos financieros, técnicos y humanos que se refleje a la vez en una óptima obtención de los productos, a pesar de la escasa capacidad, sobre todo financiera, de las empresas. Sin embargo, no se logra la efectividad deseada, entendida ésta como el impacto que tiene el producto sobre la colectividad. En ambos casos, todo ello es resultado de una lógica de funcionamiento relativamente bien estructurada, que contempla la unidad del proceso técnico y la

articulación funcional entre las distintas unidades operativas.

Los nudos de vulnerabilidad de orden técnico que aparecen en el proceso de gestión no serán tratados en el presente documento, puesto que han sido claramente identificados por los técnicos de la empresa, que buscan solucionarlos progresivamente a mediano y largo plazo. Esta afirmación está hecha con base en los planes y proyectos que actualmente se encuentran en ejecución y que permitirán, en la medida de las posibilidades, la captación de recursos externos, para la solución de los mismos.

Sin embargo, los problemas que se pueden inferir del tipo de relaciones que se establecen y de las racionalidades que se imponen en los distintos niveles de gestión, que normalmente no son observados ni considerados por la empresa, podrían, en su momento de resolución, aportar a un mejoramiento del servicio. Estos nudos de vulnerabilidad se podrían resumir en los siguientes puntos:

- i) La ausencia de una visión política global del servicio, lo que impide trascender los límites de una empresa prestataria eficiente y eficaz en la administración de sus recursos y la producción de los bienes y, por tanto, deja sin un contenido real la denominación de "servicio público" a la dotación de agua y alcantarillado. Esta debe relacionarse por definición con una visión societal de la realidad y con las necesidades de la población en su conjunto.
- ii) En la toma de decisiones no se considera la participación de los beneficiarios, en forma directa, ni de las organizaciones sociales. No existe en ninguno de los niveles de gestión un escenario de participación; por el contrario, existe una excesiva centralización de las decisiones carente de una racionalidad política y social.
- iii) No existe un juego político abierto, de manera que se pueda ejercer un control social y, en su caso, una neutralización de las presiones políticas. Estas aparecen en forma encubierta y se resuelven en determinadas esferas del servicio, a veces en detrimento de la propia población beneficiaria.
- iv) Existe en definitiva un control eminentemente técnico y rutinario de los distintos pasos de la gestión, centralizado y parcializado. Es pertinente señalar que, si bien existe este control del proceso de gestión al interior de la empresa, no existe un mínimo nivel de coordinación con otros actores involucrados en la problemática, ni con las otras formas de resolución como los sistemas privados, distribución vía carros cisterna, etc. Esto provoca problemas de descoordinación, dispersión de esfuerzos y falta de control de la

calidad del producto, entre otros. En consecuencia, si se considera el servicio como una globalidad, los términos de eficacia y eficiencia se relativizan, y más aún el de efectividad.

Necesidad vs. focalización

Toda forma de relacionamiento de la empresa prestataria con la población, en términos de servicio, responde a políticas y orientaciones concretas, y éstas, a la vez, responden a visiones y racionalidades propias de los actores de la gestión en relación con la demanda de la población beneficiaria o potencialmente beneficiaria. Por lo tanto, entran en juego elementos no solamente técnicos, sino también sociales y políticos.

Esta dimensión de análisis, la de la focalización del servicio, pretende conocer hacia quiénes están dirigidas las políticas y la prestación del servicio en términos de cobertura cuantitativa y cualitativa. En este plano se considerará, por una parte, el universo total de población en relación a la población atendida y, por otra, la calidad del servicio que recibe la población usuaria. Pero, más allá de la información estática que al respecto dan las cifras, lo que interesa analizar son los criterios y las racionalidades que están por detrás de las mismas.

Ahora bien, en esta dimensión se conforman claramente dos escenarios: el de la oferta y el de la demanda. El escenario de la oferta, en el caso del servicio de agua, está sostenido sobre una racionalidad técnica y adquiere un contenido básicamente mercantil con visión empresarial. Así, la empresa ofrece a la población atendida un servicio con eficiencia y eficacia, pero con un criterio netamente técnico-empresarial; sin embargo, aun así se presentan problemas de tipo técnico y financiero, relacionados, por ejemplo, con la escasez de fuentes primarias y pérdidas en la conducción.

De esta manera, se enfrenta una singular situación de aparentemente alta cobertura (cerca de 92 por ciento para el caso de Sucre y de 60 por ciento para Cochabamba) en términos de tendido de redes, pero de escasa oferta del producto. Es por ello que las cifras de cobertura que se manejan encubren una situación de a veces prolongada o permanente inexistencia del propio servicio —racionamiento planificado o cañerías de aire—. A pesar de esta situación, la empresa realiza verdaderos esfuerzos por redistribuir el agua a través de sistemas complicados de manejo de válvulas (caso de Cochabamba) o bien mediante distribución de carros (caso Sucre).

En el ámbito de las políticas, la focalización se reduce a planes y proyectos a corto, mediano y largo plazo, que no contienen una visión integral del servicio. Por tratarse de un servicio público, su eje central debería estar en una relación directa con las necesidades de la población y con el conjunto de relaciones sociales y políticas que median la satisfacción de esas necesidades. Las políticas no aparecen como líneas orientadoras e integrales, sino como

formulaciones técnicas puntuales cuya racionalidad, eminentemente técnica, no permite ver los otros aspectos de la prestación.

Los criterios de ampliación de redes y crecimiento del servicio también responden básicamente a visiones y racionalidades técnicas de los actores involucrados. La gerencia de la empresa, así como sus oficinas técnicas, son escenarios de una serie de demandas de la población no usuaria para la ampliación del servicio. Tales demandas son, en algunos casos, fácilmente resueltas; en otros, se convierten en una interminable perorata de argumentos económicos y técnicos que impiden su resolución. Si se trata de zonas que se encuentran en los posibles planes de ampliación y que cumplen con los requisitos de aporte de contraparte para la ejecución, las demandas son acogidas favorablemente; en tanto, otras zonas que no responden a estas exigencias (a ambas), pasan por verdaderos vía crucis sin lograr la atención a sus peticiones. Por lo tanto, la capacidad de pago actúa de puente para la posibilidades de obtener el servicio: quien no tiene esa capacidad queda al margen y, consiguientemente, debe recurrir a otro tipo de estrategias para resolver sus necesidades.

En definitiva, los principales actores del escenario de la oferta son la gerencia, los niveles de dirección y funcionarios de la empresa, quienes asumen un rol y una racionalidad esencialmente técnica en relación con la focalización del servicio.

El escenario de la demanda, en tanto, está constituido por una diversidad de actores, usuarios y no usuarios, que se dirigen a la empresa con peticiones muy puntuales. El tipo de demandas presentadas por los usuarios adquiere normalmente la forma "reclamo" por ausencia o deficiencia del servicio, o bien por problemas técnicos en la dotación. También hay un nivel de reclamo relacionado con las tarifas, reajustes arbitrarios o cobros indebidos. Es decir, que los actores y sus acciones se sitúan a un nivel más bien formal y no a un nivel de acción intencional que genere alguna movilización o ideologización del problema. Asumen un rol de "usuario resignado" del servicio, lo cual denota un mínimo nivel de exigencia y capacidad de reclamo por un servicio que en realidad les debe corresponder por derecho.

Los potenciales usuarios del servicio se dirigen a la empresa normalmente a través de sus organizaciones vecinales, o bien mediante pequeñas organizaciones constituidas específicamente para ese fin, con demandas puntuales de ampliación de redes. Su interlocución está sujeta a las reglas impuestas por la empresa. Es decir, los criterios técnicos y económicos son los requisitos para ser atendidos, lo que implica que su capacidad de presión está reducida a los argumentos técnicos y administrativos de la empresa y, por tanto, se sujetan a las disposiciones de ésta.

En estos dos actores, usuarios y potenciales usuarios, se resume la demanda explícita del servicio. Pero si miramos el conjunto de quienes carecen del mismo y lo necesitan, constatamos que el escenario de la demanda es muy

reducido. Estos últimos (puesto que se trata de un servicio de primera necesidad) buscan sus propias estrategias que, al margen de la empresa, resuelvan su problema de manera muy precaria y sin las condiciones mínimas de eficiencia. En consecuencia, la demanda efectiva es mínima. La otra, que podríamos llamar demanda potencial, cubre a un inmenso sector de pobladores de escasos recursos.

En general, el escenario de la demanda no se resume a interpelaciones a la empresa. En el caso de Cochabamba, por ejemplo, cabe resaltar una demanda dirigida al gobierno central, que ha asumido un carácter regional y está referida precisamente a la escasez de fuentes primarias; se trata del proyecto múltiple Misicuni, que solucionaría a largo plazo el problema de la escasez del agua. De esta demanda se ha hecho eco la sociedad en su conjunto porque, en términos de agua potable, significa la eficacia del servicio para quienes tienen el tendido de la red, y ampliación del servicio para quienes no la tienen. Han participado todos los actores involucrados, técnicos, burocráticos, políticos y sociales, haciendo una suerte de bandera regional movilizadora, que a la fecha parece ser más un mito que una realidad (a pesar de los avances logrados).

Más allá de todos los detalles relacionados con este hecho, es interesante resaltar esta demanda, porque en apariencia se constituye en la "gran solución" técnica y social al problema del servicio de agua, borrando los problemas que son producto del manejo de los componentes técnicos, pero sobre todo sociales y políticos de la prestación del servicio. Existe sin duda, en esta demanda, una suerte de manipulación ideológica del problema que ha penetrado en el imaginario colectivo, con mucha pertinencia acá como "falsa conciencia", de donde se extrae el argumento justificador a la inefectividad del servicio.

Ahora bien, entre los escenarios de la oferta y la demanda median algunos otros escenarios institucionales, como el Concejo Municipal o la Alcaldía, hegemonizados por actores políticos en función gubernamental o, en su caso, la simple presencia de partidos políticos o bien liderazgos locales o barriales, que con un fin más bien de acumulación política reciben las demandas de la población, se apropian de las mismas y las traducen normalmente en ofertas inefectivas. Esta situación se agudiza en períodos electorales, cuando se da una suerte de uso político de las necesidades de la población a cambio de apoyo electoral.

Como se trata de una empresa estatal, también aparece como mediador político el gobierno central, con una racionalidad más bien de acumulación. Es este actor el que aparece como protagonista principal en las entregas e inauguraciones de obras, firmas de convenios, etc., habiendo hecho poco o nada por su efectivización.

En síntesis, la focalización del servicio en los casos estudiados se encuentra mediada por las leyes del mercado y cruzada por la racionalidad técnica de la empresa. Por lo tanto, se hace efectiva en quienes cumplen con los requisitos impuestos por las reglas de la empresa, en tanto que no existe una relación

orgánica con las necesidades reales de la población. Es en este punto donde también se pone en cuestionamiento tanto la denominación de "servicio público", como el criterio de efectividad en términos de impacto sobre la colectividad.

Imposición vs. innovación

La dimensión de la innovación del servicio está relacionada tanto con los aspectos técnicos como con los sociopolíticos de la prestación del servicio. En este ámbito interesa conocer la capacidad que tiene la empresa prestataria de generar propuestas nuevas de gestión que tiendan a satisfacer mejor las necesidades de la población. Nos detendremos a analizar las capacidades presentes del servicio, e identificar los escenarios más vulnerables al mejoramiento o los más propicios al estancamiento, así como a los actores "innovadores" y los actores que obstaculizan el proceso de gestión.

En los casos del servicio de agua potable y alcantarillado, lo que se ha podido observar es un gran esfuerzo innovador en los aspectos técnicos de las empresas, orientado a mejorar los mismos. Este esfuerzo se ha plasmado, por ejemplo, en la formulación y puesta en marcha de planes y proyectos a mediano y largo plazo que inciden en la gestión administrativa y técnica. Los actores que han impulsado este proceso son la gerencia y sus principales Direcciones, al generar un proceso real de modernización y racionalización empresarial con resultados relativamente positivos hasta el momento. Las organizaciones internacionales han jugado al respecto un importante papel en términos de asesoramiento y financiamiento y, a veces, como portadores de iniciativas.

Otro esfuerzo técnico interesante de innovación se realizó a través de "la administración de la pobreza" del recurso, mediante la distribución del agua por medio de un complicado manejo manual de válvulas. Todos estos esfuerzos técnicos tienden al mejoramiento del servicio y a la búsqueda de eficiencia y eficacia del mismo. Sin embargo, cuando estos esfuerzos técnicos no son acompañados de capacidades innovadoras a nivel sociopolítico, resultan sumamente limitados e incompletos, y no abren mayores perspectivas al servicio.

En términos sociales y políticos no ha existido en absoluto esfuerzos innovadores porque, de alguna manera, la imposición de la racionalidad técnica prácticamente inhibe la posibilidad de abrir escenarios de innovación social o política. Por una parte, porque esa visión ideológica excesivamente racional y limitada del servicio no contempla la integridad societal como posible fuente de iniciativas; y por otra, porque la estructura administrativa e institucional del servicio es sumamente hermética y cerrada en sus funciones específicas y no posibilita espacios de opinión de sus propios funcionarios subalternos o de la población beneficiaria, los cuales probablemente podrían generar desde adentro, desde sus espacios de opinión y participación, criterios innovadores de administración, prestación, control, etc. Por tanto, la ausencia

de innovación en la empresa está asentada en dos aspectos: el ideológico y el de la propia estructuración interna del servicio.

Por otra parte, al no existir espacios de confrontación abierta de intereses políticos en torno al agua, las negociaciones políticas se producen lejos del control de la ciudadanía; en este aspecto reside otro factor resistente al cambio, por los réditos económicos y políticos que se juegan en medio. Una forma de innovación importante se podría plantear a través de la apertura del juego político a las mejores propuestas, de manera que, como producto de negociaciones abiertas y transparentes, quien se beneficie sea la población y no uno u otro actor político o burocrático.

En términos de escenarios, la segmentación de los niveles burocráticos y técnicos y su hermeticidad son los factores de mayor resistencia al cambio, los que, en este caso, se deben a la ausencia de escenarios de participación. El escenario más vulnerable a la innovación es el directorio, puesto que, como en el caso de Sucre con la presencia del Comité Cívico y la Federación de Juntas Vecinales, logra un espacio de participación y de influencia en las decisiones, aunque aún no se hayan generado allí propuestas diferentes que promuevan un cambio de racionalidad del servicio o planteen nuevas formas de relacionamiento.

Finalmente, tampoco existe una presión ni motivación externas a la empresa que tiendan a modificar esta lógica. La acción social intencional implicaría una orientación creativa e innovadora hacia ciertos objetivos que, traducidos efectivamente en reivindicaciones de la población, lograrían reclamar su participación efectiva en los niveles decisionales del servicio o bien en la realización de acciones que tiendan a modificar en su beneficio la prestación.

Mientras estas situaciones, tanto desde dentro como desde fuera de la empresa, no se modifiquen, poco o nada se puede avanzar en términos de innovación.

Relaciones consensuales o impositivas

En este punto especificaremos el tipo de relaciones que se dan entre el gobierno —del cual la empresa prestataria es parte—, y la población usuaria. Estas relaciones están inmersas en todo el modelo de gestión, e influyen con sus racionalidades en la determinación del mismo. Con fines metodológicos, enfocaremos a la empresa en sus dos dimensiones: como una totalidad, es decir, como actor integral y unidimensional, que evoca una globalidad que es "la empresa" y se relaciona con "los usuarios" a través de sus políticas y orientaciones generales; y, por otra, como el conjunto de relaciones que incluye en su interior y que implica una multiplicidad de relaciones y lógicas particulares que se asocian de diversas maneras con los usuarios. Del mismo modo, los usuarios aparecen agrupados en distintas categorías, como totalidad, es decir, como

beneficiarios del servicio en conjunto y como pequeñas parcialidades que buscan su relación con la empresa.

La capacidad de relacionamiento de los actores como globalidades — empresa/usuarios— es muy limitada, puesto que se halla mediada por el discurso técnico-empresarial, y éste establece lazos de tipo meramente formal. Hacia la sociedad, la empresa aparece como una entidad gubernamental estática que cumple en la medida de sus posibilidades con el servicio a la población; y si no llega a satisfacer las necesidades, es porque su capacidad no le permite hacerlo y habrá que esperar que las condiciones financieras y técnicas cambien. Para la empresa, la población es un conjunto de beneficiarios que deben cumplir con sus obligaciones (pago puntual de tarifas) para recibir un "óptimo" servicio. En consecuencia, ésta se presenta como una relación preestablecida con un escaso margen de movimiento.

Si entramos a puntualizar algunas relaciones al interior de estas globalidades, observamos que, por ejemplo, en el relacionamiento del usuario como individuo con cualesquiera de los niveles de la empresa, la relación adquiere un carácter eminentemente formal y mediado por una lógica técnico-burocrática. Sin embargo, cuando se considera a las organizaciones de pobladores en su relación con los actores político-burocráticos (gerencia y directorio), además de la lógica técnico-empresarial que pretende imponerse, aparecen rasgos de relaciones político-clientelares que, si son bien manejadas, pueden ser de mutuo beneficio.

Los actores políticos son, en el sistema político, los portadores de la representación de la ciudadanía y los mediadores entre las instancias gubernamentales —en este caso, una empresa pública que también es parte de la estructura gubernamental— y la población. Son los encargados de generar conciencia en la ciudadanía, hacer presencia de las necesidades de la población, buscar soluciones a las mismas, así como catalizar estos procesos de cambio en forma funcional inclusive a su necesidad de acumulación política. Sin embargo, en los casos estudiados, los políticos, ya sea desde su ubicación en el poder ejecutivo o bien desde el parlamento o el concejo, limitan su participación a inaugurar las obras realizadas, capitalizar períodos electorales, o bien mediar en los problemas grandes (como en el caso de Misicuni en Cochabamba); sin embargo, en los problemas cotidianos, su relación con la población es prácticamente nula. En este nivel su rol mediador tampoco se efectiviza, porque prefieren no involucrarse con el discurso técnico de la empresa.

Por otro lado, los lideratos políticos barriales, en un ámbito muy local y reducido, logran organizar a su comunidad y presentar sus reivindicaciones a la empresa, ejerciendo un verdadero rol mediador. El problema está en que se limitan a conseguir objetivos muy puntuales, la mayoría de las veces personales, destinados a pequeños grupos de pobladores que no logran romper con la lógica empresarial ni trascender hacia otros sectores para generar una lógica social y política que haga frente y ejerza presión ante la empresa.

En medio de estas relaciones aparecen otros actores mediadores, como el gobierno municipal, por ejemplo, que es un ente burocrático que juega el rol de mediador de las demandas y reclamos de la población ante la gerencia. Desempeña un papel relativamente marginal en relación al servicio y posibilita, más bien, una relación de instrumentalización manejada individualmente por los concejales o el alcalde en su lógica de acumulación política. Por otra parte, las instituciones representativas de la sociedad civil, como el Comité Cívico, aparecen también mediando estas relaciones, combinando su carácter representativo de los intereses de la sociedad civil con la acumulación política de sus dirigentes.

En términos globales, se trata de un modelo de relaciones sociales de amplia gobernabilidad, no tanto por el consenso que genera como producto de una correlación de fuerzas, sino más bien por una preeminencia unilateral que neutraliza a la población usuaria. En esa medida, se constituye un modelo de relacionamiento de tipo consensual, pero asimétrico y vertical.

1.2 El servicio de recolección de basura

Siguiendo la misma lógica que en el servicio anterior, nos remitiremos a las cuatro dimensiones de análisis señaladas, y en ellas identificaremos escenarios, actores, lógicas y relaciones, así como los principales nudos de vulnerabilidad que emanan de esos ámbitos.

El caso de la recolección de basura contiene una diferencia sustancial respecto al servicio de agua potable y alcantarillado, puesto que se trata, en los dos casos estudiados, de un servicio de responsabilidad exclusivamente municipal y, por lo tanto, se halla sujeto a las reglas del juego establecidas en los gobiernos locales.

Si bien el servicio es parte de una organización jerárquica interna bien estructurada a nivel institucional como municipio, la prestación del mismo está supeditada a los intereses propios de una entidad cuya naturaleza es esencialmente política. En consecuencia, al depender directamente de esta estructura, no escapa a los problemas provocados por la lógica política subyacente en la misma.

Un proceso sin control

En los tres primeros niveles, elaboración de políticas, planificación e inversión, participan básicamente el alcalde, como un actor esencialmente político; el Concejo Municipal que, por su naturaleza, también es un ente político; y, finalmente, la Dirección del departamento responsable de la recolección, que asiste a estas primeras fases con un rol técnico y formal, pero subordinado a las

decisiones de los actores políticos, prácticamente sin capacidad de decisión. Entonces, las decisiones sobre los propósitos globales del servicio y su orientación sobre las alternativas técnicas y los proyectos se ven plasmadas en los planes operativos anuales presentados por los actores técnico-burocráticos, y las decisiones finales sobre la asignación de recursos, para su funcionamiento o para la adquisición de equipos, son tomadas en los escenarios de concentración de actores políticos, la Alcaldía y el Concejo. Por tanto, están sujetas a los intereses tanto particulares como políticos de estos actores participantes.

Así, la racionalidad que media en estas decisiones es fundamentalmente política. Como el servicio de recolección de basura en nuestro medio es de muy poca importancia como material electoral (así, por lo menos, lo muestran los estudios de caso), es relegado en estos escenarios de decisión en beneficio de otros programas, por ejemplo las obras de infraestructura vial urbana o los equipamientos sociales, que sí reportan buenos dividendos electorales. Este se constituye en uno de los principales nudos de vulnerabilidad que mantiene al servicio en una precariedad que está muy lejos de la eficiencia y eficacia esperadas.

Las otras fases del proceso de gestión, es decir, la operación y el seguimiento, se encuentran en manos del director de Saneamiento y el jefe de Departamento, que son actores técnico-burocráticos, pero que también están sujetos a determinados lineamientos políticos. Estos dos niveles están enmarcados en una racionalidad técnico-rutinaria muy precaria, que intenta administrar de la mejor manera posible los escasos recursos asignados al servicio. El control ejercido por estos actores incluye un aspecto de la planificación que en realidad se reduce simplemente a un diseño y planeamiento cotidiano del recorrido de los carros basureros, nivel que se realiza junto con los choferes de los camiones, quienes conocen y sondean las zonas atendidas.

Esta forma de administración entra en negociaciones informales con los choferes en la asignación de zonas y, por otra parte, deja pasar —o es cómplice de— ciertas disfuncionalidades que se producen en los distintos niveles de los funcionarios a su cargo. Es el caso de los choferes y peones de los carros que, con el fin de capitalizar ganancias adicionales a sus bajos ingresos por planilla, tienden a hacer cambios en los recorridos con el fin de recolectar, seleccionar y comercializar ciertos tipos de basura apreciados para su reciclaje. Dichos tipos de basura se encuentran en el centro de la ciudad o bien en las zonas residenciales, y no así en los barrios periféricos, cuya basura es considerada por ellos como de "baja calidad". Los procesos de selección y comercialización se realizan durante el trayecto del carro basurero, provocando serios desfases en términos de tiempo y optimización de los recorridos. Estos hechos inciden fuertemente en la ineficacia e ineficiencia del servicio.

En el nivel de operación aparecen otros actores, como las empresas privadas de recolección, que tienen muy poco peso en la globalidad del servicio de recolección y que actúan prácticamente al margen de la lógica del gobierno

local. Sus escenarios son muy restringidos y contienen una racionalidad empresarial de mercado.

En resumen, se puede afirmar que, a nivel técnico, existe una coherencia de las distintas unidades operativas a partir del nivel intermedio (la Dirección del Departamento), en las fases de planificación (de rutas), operación y seguimiento del servicio. Esta unidad ejerce un control del proceso técnico, aunque sólo en términos relativos, porque no participa efectivamente en las fases de elaboración de políticas ni de planificación del servicio, ni ejerce control sobre las instancias superiores donde se concentra la toma de decisiones sobre los aspectos más importantes de la gestión.

El problema, además, está en la excesiva dependencia de este actor (el director del Departamento) respecto de las instancias superiores, pues, a pesar de su relativa autonomía en términos técnicos, se trata básicamente de una relación de subordinación político-burocrática.

Existen en apariencia dos instancias de control sobre el proceso: una, que es eminentemente política y en la que se encuentran las principales decisiones, y otra, que es básicamente técnica, que aparece subordinada a la primera y ejerce un control formal sobre la parte operativa del proceso técnico de recolección de residuos.

Esta separación marca uno de los nudos de vulnerabilidad más importantes, puesto que denota la inexistencia de un control efectivo y global sobre el proceso de gestión e impide cualquier intento de estructuración.

Por otra parte, la ausencia de políticas y procesos de planificación provoca la existencia de un servicio que apenas logra mantenerse dentro de la rutina técnico-burocrática y que, en general, se reduce al cumplimiento de sus funciones administrativas.

Como se puede ver, los actores participantes en cada uno de los escenarios son todos parte del gobierno local. No existe un escenario de participación de otras instituciones de la sociedad local, y menos aún de la población; son todos escenarios cerrados. Ahora bien, si las principales decisiones están en manos de actores político-burocráticos elegidos por la población —tal es el caso del alcalde y los concejales—, en ellos no se encuentra una relación de representación de los intereses de la ciudadanía; entonces, se puede hablar con propiedad de una crisis de representatividad. Lo que se pudo observar en las fases donde las decisiones son básicamente políticas, es que la lógica es sobre todo de acumulación político-partidaria, por encima de una legítima representación de intereses ciudadanos. Esta es otra de las razones para que el servicio, en su conjunto, tenga tan poco peso al interior del aparato municipal.

Esta falta de control se traduce también en la inexistencia de una mínima coordinación interinstitucional, ni siquiera con las empresas privadas de recolección. Existe desconocimiento y falta de control sobre los botaderos clandestinos, y escaso manejo de los desechos tóxicos y hospitalarios. Tampoco hay un conocimiento sistemático y un control sobre los sistemas informales de recolec-

ción y reciclaje de basura. Por tanto, y a pesar de ser parte de una estructura institucional jerarquizada y tradicional, la estructuración del servicio es, en sí misma, muy precaria.

Demanda sin focalización

La capacidad de cobertura en el caso del servicio de recolección de residuos es muy limitada, y ello se debe en gran medida a los factores antes señalados: la escasa asignación de recursos, la falta de capacidad técnica y de infraestructura, la excesiva politización de las decisiones fundamentales, la baja importancia que tiene este servicio en la municipalidad para los actores políticos y en la población, entre los principales. Se configura así un servicio con características de funcionamiento sumamente precarias e inefectivas.

Si discernimos, como en el caso del agua potable, los escenarios de la oferta y la demanda del servicio, encontramos las siguientes características. En el escenario de la oferta se pueden distinguir dos niveles, pero con particularidades comunes: el de la Alcaldía y el Concejo Municipal, en los que impera una racionalidad fundamentalmente política y de acumulación. El segundo escenario está constituido por las oficinas burocráticas de los funcionarios públicos, cuya labor se reduce a cumplir tareas netamente administrativas y técnicas en forma muy precaria.

Ambos escenarios se conjugan para definir las líneas de administración del servicio y su focalización. El funcionamiento cotidiano del servicio responde a una lógica de simple cumplimiento de tareas, donde se puede observar en forma clara la subordinación de los actores técnico-burocráticos a las decisiones fundamentales, asumidas por los actores político-burocráticos situados en los niveles superiores de la jerarquía municipal, que responden a una lógica básicamente política. Estos intereses se muestran, por ejemplo, en la compra de carros basureros, ampliaciones del servicio, etc. Por lo tanto, la lógica que se impone a nivel de funcionamiento es básicamente técnica, pero la que se impone a nivel de decisiones es básicamente político.

Ahora bien, la oferta del servicio, en ambas ciudades, se reduce al aseo de algunas calles de la ciudad y de ciertos lugares de comercialización, a la recolección de los residuos domiciliarios de ciertas zonas urbanas, comerciales y, en algunos casos, industriales y hospitalarios, y su disposición en lugares preestablecidos para ese fin. Dados los factores técnicos y políticos mencionados, ese servicio es de muy baja calidad y abarca apenas un 33,2 y un 47 por ciento, en los casos de Cochabamba y Sucre respectivamente, sin ejercer ningún control sobre el resto de la población, que resuelve a su manera la ausencia del servicio.

Ahora bien, como en los niveles superiores de la administración municipal impera una racionalidad política de acumulación, los funcionarios encuen-

tran en el servicio una veta para sus fines a través del manejo de slogans referidos la limpieza de la ciudad; es decir, a nivel ideológico impera una visión estética, casi turística, de la ciudad: ofrecen al ciudadano "una ciudad limpia" que conjuga amplias avenidas con jardines, intentando recuperar en su discurso el denominativo de "ciudad jardín", en el caso de Cochabamba, y "ciudad blanca", en el caso de Sucre. En consecuencia, la focalización del servicio apunta al centro de las ciudades y sus zonas residenciales, dejando de lado los barrios suburbanos pobres de la ciudad.

El principal problema que de esto se puede inferir es que esta visión del servicio, desde quienes lo ofrecen, no se asocia con las verdaderas necesidades de la población, que están relacionadas con los problemas de salud y medio ambiente de las zonas periféricas de sus habitantes. En los barrios suburbanos existe un alto índice de contaminación a través de la basura, agudizado por factores coyunturales, como la epidemia del cólera, que atentan seriamente contra la salud y la propia vida de los pobladores. Sin embargo, salvo una que otra campaña de limpieza, tampoco se logró cambiar la mentalidad y la lógica de quienes tienen en sus manos este servicio.

Por otra parte, la demanda de la población adquiere un carácter meramente formal: por un lado, de reclamos sobre la eficiencia del servicio por parte de quienes son usuarios; y, por otro, de demanda de atención a ciertos barrios por parte de quienes no son usuarios. Es interesante observar el criterio de atención que se asume respecto a la configuración y demanda de los nuevos barrios residenciales, respecto a la permanente desatención a otros barrios de más antigua consolidación, pero que no son precisamente residenciales y que requieren con mayor premura del servicio.

En esta relación de oferta y demanda media necesariamente la tarifa y el costo del servicio. A este respecto, se produjeron algunos ajustes en el caso de Cochabamba, donde hasta hace unos años la atención del servicio era totalmente gratuita a vista de la población, porque su cobro —de una muy reducida tasa— se realizaba a través de los impuestos a bienes inmuebles. Sin embargo, por las necesidades económicas de la prestación se planteó el cobro a la población de una tasa de basura, que se realizaría directamente a los usuarios desde los carros basureros. Se presentó entonces una reacción generalizadamente adversa que se tradujo, inclusive, en enfrentamientos entre amas de casa y los encargados del cobro.

En el fenómeno media un factor ideológico referido a la visión que en general se tiene de lo "público" como una atención a la comunidad (en este caso, el servicio), que debe funcionar en forma gratuita. Esta forma de ver el servicio está muy relacionada con la escasa capacidad de reclamo por la ausencia o ineficiencia del mismo, porque se concluye que, como es público y, en el caso dado, gratuito o subvencionado, es un "favor" del Estado, que se debe recibir sin observar las condiciones en que llegue a los usuarios. Desde que se implementó su cobro, la nueva visión de compraventa del servicio ha incrementado la

capacidad de reclamo de la población atendida, sin que ello signifique, como resultado, un mejoramiento en la atención del mismo.

La oferta del servicio es complementada con la existencia de sistemas privados de recolección que cubren algunas zonas no atendidas de la población y cuya focalización, sin embargo, es meramente empresarial; estos sistemas acuden entonces a barrios que puedan cubrir una tarifa casi tres veces mayor que la del servicio municipal. La población cliente que puede pagar esa suma recurre a ese servicio buscando mayor eficiencia y puntualidad.

El resto de la población no atendida, en algunos casos, entierra su basura; en otros, que son la mayoría, reproduce botaderos clandestinos en ríos, quebradas, lotes baldíos, etc., aportando a la contaminación ambiental, contra la salud de los vecinos. Al respecto, es importante anotar que, para la población en general, el problema de los residuos termina en la puerta de la vivienda.

Teóricamente, el Concejo Municipal debería ser el escenario de representación de los intereses de la población; en este caso, a través de su Comisión de Medio Ambiente y Basura, especializada en estos problemas. Sin embargo, a pesar de ser un escenario de permanente flujo de vecinos que buscan atención a sus demandas, éstas no llegan a resolverse en forma efectiva. Los argumentos utilizados giran en torno a la precariedad económica y de infraestructura del servicio, que le impide llegar más allá de sus posibilidades reales, como si se tratara de una situación dada de una vez y para siempre, que no permite su cuestionamiento y mucho menos su transformación.

Un servicio estancado

El aspecto de la innovación es, probablemente, uno de los más descuidados en el servicio de recolección de basura. No ha existido en la gestión del servicio innovación en el ámbito técnico, y menos en el sociopolítico.

Por una parte, la visión limitada de la basura que tienen los actores político-burocráticos, como son el alcalde y el Concejo, asociada con lo "estético de la ciudad", no los motiva a buscar soluciones de fondo a un problema que para ellos es de segundo plano. Estos mismos actores se constituyen en obstáculo a algunas iniciativas innovadoras que surgen de los funcionarios técnicos, porque interponen sus intereses políticos, como se verá a continuación en el ejemplo de la ciudad de Cochabamba (situación que también se produjo en Sucre). Estos escenarios, en su caso, coartan la escasa innovación técnica que se puede generar en niveles inferiores al interior del servicio.

En Cochabamba, hace pocos años se presentó la única iniciativa seria de innovación social y técnica, con el fin de mejorar la atención del servicio. Se planteó, a través de un proyecto, la creación de la Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental (EMSA), que partió de funcionarios técnicos de la empresa y contó con el apoyo del gobierno central y organismos internaciona-

les; este proyecto puso en consideración los principales problemas técnicos y administrativos por los que atraviesa el servicio, y planteó algunas soluciones alternativas. Dicho proyecto, una vez presentado a las instancias superiores de decisión, no contó con un apoyo decidido de los actores políticos, lo que provocó demoras en su ejecución y dudas sobre su viabilidad en términos sociales. Las demoras, al parecer, fueron resueltas por la presión de organismos internacionales, con el otorgamiento de un crédito mediado por el gobierno central y destinado a algunos municipios del país.

Entonces, hay una preeminencia de la racionalidad política en el servicio, donde la forma vertical con que se manejan las principales decisiones y la subordinación a los intereses políticos, lejos de favorecer el mejoramiento, es un factor de estancamiento en la gestión.

Otro factor de estancamiento es la estructura del aparato municipal, puesto que el servicio es una parte más de este engranaje, no tiene vida propia y, por tanto, debe estar dependiendo del movimiento de los otros elementos que constituyen la municipalidad, y ello desde una posición que no es la más privilegiada. Es probable que la autonomía del servicio pueda ser una importante solución para comenzar a modificar su situación pendular.

La falta de capacidad técnica y humana es otro de los factores presentes con más agudeza en el caso de los municipios pequeños. En este aspecto se produce un callejón sin salida, limitado por dos factores. Por una parte, el empleo político y su correlato, la inestabilidad funcionaria, sumados a su permanente supeditación a las disposiciones políticas superiores; y, por otra, la escasa capacidad de financiamiento para la contratación de personal calificado que plantee desde adentro propuestas innovadoras en el campo técnico y social para el servicio. Ambos factores, además, están complementados con la limitada visión de los actores políticos respecto a la necesidad de contar con personal calificado para mejorar el servicio.

Finalmente, la estructura municipal no permite la existencia de verdaderos escenarios de participación que promuevan el mejoramiento, a iniciativa de la población, desde dentro del servicio.

La población está acostumbrada a recibir un servicio deficiente y, en cierto modo, a convivir con la basura urbana. No existe en general una "cultura de la limpieza" en la mentalidad urbana. Esto convierte a la ciudadanía en un actor pasivo y sin motivaciones para participar en la solución. Han sido numerosas las campañas de limpieza en las ciudades y se ha conseguido una respuesta positiva de la población. Tales campañas, sin embargo, han adquirido un carácter tan coyuntural y compulsivo (por ejemplo, con la prohibición de la circulación vehicular y la obligación, a la población, de limpiar las áreas públicas aledañas a sus viviendas), que han abierto la posibilidad a los vecinos de deshacerse de todo lo inservible acumulado por varios años, pero no han trascendido ni siquiera para convertirse en una forma permanente de mantenimiento de la ciudad, ni de cumplir un rol educativo. Se trata de campañas que, al

parecer, muestran una insuficiente motivación para la población y su educación en torno a la basura; es decir, que están lejos de revertir el concepto de que el problema de la basura concluye en la puerta del domicilio o, en el caso de las clases altas, como problema de la empleada doméstica.

Otro aspecto importante, que es parte de una posible innovación en el servicio, está relacionado con el destino final de la basura. Aún no se ha logrado un proceso serio de reciclaje de la basura ni de integrar al gran contingente de recolectores en un proceso innovador que beneficie a los involucrados en esta labor y a la propia empresa recolectora. En el caso de Cochabamba, existe un numeroso grupo de recolectores de basura que trabajan en distintos puntos de la ciudad y principalmente en el botadero de la municipalidad, y que no tienen ninguna relación con el gobierno local, funcionan con sus propias reglas de juego y viven de la selección en condiciones de absoluta precariedad. Se trata de personas que realizan su operación de venta de la basura seleccionada en condiciones muy desiguales de intercambio, sin que nadie pueda velar por sus derechos.

En conclusión, el servicio de recolección, en ambas ciudades, lejos de orientarse a satisfacer las carencias y necesidades de la población, se reduce a un simple cumplimiento de funciones y responsabilidades establecidas que refuerzan su lógica de autorreproducción, en la que prima la ley del mínimo esfuerzo. La escasa importancia que tiene el servicio, sumada a la ausencia de demandas y canales de representación, así como la ausencia de políticas ambientales, denotan una incapacidad de innovación absoluta en términos sociales, políticos y técnicos, de la cual son responsables todos los actores vinculados a la problemática.

Entre la formalidad y la acumulación política

En el caso del servicio de recolección de basura, se plantean dos niveles de relación: primero, de los actores principales, gobierno/usuarios, como globalidades; y, luego, las relaciones más puntuales que se dan entre la multiplicidad de actores que aparecen al interior de estas totalidades.

Las relaciones entre totalidades, en este caso, son básicamente político-burocráticas; tanto las decisiones fundamentales como la atención formal a los reclamos y demandas de la población están teñidas de un matiz de acumulación política, y ello se debe a la naturaleza de la entidad prestataria, que es básicamente política en sus niveles superiores.

El alcalde y los concejales, actores políticos por excelencia, imprimen esa racionalidad en toda forma de relación con la población, que se hace muy frecuente y buscada por esas instancias, sobre todo en períodos preelectorales, y se materializa, por ejemplo, en las visitas realizadas por el alcalde a los centros de abastecimiento, barrios, etc. Por tanto, su articulación con la población es de

tipo instrumental antes que de representación de intereses, y hace del servicio una entidad funcional a sus intereses políticos, eliminando, por cierto, el carácter de "servicio" a la comunidad.

Vale la pena detenerse en la relación que se establece entre el alcalde y el Concejo, por su importancia en el proceso de gestión. El alcalde es un actor "subordinado" —aunque en términos formales— al Concejo. Como consecuencia de las normas de elección municipal y de la negociación entre fuerzas políticas, su relativa autonomía se reduce, por un lado, a ejecutar las disposiciones emanadas del Concejo; y, por otro, a presentar propuestas a nivel de inversión financiera. Esta lógica impide su constitución como actor central en el desarrollo urbano. Sin embargo, ante los ojos de la ciudadanía, sobre todo en procesos electorales, es un actor central en el desarrollo urbano.

Ahora bien, como se puede apreciar, existe una preeminencia de relaciones políticas; sin embargo, son también importantes las relaciones técnico-formales entre los usuarios y la Dirección del servicio, puesto que, en el fondo, los actores protagónicos de la gestión técnica son el director y el jefe del Departamento, quienes se ven obligados a asumir toda la responsabilidad ante la ausencia de otros actores involucrados. La articulación que se establece entre estos actores y los usuarios es formal-técnica, y se reduce a la atención a las demandas no organizadas y puntuales de los usuarios sobre la operación del servicio.

Es interesante resaltar una relación de naturaleza muy cotidiana que se presenta en la prestación del servicio, cual es la de los choferes y peones de los camiones con la población atendida. Es la más directa relación gobierno/usuarios. Ella permite establecer lazos de mutuo beneficio, que pueden crear disfuncionalidades en el proceso técnico del servicio, como por ejemplo cambios inesperados de rutas, demoras en el trayecto de recorrido, etc.

Las mediaciones que aparecen en la relación gobierno/usuario son eventualmente realizadas por los partidos políticos, normalmente con fines de acumulación político-electoral y, alguna vez —como en el caso de la epidemia del cólera—, por las instituciones representativas de la sociedad que actúan como impulsoras de ciertas políticas coyunturales que benefician a la comunidad.

Las empresas privadas de recolección aparecen como complementarias al servicio, y las relaciones que se establecen entre éstas y la población son de tipo básicamente mercantil. Quien paga por el servicio el precio establecido se constituye en cliente del mismo y recibe la atención respectiva en una simple relación de compraventa.

No existen escenarios de participación, o lugares de encuentro entre el gobierno y los usuarios, en ninguna de sus instancias, ni escenarios abiertos de confrontación de intereses económicos, políticos o sociales.

2. LOS MODOS DE GESTIÓN

Los gobiernos municipales de la mayoría de las ciudades del país responden a una visión muy limitada de gestión urbana. Para ellos, la construcción y conservación de la ciudad se reduce al cumplimiento de tareas municipales. Esta visión provoca un relegamiento de su responsabilidad como entidad coordinadora y articuladora del desarrollo local, que incide también en la gestión de los servicios, convirtiéndolos en entidades aisladas y meramente técnicas. Una primera constatación en las modalidades de gestión de ambos servicios es la ausencia de relaciones orgánicas con otras entidades involucradas en ellos, relaciones que menos aún se dan con los beneficiarios. Todo ello se debe en gran parte a esta ausencia del gobierno local como entidad articuladora y con visión societal.

Realizaremos un breve resumen de las características principales de ambos servicios para delinear los modos de gestión relacionadas con la presencia e intervención de los distintos actores sociales y políticos en los escenarios más importantes del proceso de gestión.

2.1 En el servicio de agua potable y alcantarillado

En el caso del servicio de agua potable y alcantarillado, la ausencia de visión global integrada al desarrollo urbano produce como resultado una gestión restringida al manejo empresarial interno del servicio. Los principales escenarios se encuentran en la propia empresa, y la racionalidad que se impone en todos ellos es esencialmente técnico-empresarial.

El control del proceso es absolutamente técnico-burocrático, producto de una empresa relativamente bien estructurada en términos administrativos y técnicos, aunque su capacidad es aún muy reducida. Los escasos procesos de innovación que se han implementado con el fin de mejorar el servicio son también de carácter eminentemente técnico. Estos componentes constituyen y son parte de una visión absolutamente racional-técnica en el manejo del servicio. Si bien la gerencia y las oficinas de dirección técnica son escenarios muy apropiados para la innovación tecnológica, no son permeables a la vez a la participación ciudadana, y menos aún son proclives a la innovación político-social. Los escenarios de apertura hacia la ciudadanía son meramente formales y se reducen al intercambio de favores, y reclamos o demandas.

Los principales actores del proceso de gestión son portadores de racionalidades más o menos permanentes. Los escenarios del proceso de gestión en su integridad están copados por funcionarios y técnicos que acuden con una racionalidad eminentemente técnica; en ellos aparecen de manera muy subordinada algunos actores sociales, cuando se trata de aportes para sus obras de infraestructura, u ocasiones semejantes. Los únicos actores técnicos que son

eventualmente portadores de una racionalidad política son los gerentes y algunos de los miembros del Directorio de la empresa, que se relacionan con otras entidades vinculadas al servicio, pero no lo hacen en forma transparente; por tanto, se constituyen también en escenarios cerrados.

Los escenarios de mediación no cumplen ese rol político-social: la municipalidad, por ejemplo, asume una representación absolutamente formal y no incide efectivamente en la gestión del servicio. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil, como el Comité Cívico, sólo intervienen en asuntos de gran envergadura, pero no están presentes en la cotidianeidad de los problemas de la población respecto del servicio ni en sus necesidades irresueltas.

Este breve resumen de las características de la modalidad de gestión nos permite concluir que, en el caso del servicio del agua —cuyos rasgos generales pueden generalizarse a todo el país—, nos encontramos frente a un modo de gestión técnico-burocrático tradicional, portador de una racionalidad absolutamente técnico-empresarial, centrada en el cumplimiento de responsabilidades técnicas, y cerrado tanto a la participación y fiscalización social, como a la confrontación abierta de intereses de los actores involucrados. Estas características definen una total falta de transparencia, desde dos perspectivas. Por una parte, por la imposición de una racionalidad y lenguaje técnico casi totalitario; y, por otra, por las formas encubiertas de decisión política, que en los hechos impiden el acceso a la toma de decisiones y a la posibilidad de que la sociedad asuma responsabilidades.

Si nos remitiéramos a un análisis de los factores solamente técnicos de la prestación del servicio, nos encontraríamos ante la existencia de empresas estructuradas, eficientes y eficaces dentro de las limitaciones técnicas y financieras, que aparentemente están fuera de su control, y con un buen potencial de capacidad innovadora técnica. Sin embargo, cuando se colocan los modos de gestión en el contexto social en que se encuentran y en relación con el medio al que están destinadas, saltan a la vista importantes nudos de vulnerabilidad relacionados con su falta de efectividad en cantidad y calidad del servicio, en general con su incapacidad de responder efectivamente a las necesidades de la población. Estos factores pueden resumirse en la falta de una visión societal de las empresas que tienda a satisfacer las necesidades y carencias de la población, la aparente incoherencia (crecimiento a pedazos) en la selección de beneficiarios, la absoluta descoordinación y la falta de control respecto a los otros sistemas de provisión y a las otras entidades que están involucradas en el servicio, etc.

No se puede pensar que todas las falencias sean de absoluta responsabilidad de la empresa. La responsabilidad es también del gobierno municipal como entidad central en la gestión urbana, de las otras entidades sociales involucradas, así como de los partidos políticos, que por su rol de mediadores de las necesidades de la población deberían ser los encargados de potenciar esas necesidades y transformarlas en demanda y presión efectiva. Pero la responsa-

bilidad es también de las organizaciones barriales y de la propia población, que vive en una pasiva aceptación que la mantiene prácticamente al margen de la gestión de su propio hábitat.

Las investigaciones realizadas nos muestran que la mayoría de los ajustes que se deben realizar en las empresas parten de una visión integral de los aspectos técnicos y sociopolíticos.

2.2 En el servicio de recolección de residuos sólidos

En el caso del servicio de recolección de residuos sólidos, constatamos en primer lugar que su estatus como parte dependiente de la municipalidad no le permite una mínima autonomía de gestión. Al tratarse la municipalidad de una entidad eminentemente política, el servicio se encuentra sujeto a todos los vaivenes políticos, las relaciones de clientela y acumulación de las principales autoridades y las presiones ejercidas por grupos de interés de representación parcial afines a la tendencia política dominante en el gobierno local. También por esta razón está sujeto al influjo de las lógicas del "empleo político" y su correlato con la inestabilidad funcionaria, a la permanente supeditación por parte de los empleados a las disposiciones políticas superiores y a los ajustes de los flujos financieros, y en general a todas las lógicas políticas que penetran el servicio y que afectan en forma negativa la gestión del mismo, por no ser enteramente útil para sus fines políticos.

Esta falta de autonomía define uno de los principales problemas de organización y administración interna de los recursos financieros, técnicos y capacidades humanas del servicio. Por otra parte, determina que se trate de una unidad precaria y parcial en cada uno de los distintos niveles operativos del proceso técnico, lo cual no permite hablar de un modo de gestión estructurado.

Por otro lado, la visión limitada del gobierno municipal reduce el problema de la basura a su carácter meramente estético, y provoca la ausencia de políticas orientadas a resolver el problema de la calidad del medio ambiente, la salud y los otros aspectos sociales y económicos relacionados con el servicio.

Debe sumarse a lo anterior la escasa importancia que tiene el servicio de recolección a nivel de la sociedad en su conjunto y, por tanto, la ausencia de una demanda organizada que cuestione la precariedad existente, que motive el mejoramiento del servicio y presione para la existencia de mecanismos de participación ciudadana directa.

Finalmente, al no existir una coordinación mínima interinstitucional, ni siquiera con las empresas privadas de recolección, hay un desconocimiento y falta de control sobre la existencia de botaderos clandestinos, y un escaso control sobre el manejo de desechos tóxicos y hospitalarios y sobre la existencia de sistemas informales en la recolección y reciclaje de basura. Los nudos de vulnerabilidad no se encuentran sólo en el campo sociopolítico, como en el caso del agua, sino también en el ámbito técnico.

En definitiva, los factores analizados en el servicio de recolección de basura determinan un modo de gestión básicamente político-burocrático, con marcados y profundos rasgos tradicionales en la organización administrativa municipal, fuertemente clientelar y de acumulación en sus relaciones sociopolíticas; se trata además de una modalidad precaria y rutinaria en la gestión técnica y social del servicio. El proceso de gestión contiene dos tipos de racionalidades: la política, en la toma de decisiones fundamentales, que está situada en los niveles superiores; y la técnica, con la que se manejan los funcionarios directamente responsables de la prestación. Este desencuentro de racionalidades al interior del servicio provoca una ruptura y la inexistencia de un control integral del proceso de gestión.

Una vez discernidos los modos de prestación de ambos servicios y después de haber detectado algunos puntos de vulnerabilidad, producto de las relaciones sociales y políticas, es posible plantear algunas recomendaciones viables y factibles en términos sociales y políticos.

3. A MANERA DE RECOMENDACIONES

Iniciaremos nuestra última reflexión a partir de una pregunta básica y central que ha estado latente durante el desarrollo del trabajo, referida a la combinación de la efectividad con la democratización de la gestión de los servicios, que se sintetice en una mayor eficacia social en la prestación.

Esta discusión adquiere mucha actualidad, porque la tendencia de los debates parece concluir que para lograr una mayor efectividad se debe tender a una privatización de los servicios públicos. Las actuales reformas del Estado nos están llevando a un deslinde de responsabilidades sociales del sector público hacia la sociedad, y traspasándolas hacia las empresas privadas. El resultado de esta lógica puede ser catastrófico para los sectores beneficiarios y necesitados, en el sentido de perder los servicios todo su carácter social, volviéndose funcionales a los intereses particulares de quienes tienen capacidad de participación en el mercado. Creemos que la respuesta a una mayor eficiencia y efectividad no se debe buscar en el camino de la privatización, sino de una mayor democratización de los servicios.

La reconquista de la institucionalidad democrática representativa en el país no necesariamente implica un ejercicio democrático de todas las instancias estatales, menos aún de la lógica y la cultura política de los actores involucrados en la gestión pública. Si bien ambos procesos van relacionados, no son necesariamente paralelos. En un momento como el actual, en el que se empiezan a plasmar una serie de cuestionamientos a la "democraticidad" de la democracia representativa, tal vez sea en estos niveles, justamente de mayor relación con las necesidades de la población respecto a los servicios públicos, donde se pueden ensayar mecanismos que le den un contenido democrático a la institucionalidad pública a través, por ejemplo, de la participación.

Hablar de una gestión democrática en el caso concreto de la gestión de los servicios significa, por una parte, dotar a las modalidades de gestión de transparencia, sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Se debería lograr que las decisiones (o las políticas que emanen de las empresas) sean producto de un encuentro con las demandas y necesidades de la población, por ejemplo a través de la creación de escenarios donde se verifiquen y jerarquicen las decisiones. Este paso fundamental permite una apertura a dos nuevos elementos: desde la perspectiva de la población, significa ir más allá de la simple búsqueda de un control fiscal a la gestión del servicio (cuyo logro sería ya un significativo avance); pero significa también, desde la perspectiva de la empresa, una nueva dimensión en el cumplimiento de sus responsabilidades, puesto que incorpora una relación permanente de pedir y rendir cuentas, que trasciende los resultados finales de sus acciones.

En este sentido, es pertinente retomar las anteriores reflexiones para, a partir de allí, buscar soluciones alternativas que puedan ser políticamente factibles y técnicamente viables, en las que no se identifique necesariamente privatización con efectividad. Soluciones en que se logre, desde el interior de las empresas públicas articuladas al gobierno local y a la lógica de servicio a la comunidad, resolver los principales cuellos de botella del modo de gestión.

Los principales problemas técnicos de la gestión han sido claramente identificados, y de hecho las posibilidades de solución se encuentran planteadas en los programas a mediano y largo plazo existentes en las empresas, y que en el caso del servicio de agua y alcantarilla están siendo ya implementadas. Sin embargo, hay que entender que esta capacidad de innovación de los actores técnico-burocráticos los ha llevado a ver soluciones con una lógica y racionalidad eminentemente técnica y, por tanto, no incorporan la óptica societal; en otros términos, no existe la capacidad de innovación suficiente en la modalidad de gestión que tienda a resolver los principales problemas de cara a la satisfacción de necesidades de la sociedad local.

En términos de relaciones, es necesario ubicar claramente a la empresa en el contexto general de relaciones intergubernamentales y con la sociedad en su conjunto. En el caso del servicio de agua potable y alcantarillado, es posible pensar en otorgar un mayor peso decisional al directorio en su relación con el gobierno central, como por ejemplo en la designación del gerente, ejerciendo así su atribución de empresa descentralizada. Para ello, es recomendable la incorporación de agentes sociales representativos que le otorguen a la vez legitimidad (nos referimos, por ejemplo, a los Comités Cívicos y las Federaciones de Juntas Vecinales). Este proceso debe ser acompañado por modificaciones en los escenarios de relaciones al interior de la empresa, como las gerencias. Estos deben constituir espacios de toma de decisiones en un nivel horizontal, rompiendo la clásica estructura piramidal que concentra todas las decisiones en la gerencia general.

En el nivel local, no se puede eludir plantear la necesidad de articular a

todas las instancias involucradas en la gestión de los servicios; la entidad por excelencia llamada a hacer efectiva esa coordinación es el gobierno municipal, por su rol de articulador del desarrollo local. En el caso concreto del servicio de agua, existen al interior del Concejo Municipal diversas comisiones encargadas de distintos aspectos del desarrollo urbano. Debería crearse una comisión permanente de la problemática del agua, que se encargue de la coordinación, evaluación y seguimiento de todas las acciones emprendidas por las instituciones del nivel nacional, regional y local (incluida la empresa). Esta comisión debe tener un relativo nivel decisional para cumplir efectivamente sus papeles principales.

El Concejo Municipal es, pues, por su naturaleza, el lugar más propicio para copar todos los posibles espacios de conflicto de la sociedad local que puedan afectar negativamente la gestión de los servicios. Por ello se plantea la constitución de esta comisión al interior de este órgano deliberativo con la participación de las empresas responsables y los demás actores involucrados. Se trata de una entidad que tiene la capacidad de abarcar los diferentes intereses sociales y políticos, recoger las demandas y apoyos de la sociedad, traducirlas en políticas y normas, y lograr que se cumplan una vez devueltas al medio social. Por otro lado, esta entidad se constituye en la garantía del ejercicio del "deber ser" del usuario en su relación con la empresa y, en general, del servicio.

En el caso del servicio de recolección de residuos sólidos, se han dado ya algunos pasos que tienden al mejoramiento de la gestión. La creación de Empresas Municipales de Saneamiento Ambiental marca la tendencia a su descentralización y constitución como empresas capaces de manejar sus propios recursos y asumir decisiones. Ello tiende a resolver los problemas técnico-administrativos; sin embargo, se debe complementar este proceso con la apertura de espacios de participación de los actores sociales involucrados en la problemática en los distintos niveles de la gestión.

El directorio de estas empresas debe ser el espacio apropiado donde se refleje la democratización de las mismas. En él se haría posible trascender hacia una visión integradora del problema del medio ambiente, que elimine la dependencia política de la estructura municipal y neutralice la visión limitada del servicio referida a una concepción meramente estética, a través del establecimiento de políticas integrales que mejoren la calidad del medio ambiente urbano.

Las tareas de seguimiento y evaluación del servicio deben recaer en la comisión respectiva del Concejo Municipal, con la participación, además, de actores sociales. Debe tener un nivel decisional relativo a la eficacia del servicio, es decir, a su impacto y relación con las necesidades de la población, y constituirse en un ente fiscalizador de la gestión del servicio.

En general, en la gestión de los servicios públicos locales se debe promover además un real cambio de actitud de los actores políticos y sociales (nos referimos acá a los partidos políticos y a las organizaciones sociales), un cambio

en su cosmovisión que tienda a reemplazar la lógica de la acumulación política o visión instrumental, por la lógica de la representación de intereses. Sólo en esa medida dichos actores podrán constituirse en verdaderos mediadores e incorporar una visión política con necesarios elementos técnicos para resolver las necesidades y carencias de la población, en especial de los sectores de menores ingresos. Es decir, lograr un verdadero grado de eficacia social.

NOTAS

1. Según la constitución legal, el directorio de las empresas se halla integrado por representantes del gobierno municipal (el alcalde —presidente nato— y un técnico), de la Corporación de Desarrollo y de la Sociedad de Ingenieros. En Sucre actúa además el representante del Comité Cívico —al cual, por decisión interna, se le ha conferido similar situación que los demás— y un representante de las Juntas Vecinales.
2. La diferencia entre usuario y cliente se refiere fundamentalmente al papel o actitud que juega en las demandas de mejoramiento del servicio.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN COLOMBIA: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA. LOS CASOS DE ARMENIA Y SANTANDER DE QUILICHAO

Fabio E. Velásquez, María Teresa Muñoz & Esperanza González
Foro Nacional por Colombia. Capítulo Regional Valle del Cauca
Cali, Colombia

1. LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

1.1 Escenarios y actores

Las redes de relaciones que se tejen a lo largo del proceso de gestión de los servicios son analizadas en términos de escenarios y actores. Se entiende por escenario un espacio social de encuentro entre individuos o grupos y fuerzas sociales y/o políticas que permite la confrontación de opiniones, aspiraciones, iniciativas y propuestas, representativas de una gama diversa de identidades y de intereses específicos de los cuales son portadores tales agentes. En ellos se despliegan relaciones de poder, en las que los distintos agentes participan con diferentes recursos y, en consecuencia, con posibilidades desiguales de incidir en las decisiones, en función del lugar que ocupan en la trama de relaciones sociales y/o políticas que sirven de contexto a dichos escenarios.

A continuación se describen los rasgos principales de los escenarios más relevantes de la gestión de los servicios de acueducto y alcantarillado en las dos ciudades estudiadas: la Junta Directiva de las Empresas de Servicios, la Gerencia de las Empresas, el Despacho de los Alcaldes y las relaciones intergubernamentales.

La Junta Directiva de las Empresas de Servicios

Los servicios de acueducto y alcantarillado son prestados en ambas ciudades por empresas descentralizadas del orden municipal. La instancia máxima de

decisión de las empresas es la Junta Directiva. Por ley, su composición es tripartita y toman parte en ella representantes de la Administración Municipal, representantes del Concejo y representantes de los usuarios.¹

Los representantes de los usuarios juegan un papel pasivo en las Juntas. Incluso, aparecen como "convidados de piedra" en la mayor parte de las sesiones. No demuestran tener propuestas para el manejo de los servicios y, por tanto, su iniciativa es prácticamente nula a la hora de definir políticas y programas de acción.

Dos razones explican esta situación: por un lado, la baja calificación técnica de quienes asisten a la Junta. Se trata de representantes de organizaciones populares y muy excepcionalmente de profesionales conocedores de los aspectos técnicos de la prestación de los servicios. El otro factor es la baja representatividad de los miembros de las Juntas con respecto a la base social cuyos intereses se supone que representan. En Santander de Quilichao, los representantes de los usuarios fueron escogidos por los alcaldes sin atenerse a las normas existentes. En Armenia la situación es parecida. Aunque uno de los representantes fue seleccionado al tenor de lo dispuesto en la reglamentación respectiva, el otro fue escogido por un alcalde anterior como parte de una negociación política. Incluso el representante elegido legalmente mediante el mecanismo de facturación² actúa —según su propio testimonio— más a título individual que como representante del gremio que lo candidateó.

La Constitución de 1991 prohíbe la participación directa de los Concejales en cualquier Junta Directiva, a fin de evitar riesgos de corrupción y manejos venales. En consecuencia, el Concejo designa dos personas en su representación.

En Armenia esta designación estuvo marcada por un criterio exclusivamente político, aunque uno de los representantes fue escogido teniendo en cuenta también su perfil profesional como ingeniero. En Santander, durante un tiempo no hubo representación del Concejo debido a disputas políticas internas y con el alcalde, que impidieron un acuerdo al respecto.

Así pues, en uno y otro caso (representantes de usuarios y del Concejo Municipal) el criterio político se impone como eje definidor de su actuación en la Junta, desdibujando por completo su condición de representantes de la ciudadanía.³ Como se verá más adelante, el resultado de esta situación es que la población no acude a sus representantes en la Junta para canalizar sus inquietudes y demandas, sino que se dirige directamente a las autoridades locales para resolver los problemas de servicios que la afectan.

Muy distinto es el papel que juegan en la Junta el gerente de las empresas y el alcalde. El primero actúa como un agente técnico-empresarial, encargado de administrar los servicios y de garantizar una buena operación de los mismos. En ambas ciudades, el gerente actúa como "mano derecha" del alcalde, en cuanto le proporciona la base científica y técnica (estudios, planes y programas, diseños, etc.) para la toma de decisiones en la Junta. El criterio central es el de

la eficiencia en el manejo de los recursos y la eficacia en la prestación del servicio. Tienen los gerentes, por tanto, una gran cuota de iniciativa, apoyados por su equipo técnico, y un alto grado de incidencia en las decisiones finales.

Los alcaldes, por su parte, marcan la pauta tanto en las directrices políticas como en las decisiones que se toman en la Junta. Como primera autoridad de la ciudad, elegidos por voto popular, y como agentes de un determinado programa político, tienen un alto grado de intervención e incidencia en la Junta. Con base en las propuestas elaboradas por la gerencia, formulan iniciativas y tienen un gran peso en la definición de programas y proyectos. Sin embargo, el sentido y la orientación de su acción es diferente en las dos ciudades.

En efecto, el alcalde de Armenia impuso permanentemente en la Junta un criterio gerencial de decisiones ágiles y acción eficaz. La idea era que las decisiones se tomaran rápidamente, previo conocimiento de las propuestas elaboradas por el gerente de la empresa de servicios. En tal sentido, las discusiones en la Junta tuvieron un alto componente técnico y se colocaron al margen de criterios políticos y/o clientelistas, tradicionalmente dominantes. El objetivo de mejorar la prestación de los servicios y de privilegiar el interés colectivo logró imponerse como criterio de conducta de la Junta.

Diferente ha sido el "estilo" de manejo de la Junta por parte del alcalde de Santander. Puede decirse que ha actuado fundamentalmente como agente político y no tanto como promotor de una gestión empresarial. En otras palabras, su papel en la Junta ha sido el de garantizar un equilibrio político y no dejar de lado el análisis de las implicaciones de cada una de las decisiones tomadas. Para el alcalde de Santander es importante no sólo contar con los argumentos técnicos, sino qué tanto una decisión puede reportar réditos político-electorales. En ese sentido, el alcalde de Santander tiene un mayor protagonismo en la Junta que el de Armenia y asume de manera más clara su rol de presidente de la misma. Es sin lugar a dudas el "número uno" en la jerarquía de poder y no simplemente un "primus inter pares".

Este es, pues, un escenario de relaciones asimétricas. El alcalde y el gerente juegan un papel de liderazgo en la Junta y prácticamente controlan las decisiones que allí se toman. Monopolizan la iniciativa y la capacidad decisoria de la Junta e imponen casi "sin resistencia" su criterio sobre los restantes miembros. Los representantes del Concejo y de los usuarios contribuyen a ese tipo de relación y terminan siendo "aprobadores" de iniciativas ajenas y acomodándose a lo que el alcalde y el gerente de la empresa definan como políticas para el manejo de los servicios.

La gerencia de las empresas

Este es un escenario importante, por cuanto permite el contacto entre los ciudadanos y la empresa de servicios. Los primeros, individualmente o a través de sus organizaciones, especialmente las Juntas de Acción Comunal, acuden a

la empresa para formular reclamos y propuestas destinadas a resolver carencias específicas o a mejorar la prestación de los servicios. La gerencia, sobre la base de estas iniciativas y de sus propios estudios técnicos, procede a definir políticas concretas, diseñar programas y proyectos y ponerlos en ejecución, una vez aprobados por la Junta Directiva.

En cada ciudad la Administración Municipal ha ideado mecanismos específicos para hacer más ágil y fluido el contacto con la ciudadanía.

En Armenia, la empresa creó la Oficina de Control de Pérdidas de Acueducto, a la que se dirigen los usuarios en busca de solución a problemas de fugas de agua, daños en las tuberías, fallas en los medidores, etc. La empresa ha sido eficaz en la atención a dichos problemas y ha logrado una relación muy directa con la ciudadanía, aunque esta última no tiene acceso a las decisiones. Estas siguen en manos de la Junta Directiva de la empresa.

En Santander, la gerencia ha tomado la iniciativa de reunirse con los residentes de un barrio determinado, representados en su Junta de Acción Comunal, para plantear la solución a un problema concreto, convenir conjuntamente la mejor forma de resolverlo y/o definir acuerdos para la ampliación de la cobertura de los servicios. Ese fue básicamente el método empleado para extender las redes de acueducto y alcantarillado a varios barrios de la ciudad. La ciudadanía aportó en trabajo abriendo zanjas, o en dinero pagando parte del costo total de la obra. Aunque ello ha implicado para la empresa algunas tareas adicionales de control de ejecución de obras para garantizar su calidad, el sistema tiene una gran ventaja, a saber, la concertación entre la empresa y la ciudadanía para el mejoramiento del servicio. Este sistema no solamente reduce el costo final de las obras, sino que establece entre las partes una relación más simétrica, menos vertical.

En este escenario se da un segundo tipo de relación: entre la empresa y los contratistas. La situación en las dos ciudades es similar: las empresas han decidido contratar algunas labores en la operación del servicio con contratistas privados o con la comunidad (excavaciones para instalación de redes, limpieza de sumideros de aguas lluvias, etc.). Esta experiencia ha sido interesante, en particular cuando se trata de contratos comunitarios. La Reforma Municipal de 1986 reglamentó dichos contratos, abriendo la posibilidad de que algunas organizaciones ciudadanas pudieran participar en la prestación de los servicios o en la construcción de obras de infraestructura. Esto ha permitido un acercamiento entre dichas organizaciones y la Administración Municipal y ha hecho posible una mayor eficiencia en el uso de los recursos y la reducción de tiempos y costos en la operación de los servicios. La gerencia de las empresas juega un papel de seguimiento y control de las tareas realizadas por agentes privados y comunitarios y ello da garantía para que dichas labores se realicen cada vez mejor.

La Alcaldía

Este es un escenario similar al anterior. En él confluyen dos tipos de relaciones: de un lado, entre los ciudadanos, tomados tanto de manera individual o como colectiva, y el alcalde. De otro, entre el alcalde y sus colaboradores inmediatos (funcionarios de dependencias relacionadas con la prestación de los servicios). Opera generalmente en las fases de elaboración de programas y proyectos, de ejecución y de seguimiento y evaluación de los servicios.

Los ciudadanos, y en algunos casos sus organizaciones representativas, se dirigen a la Alcaldía para presentar inquietudes, necesidades y demandas relacionadas con la cobertura o la prestación de los servicios, con la expectativa de que el alcalde responda a sus inquietudes a través de acciones discutidas en la Junta Directiva de las empresas y ejecutadas por la gerencia de éstas.

En Armenia, en algunas ocasiones es el alcalde quien toma la iniciativa de visitar los barrios y enterarse de las demandas ciudadanas. Generalmente la participación ciudadana es fragmentada, en el sentido de que no responde a procesos organizativos, sino más bien a fenómenos coyunturales y a demandas individuales derivadas de necesidades sentidas.

En todos los casos, las peticiones y los reclamos están supeditados a la decisión del alcalde. Es él quien establece en última instancia las reglas de juego, con base en criterios técnicos o políticos. El alcalde goza, pues, de un gran poder discrecional que encuentra pocas resistencias de parte de la ciudadanía, teniendo en cuenta la baja capacidad de presión de esta última, por lo menos en materia de servicios.

En cuanto al segundo tipo de relación, opera en ambas ciudades, aunque los actores institucionales sean diferentes. En Santander, el alcalde coordina con los secretarios de Obras Públicas, de Planeación y de Hacienda las tareas necesarias para la ejecución de obras de infraestructura, según los lineamientos establecidos por la Junta Directiva de la empresa de servicios. El alcalde actúa allí como orientador de las acciones y es quien toma las decisiones del caso. Sus colaboradores se limitan a entregarle los elementos de juicio "técnicos" para la toma de decisiones, pero es él quien, incorporando consideraciones políticas, define lo que, a su juicio, es más conveniente. De nuevo, el poder discrecional del alcalde es de gran peso, favorecido en este caso por el tipo de estructura administrativa del municipio, altamente centralizada en la persona del edil. En Armenia, la relación entre el alcalde y sus colaboradores es más simétrica, aunque también actúa como jefe de la Administración y tiene un importante poder de control sobre ellos.

Es, pues, éste un escenario de relaciones asimétricas, en el que la figura del alcalde sobresale en términos de su poder de decisión. Los restantes actores cumplen un rol como fuente de iniciativa, pero no cuentan con ningún poder decisorio. Es un escenario de consulta a la ciudadanía y de coordinación con funcionarios municipales que fortalece el papel del alcalde en la gestión de los

servicios y muestra de nuevo la debilidad de los actores sociales para incidir en dicho proceso.

Las relaciones intergubernamentales

La gestión de los servicios públicos supone la interrelación del municipio con otras agencias estatales extra-municipales. Esto se explica no solamente por la imposibilidad de que los gobiernos locales sean autárquicos en la atención de las necesidades de la población, sino también por la incidencia que históricamente ha tenido el Estado central en el manejo de los servicios públicos en Colombia.⁴ Tal circunstancia propicia la creación de un escenario de relaciones intergubernamentales, en el que interactúa el municipio con entidades de orden departamental y nacional. Es el caso de las ciudades estudiadas.

En Armenia, la Alcaldía estableció un convenio con la Corporación Regional del Quindío (CRQ) para la protección del medio ambiente y el manejo de las cuencas hidrográficas. En Santander de Quilichao se conformó el Comité pro-Cuencas, con la participación de representantes del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Corporación Regional del Valle del Río Cauca (CVC), la Alcaldía de Santander y Emquilichao. Su función es la elaboración de políticas y programas orientados a la conservación de las cuencas de los ríos que bañan el municipio.

Aunque no se trata de un escenario permanente, es importante en la definición de aspectos específicos, como la determinación de tarifas o el diseño y ejecución de programas para la protección del medio ambiente. Es un escenario de relaciones relativamente horizontales, en el que la Alcaldía entra en relación con agencias extramunicipales para la coordinación de programas específicos. En algunos casos, como la definición de tarifas, se genera una cierta asimetría en la relación entre el Municipio y la Junta Nacional de Tarifas, pues es ésta la que aprueba en última instancia las solicitudes hechas por el primero para modificar o establecer un nuevo sistema tarifario.⁵

1.2 El modo de gestión empresarial⁶

Los modos de gestión son formas de organización y manejo de los recursos humanos, económicos, técnicos e institucionales, de los cuales disponen las autoridades municipales para diseñar y ejecutar los planes y programas relativos a la prestación de los servicios. Los modos de gestión comprenden aspectos técnicos y políticos. Los primeros se refieren al instrumental técnico-administrativo de que disponen los responsables de la prestación del servicio para garantizar una buena operación del mismo. Los aspectos políticos se refieren a las relaciones de poder que resultan de la participación de distintos actores en la toma de decisiones sobre la gestión.

El estudio de los servicios de acueducto y alcantarillado en Armenia y

Santander de Quilichao permite identificar un modo de gestión dominante de carácter *empresarial*. A continuación se describen los rasgos principales de este modo de gestión en torno a cuatro aspectos significativos: el control del proceso técnico, la focalización, la innovación y la relación Administración Municipal/ usuario.

Control del proceso técnico

Hace referencia al grado de unidad y coherencia entre las distintas fases del proceso de gestión y al tipo de racionalidad con la que opera la unidad de prestación del servicio. En el modo de gestión empresarial, las unidades operativas (empresas que prestan el servicio) ejercen un nivel elevado de control del proceso técnico. La ejecución de programas y, en general, la operación de los servicios, se apoyan en una base de estudios técnicos, planes maestros, estudios financieros y administrativos, que contienen un diagnóstico de las necesidades en materia de servicios y proponen acciones específicas para resolverlas, así como instrumentos de distinto orden (técnicos, financieros y administrativos) para garantizar su ejecución.

Quien asegura dicha unidad y coherencia del proceso es la gerencia de las empresas y su equipo técnico-administrativo. Por definición, es la encargada de presentar a la Junta Directiva los proyectos que deben ser puestos en marcha, con su respectiva argumentación técnica, y de ejecutar las decisiones tomadas en la Junta. La gerencia prácticamente está presente en todas las fases de la gestión. En ambas ciudades, las empresas hacen un seguimiento permanente del proceso, cuidando que el servicio sea bien prestado y que no haya inconsistencias entre las políticas, los programas, las inversiones y la operación del servicio.

Desde el punto de vista de las decisiones, los criterios técnicos subordinan a los políticos, lo que asegura una cierta fluidez y una ausencia de tensiones entre esos dos componentes del juego decisional. El alcalde, quien preside la Junta Directiva de las empresas y es un actor político por excelencia, se rige sin embargo por los parámetros de eficiencia, antes que por conveniencias políticas personales o partidistas. El juego de las negociaciones políticas se coloca hasta cierto punto fuera de los límites de la gestión e incide en forma débil en la definición de políticas y en la decisión sobre programas de ampliación y mejoramiento de los servicios. Esto permite reducir el peso de las presiones clientelistas y de los intereses particulares en el conjunto del proceso.

La ciudadanía, por su parte, no juega un papel determinante en el control del proceso. Como ya se mostró en la descripción de los distintos escenarios, se limita a reclamar solución a necesidades específicas y, de vez en cuando, a proponer iniciativas para mejorar la prestación de los servicios. Este débil rol se hace más notorio por el magro papel de los representantes de los usuarios en la Junta Directiva de las empresas. Su pasividad frente a la capacidad de iniciativa

del alcalde y de la gerencia de las empresas permite inclinar la balanza de las decisiones del lado de estos dos actores, reforzando así cierta tendencia tecnoburocratizante de este modo de gestión.

Focalización

Esta dimensión alude, de un lado, al grado en que la unidad oferente del servicio percibe y consigue satisfacer las demandas de la población; y, de otro, a la pertinencia de las decisiones en materia de ampliación y mejoramiento del servicio.

El modo de gestión empresarial ha garantizado una buena cobertura de los servicios en las dos ciudades (96 por ciento en acueducto y alcantarillado en Armenia; 98 por ciento en acueducto y 95 por ciento en alcantarillado en Santander de Quilichao). Dos elementos importantes de la gestión en materia de focalización han sido los criterios de equidad y de respuesta ágil que las empresas han empleado en la definición de sus proyectos. En efecto, las inversiones realizadas recientemente en ambas ciudades han tratado de resolver los problemas de acueducto y alcantarillado (reemplazo de redes, ampliación de cobertura, mejora de la calidad de la operación del servicio, etc.) para el conjunto de la ciudad y sin discriminación por razones de ubicación, estrato social o simpatías políticas. Los datos sobre cobertura por comunas de la ciudad indican un cubrimiento homogéneo en todas ellas.

Más aún, cuando las empresas a través de sus estudios detectan carencias en barrios periféricos de origen popular, han hecho lo necesario para cubrirlas y satisfacer prontamente la necesidad. En Armenia, por ejemplo, las empresas públicas realizaron recientemente una importante inversión para cubrir el déficit de acueducto y alcantarillado en 63 barrios del sur de la ciudad. Igual cosa puede decirse de los esfuerzos por mejorar los sistemas de conducción en la planta de tratamiento, aumentar la capacidad de almacenamiento en los tanques, sustituir las redes obsoletas y reducir sustancialmente los niveles de pérdida por fugas o por deficiencias en el sistema de micromedición. En Santander, la gestión de Emquilichao ha sido mucho más eficiente que la de Empocauca, empresa departamental que prestaba el servicio antes de 1987. Han sido sustituidas las redes obsoletas, se han reducido los niveles de pérdida de agua y se han desarrollado proyectos concretos para atender las necesidades de la población.⁷

En ambas ciudades ha sido importante la elaboración de estudios y planes maestros para los servicios, que contribuyen a racionalizar el uso de los recursos y obtener resultados concretos en plazos de tiempo determinados. Allí siguen primando los criterios técnicos de eficiencia y eficacia como rectores de la acción de las empresas, por encima de consideraciones políticas de beneficio exclusivo para determinados sectores de la población.

Innovación

Este aspecto indica el esfuerzo de renovación y cambio que le imprimen al proceso de gestión los responsables de la prestación del servicio en vistas a mejorar su administración y su calidad. El modo de gestión empresarial tiene un fuerte componente innovador, que se refleja en diversos aspectos. Desde el punto de vista de la operación técnica de los servicios, las empresas han introducido en ambas ciudades nuevos elementos de gestión: uno de ellos es la realización de estudios de diagnóstico sobre el estado de los servicios y la elaboración de planes de acción y mediano y largo plazo. En Armenia está en marcha actualmente el Plan Maestro de Acueductos y Alcantarillado, cuyo objetivo fundamental consiste en dotar a la ciudad de una infraestructura hidráulica y sanitaria para un período de quince años. Santander cuenta igualmente con un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado que plantea metas precisas para la Administración Municipal en términos de mejoramiento técnico y administrativo de los servicios.

Otro cambio técnico ha sido el mejoramiento de los sistemas de tratamiento, almacenamiento y distribución del agua; asimismo, la creación de la Oficina de Control de Pérdidas de agua en Armenia, elemento clave para incrementar la eficiencia de la operación.

Se han operado cambios en la concepción misma del manejo del agua. Se trata del esfuerzo en ambas ciudades por lograr un manejo integral del recurso, que comprende no sólo el uso adecuado de las aguas residuales, sino también el cuidado de las cuencas hidrográficas que abastecen el acueducto. Se ha introducido así un criterio ambiental en el desarrollo de todos los proyectos.

Otra innovación importante es la que se ha introducido en los sistemas de administración de los servicios. En las dos ciudades, pero especialmente en Armenia, se ha impuesto un estilo "gerencial", copiado de los modelos administrativos del sector privado, para el manejo de la empresa. Esto ha implicado modificaciones importantes en la vinculación, capacitación y manejo del personal y el uso de tecnologías actualizadas para la prestación de los servicios y el control de la gestión. Desde el punto de vista de la vinculación de personal, por ejemplo, se han impuesto criterios de calificación y méritos de los aspirantes,⁸ por encima de criterios políticos (recomendaciones y cuotas burocráticas).⁹ Estos cambios han ido paralelos a una reorganización institucional de las empresas, más notoria en el caso de Santander. Allí se creó recientemente la División de Sistemas y se fortalecieron las unidades encargadas de las actividades comerciales y financieras. En este punto cabe señalar como un elemento adicional el saneamiento financiero de las empresas, que les ha permitido contar con una mayor capacidad de gestión e inversión.

Finalmente, en ambas ciudades las empresas han tratado de establecer nuevos tipos de relación con la comunidad beneficiaria de los servicios: se han contratado ciertas tareas con organizaciones comunitarias (lectura de

medidores, entrega de facturas para la cobranza, extensión de redes, limpieza de sifones, etc.) a fin de reducir los costos de operación, generar empleo y estimular la participación. Las empresas han desarrollado una serie de campañas para cambiar la mentalidad de los usuarios del servicio en varios aspectos: disminución del consumo de agua, pago de las facturas y acercamiento de la comunidad a la Administración Municipal para discutir y concertar ciertas decisiones. Esto le otorga a la gestión de los servicios un tono más abierto a las demandas ciudadanas.

Relación empresa/usuario.

Este último rasgo de los modos de gestión tiene que ver con la forma como se establece el vínculo entre oferta y demanda del servicio en sus aspectos técnicos (operación del servicio) y políticos (toma de decisiones).

Tal y como ha sido descrito, el modo de gestión empresarial es, a primera vista, "autosuficiente" desde el punto de vista de los actores que controlan el proceso. En otras palabras, el manejo de los servicios aparece como de exclusiva responsabilidad e iniciativa de la Administración Municipal (alcalde y gerencia de las empresas). Allí la población poco tendría que ver, sobre todo en relación con las grandes decisiones sobre la gestión.

Sin embargo, ha sido otra la propuesta de la Administración Municipal en las dos ciudades. Como ya se mencionó al describir los escenarios de la gestión, existen mecanismos institucionales de representación de los usuarios en la gestión de los servicios. Concretamente, han operado dos: su participación en la Junta Directiva de las empresas y la posibilidad que tienen ciertos grupos, por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal, de contratar con la Administración algunas obras. En cuanto al primero, es en esa Junta donde se discuten todas las decisiones sobre la operación y la administración de los servicios. Pero, como ya se dijo, los usuarios juegan un rol muy pasivo en dicha Junta y es poco lo que aportan como iniciativa propia a la discusión. El segundo ha operado más fluida y constantemente en ambas ciudades.

Mucho más eficaces como canales de comunicación ente la Administración Municipal y la ciudadanía son los medios informales que se han ido creando a medida que las circunstancias así lo han exigido. En ocasiones, como ocurre en Armenia, el alcalde y la gerencia han tomado la iniciativa de consultar a la población directamente en los barrios para conocer sus inquietudes y propuestas en materia de servicios. Otras veces, es la población la encargada de acudir a la gerencia de las empresas o al despacho del alcalde para hacer presente sus quejas, reclamos y propuestas de solución. Son mecanismos de consulta y, en algunos casos, de concertación que han funcionado mejor que los mecanismos institucionales. Por ello, la gente en general emplea más los primeros que los segundos.

El hecho de que sean estos mecanismos informales los que tengan mayor

éxito explica por qué la relación Administración Municipal/usuarios se desarrolla fundamentalmente en términos individuales, y no colectivos. Esto facilita a la Administración la toma de decisiones y permite a los usuarios satisfacer sus necesidades individuales. Como contrapartida, es poco lo que tales encuentros contribuyen a fortalecer la organización ciudadana y su movilización colectiva. De todas formas, al ser canales eficaces, legitiman el modo de gestión y colaboran a la reducción de las tensiones que se podrían generar de no existir tales canales de comunicación.

Lo que queda claro es que la relación con los usuarios es viable siempre y cuando la participación de estos últimos contribuya al logro de las metas de eficiencia y eficacia. Las consultas, los contratos y la concertación con sectores específicos de la población sólo tienen sentido en esa perspectiva.

Con base en la caracterización de estos cuatro aspectos, es posible definir la lógica y los rasgos fundamentales del modo de gestión empresarial. Queda claro que se trata de un modo cuya lógica está inspirada en una racionalidad técnico-empresarial que gira en torno a las ideas de *eficiencia* en el uso de los recursos y *eficacia* en la satisfacción de las necesidades. La eficiencia y la eficacia son las claves distintivas de la gestión. Definen la misión de las empresas y constituyen el *leit motiv* de la conducta de los funcionarios municipales encargados de la prestación de los servicios.

Los actores técnicos juegan un papel dominante en las distintas fases de la gestión; sus instrumentos básicos son los estudios de diagnóstico y los planes a mediano y largo plazo, los cuales les permiten asegurar la consistencia entre las distintas fases del proceso, controlar la prestación de los servicios e incidir de manera significativa en la toma de decisiones. Los actores políticos (el alcalde y su equipo de colaboradores inmediatos) aparecen subordinados a los actores técnicos y empresariales dominantes. Los grupos políticos, en su mayor parte agentes principales de las tradicionales prácticas clientelistas, pasan a un segundo plano. Su incidencia es relativamente baja en las decisiones de la Junta Directiva de las empresas y solamente a través del Concejo Municipal pueden negociar con el alcalde algunas cuotas burocráticas.

Por su parte, los actores sociales tienen una débil incidencia en el funcionamiento de este modo de gestión. Sus bajos niveles de organización, la desconexión entre la ciudadanía y sus voceros en distintas instancias de participación, el desconocimiento de la problemática de los servicios más allá del estrecho límite de las necesidades individuales o barriales y la ausencia de una propuesta propia para el manejo de los servicios explican el bajo perfil de este sector. La participación se limita a la iniciativa individual frente a la Administración Municipal, a una que otra concertación de obras y/o de tareas con la municipalidad. A las empresas les interesa ese tipo de intervención ciudadana, pues contribuye a reducir los costos de operación, generar empleo, disminuir las tensiones sociales y ganar legitimidad a los ojos de la población. Por ello la estimulan y se declaran abiertas a la participación.

El funcionamiento del modo de gestión

El modo de gestión empresarial, si bien es característico del manejo de los servicios de acueducto y alcantarillado en las dos ciudades, no opera de la misma forma en ellas. Podría decirse que la descripción hecha se aplica de manera estricta en Armenia. En Santander actúan ciertos factores que distorsionan levemente el modelo, sin quitarle, por supuesto, su orientación básica.

En efecto, en Santander el alcalde ejerce un gran control sobre el conjunto de la Administración Municipal, tanto centralizada como descentralizada y, en consecuencia, incide de manera significativa en las decisiones finales. No se trata únicamente de su poder de iniciativa como primera autoridad municipal y presidente de la Junta Directiva de Emquilichao, sino de su capacidad para imponer ciertos puntos de vista en la Junta Directiva de las empresas. Aunque el alcalde tiene en cuenta los criterios técnicos colocados a consideración por la gerencia de las empresas, es él quien, teniendo en cuenta factores de conveniencia política, da la pauta final para las decisiones. El alcalde controla los "movimientos" de sus subalternos y tiene una gran injerencia en la definición de obras, proyectos, inversiones y contratos.

Otro elemento distorsionante es el papel de las negociaciones políticas en la toma de decisiones. Si en Armenia el alcalde se coloca "por encima" de las disputas y negociaciones partidistas, en Santander, los "pactos de poder"¹⁰ tienen una importante incidencia en las decisiones, incluso dentro de la Junta Directiva de Emquilichao. El alcalde, autoridad política máxima a nivel local, se desempeña como agente negociador con los partidos, de manera que éstos vean satisfechas sus aspiraciones burocráticas y de orientación del gasto público. Esos pactos determinan compromisos que el alcalde debe reflejar en sus programas de gobierno y en su gestión. Hay, en tal sentido, una politización de la Administración Municipal que, en el caso de los servicios públicos, logra permear parcialmente los procesos decisorios, sin determinarlos totalmente.

Esto significa que, comparativamente con Armenia, en Santander los criterios políticos tienen un peso relativo mayor en la toma de decisiones en algunas fases de la gestión, por ejemplo, la selección de proyectos de inversión, las fuentes de financiamiento y la contratación de obras para la operación y ejecución del servicio. No obstante, la lógica central del modo empresarial (eficiencia y eficacia en la prestación del servicio) se mantiene como pauta orientadora del desempeño de Emquilichao.

Los cuellos de botella

Puede hablarse de dos tipos de cuellos de botella: los de carácter técnico, relativos a la operación del servicio y los que se derivan del tejido de relaciones entre los agentes que intervienen en la gestión. Aunque el modo de gestión empresarial garantiza eficiencia y eficacia, control del proceso e innovación, no

dejan de existir dificultades de orden técnico en la operación de los servicios, derivadas básicamente del estado de las redes, de algunas insuficiencias en las plantas de tratamiento y de la ausencia de sistemas de tratamiento de aguas servidas en ambas ciudades. Como consecuencia, aparecen en ocasiones problemas de cobertura y, sobre todo, de contaminación de las fuentes de suministro de agua, que no dejan de representar un reto desde el punto de vista de los planes de inversión.

Ahora bien, lo que se aprecia en las dos ciudades es un interés, por parte de los responsables de las unidades gestoras, de enfrentar rápidamente esas dificultades y proveer las soluciones y los medios necesarios para ejecutarlas. De todas formas, hay que considerar que los recursos de los que disponen las empresas son escasos, lo que hace que algunos proyectos no tengan una rápida ejecución. Tal es el caso, por ejemplo, del tratamiento de las aguas servidas, que implicaría inversiones de gran magnitud. En ese sentido, no todos los cuellos de botella técnicos son superados en el corto plazo, y permanecen como tareas que deben ser resueltas en plazos más largos.

En cuanto a los cuellos de botella de tipo sociopolítico, el más importante es, sin duda, el bajo nivel de calificación y de representatividad de los usuarios que hacen parte de la Junta Directiva de las empresas de servicio. Opera allí una especie de cortocircuito que dificulta considerablemente la comunicación entre la ciudadanía y la Administración Municipal. Ello reduce el peso político de ese canal de participación ciudadana, desde el punto de vista de su legitimidad a los ojos de la ciudadanía. Por tal razón, la gente acude directamente a las empresas para presentar sus quejas e iniciativas o negociar directamente con las autoridades encargadas la realización de determinadas obras. Esto fragmenta la relación entre los ciudadanos y el gobierno local y debilita las posibilidades de organización de los usuarios como actores colectivos. La solución de los problemas se convierte en un asunto individual que cada quien debe "negociar" con la Administración Municipal.

Otro cuello de botella, particularmente característico en Santander, es la politización de algunas decisiones de corte técnico-administrativo, debido al poder del alcalde y el marco de negociaciones políticas que rodea la gestión de los servicios. Tal situación produce por lo menos dos consecuencias visibles: por un lado, los bajos niveles de participación de la sociedad en la gestión, sobre todo en materia de definición de políticas, planes y programas; por otro, la falta de continuidad en la administración del proceso. Un indicador de tal situación es el cambio frecuente del gerente de Emquilichao, fenómeno que causa inestabilidad en las empresas y frena administrativamente la operación de los servicios.

2. EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA

Existe una gran diferencia en la prestación del servicio en las dos ciudades. Mientras en Armenia está a cargo de una entidad descentralizada de orden municipal —las Empresas Públicas de Armenia—, en Santander está a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, entidad centralizada, dependiente directamente de la Alcaldía. Esto implica escenarios, actores y formas diferentes de prestación del servicio que explican la existencia de más de un modo de gestión.

2.1 Escenarios y actores

En Armenia, los escenarios en los cuales se desarrolla la gestión del servicio de recolección de basuras son prácticamente los mismos que en el caso del acueducto y el alcantarillado, a saber, la Junta Directiva de las Empresas Públicas, el despacho del alcalde y la gerencia de las Empresas. Habría que añadir solamente uno, el relleno sanitario. En Santander, los escenarios identificados son el despacho del alcalde, el despacho del secretario de Obras Públicas y el vertedero de basuras. A continuación se describen los dos escenarios que hasta el momento no han sido caracterizados.

Los vertederos de basura

En ambas ciudades, se trata de un escenario de encuentro entre las empresas de servicios y el grupo de recicladores que trabaja en los vertederos. Sin embargo, el tipo de relaciones que se establecen entre ellos es diferente en cada ciudad. En Armenia dicha relación ha sido de tensión y, en ocasiones, de conflicto, debido a que los recuperadores de basura interfieren en el proceso técnico de relleno sanitario, retardan el proceso y generan problemas ambientales, por cuanto suelen acumular el material recuperado en forma desordenada, ocasionando malos olores y creando otro basurero dentro del relleno. La empresa ha tratado de darles capacitación para mejorar su desempeño desde el punto de vista técnico y los ha estimulado para que se constituyan como un grupo organizado. Con tal fin contrató los servicios del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) para que les brindara una capacitación sobre cooperativismo. Sin embargo, ese proyecto no ha tenido éxito.

En Santander las relaciones entre los trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas y el grupo de recicladores es más fluida; de parte de la Administración Municipal hay una actitud de tolerancia hacia estos últimos, por lo que no se han presentado roces ni conflictos. Al contrario, hay una cierta colaboración y coordinación para no entorpecer la labor de cada quien. Hay una aceptación implícita del trabajo de los recicladores, lo que explica su permanencia hasta ahora en el vertedero. Sin embargo, la Secretaría no ha ido más allá, por

ejemplo, a través de programas de capacitación de los recicladores para que se organicen y aumenten sus niveles de ingreso.

Como puede verse, es un escenario restringido desde el punto de vista de los actores que intervienen y opera solamente en una fase específica de la operación del servicio, a saber, la disposición final de las basuras.

La Secretaría de Obras Públicas

Este es un escenario de relación entre la Administración Municipal de Santander, sus funcionarios y la ciudadanía. Las quejas y reclamos de la población, presentados generalmente de manera individual, permiten la identificación de algunos programas y proyectos que la Secretaría de Obras Públicas trata de poner en marcha.¹¹ No es un escenario de elaboración de políticas, sino más bien de comunicación para la determinación de acciones concretas que buscan resolver las carencias detectadas por la gente en la prestación del servicio. En ese sentido, la relación entre la Administración Municipal y los ciudadanos es relativamente "horizontal". Sin embargo, desde el punto de vista de las decisiones, la Administración actúa por cuenta propia. La Secretaría de Obras Públicas define las acciones necesarias para resolver el problema planteado y las presenta al alcalde para que éste decida al respecto. Hay, pues, una clara asimetría en la relación sociedad/ Administración Municipal.

El hecho de que la población no tenga en este escenario capacidad decisoria no implica tensiones ni conflictos. La ciudadanía se limita a presentar sus reclamos y espera que la Administración cumpla con poner fin a sus problemas. Hasta el momento no se ha detectado en Santander ninguna movilización popular por reivindicaciones en torno a las basuras. En ello incide el hecho de que la población parece tener una noción de aseo exclusivamente relacionada con el interés individual de no verse afectada por basuras en su vecindario, lo que impide la formación de una conciencia colectiva al respecto y la creación de una organización para representar intereses compartidos.

2.2 Los modos de gestión de los servicios

El hecho de que el servicio de recolección de basuras sea prestado por unidades diferentes en cada ciudad explica la existencia de dos modos de gestión. El primero, aplicable al caso de Armenia, es el modo de gestión empresarial ya descrito a propósito del análisis de los servicios de acueducto y alcantarillado en esa ciudad. Basta recordar que dicho modo se caracteriza por un elevado control del proceso técnico, sujeto a los criterios de eficiencia y eficacia que orientan la gestión; una adecuada focalización desde el punto de vista de la cobertura y de la identificación de las poblaciones objeto del servicio; una alta capacidad de innovación técnica, administrativa y de formas de relación con la

ciudadanía y, finalmente, una apertura a la intervención ciudadana en ciertas fases del proceso, particularmente en la operación del servicio y en el seguimiento y la evaluación del mismo.

Sin embargo, existen ciertos aspectos relacionados con la especificidad del servicio, que le confieren un tono particular al modo de gestión y que no sobra mencionar: en primer lugar, desde el punto de vista del control del proceso, se nota la ausencia de una política sobre el manejo de las basuras que tenga en cuenta aspectos distintos a su mera disposición en el relleno sanitario. No se ha formulado una estrategia de reciclaje que pueda contrarrestar los efectos ambientales dañinos de la acumulación de residuos sólidos y que al mismo tiempo mejore las condiciones de vida de las personas que se dedican informalmente a recuperar materiales.¹² Y ello a pesar de que los gremios empresariales y el propio sindicato de trabajadores de las Empresas Públicas han entregado a la Administración Municipal algunas propuestas sobre el tema.

En segundo lugar, en términos de cobertura, existe un déficit de carros recolectores que ocasiona trastornos en los horarios de los recorridos, excluye a ciertas zonas de la prestación del servicio y propicia la acumulación de basuras en ciertos sitios de la ciudad.¹³ Finalmente, desde el punto de vista de la relación entre la Administración Municipal y los usuarios del servicio, hay que destacar el peso importante que tiene la contratación de algunas tareas, como el barrido de calles, con grupos comunitarios. Esta estrategia le ha permitido a la Administración Municipal disminuir los costos de operación, crear fuentes de trabajo y, sobre todo, involucrar a ciertos sectores de la población en la prestación del servicio, siempre en los marcos de eficiencia y eficacia.

El otro modo de gestión, que sintetiza los rasgos de la prestación del servicio de recolección de basuras en Santander, puede ser denominado "de control político". A continuación se describen sus características principales.

El control del proceso técnico

Lo primero que hay que señalar es que, dada la poca importancia relativa que tiene la prestación del servicio en el conjunto de la gestión municipal,¹⁴ difícilmente puede hablarse de un proceso en su conjunto. En efecto, en Santander no existen, propiamente hablando, políticas sobre el sector. Las acciones que emprende la Administración Municipal buscan simplemente cumplir con la obligación que tiene el municipio de recoger basuras y asear las calles y de responder a las solicitudes ciudadanas. Hay respuestas coyunturales a los problemas que se van presentando cotidianamente, pero no hay una definición estratégica del servicio en términos de planes y programas de acción a mediano y largo plazo. La gestión se centra, pues, en las decisiones sobre esas actividades específicas y, en ciertas ocasiones, sobre las inversiones para mejorar los equipos y ampliar la cobertura.

Esta circunstancia, aunada al hecho de que el servicio es prestado por una dependencia de la Administración Central Municipal (la Secretaría de Obras Públicas), le otorga al alcalde, en su calidad de primera autoridad municipal, el control del proceso. En otras palabras, el alcalde tiene un peso significativo en la definición de programas y proyectos y en las grandes decisiones sobre inversión y operación del servicio. El secretario de Obras Públicas juega un rol de asesoría técnica, en el sentido de identificar y definir el carácter de los proyectos relacionados con la prestación del servicio (ampliación de cobertura, mejoramiento del equipo, contratación con la comunidad, cambios administrativos, etc.) y entregar al alcalde la información necesaria para que pueda adoptar una decisión; pero no cuenta con la autonomía para decidir sobre la ejecución de tal o cual acción específica.

El alcalde se acoge en sus decisiones a criterios fundamentalmente políticos. Esto quiere decir que se orienta por parámetros de legitimidad social y de acumulación política que, en el caso de Santander, significan negociación de intereses con grupos partidistas y relaciones de clientela con los usuarios del servicio y con determinados grupos económicos y sociales que han demostrado una firme lealtad política. Los criterios técnicos, si bien pueden ilustrar las diferentes opciones de acción, son desplazados a un segundo plano en el momento de la toma de decisiones.

En este orden de ideas, no existe necesariamente una coherencia entre las distintas fases de la gestión. Al no existir políticas que orienten la prestación del servicio, las decisiones están más determinadas por las circunstancias (las demandas sociales o las conveniencias políticas) y las acciones aparecen más como soluciones parciales y dispersas que no encuentran mutua relación.¹⁵

Focalización

La cobertura del servicio en Santander es del 85 por ciento, lo que lo hace deficitario en algunos barrios de la ciudad. Esto refleja una mediana capacidad de la Secretaría de Obras Públicas para responder a las demandas de la población.

En efecto, hasta ahora la Secretaría cuenta solamente con un vehículo recolector, que no alcanza a cubrir la cabecera municipal, y una volqueta destinada a los dos principales corregimientos del municipio (Villarrica y Mondomo). Actualmente el municipio adelanta las gestiones necesarias para la adquisición de varios vehículos recolectores que reemplacen los viejos y aumenten la cobertura del servicio.

Un elemento de tensión y conflicto es el vertedero de basuras, en lo relativo a sus especificaciones técnicas. El vertedero de Quitapereza no es propiamente un relleno sanitario. Es simplemente un lugar donde se depositan las basuras y se realizan algunas tareas de reciclaje y de nivelación de los desperdicios. Esto ha generado problemas ambientales de cuidado, como la

contaminación del río Quilichao, en cuya ribera está localizado el vertedero, y la proliferación de moscas y mosquitos portadores de infecciones. Los habitantes del sector han reclamado un tratamiento técnico de las basuras y han protestado en reiteradas ocasiones por los malos olores y las enfermedades que se derivan del deficiente manejo técnico, pero la Administración Municipal no ha formulado ni ejecutado un programa que resuelva tales problemas. Se espera que la asesoría de la Universidad del Valle dote al municipio de una estrategia para contrarrestar dichos problemas y para manejar técnicamente la disposición final de las basuras.

Innovación

En Santander no se observa un empeño de la Administración Municipal por emprender acciones que tengan como finalidad generar procesos de innovación en la prestación del servicio de recolección de basuras. Se observa más bien un fuerte proceso de rutinización de la gestión que se traduce en que las tareas ligadas a la administración y la operación del servicio se conviertan en una "carga" para la Secretaría de Obras Públicas.

Dos excepciones a dicha tendencia confirman la regla: de un lado, el estudio que realiza actualmente la Universidad del Valle, el cual sin lugar a dudas va a plantear a la Administración Municipal nuevas orientaciones para la gestión del servicio, particularmente en lo relativo a la operación técnica del vertedero, y a la educación de la población en cuanto a la producción y al manejo de las basuras. De otro, la contratación del barrido de las calles con organizaciones comunitarias. Esta no había sido una práctica corriente de la Administración Municipal y actualmente es bien valorada por sus resultados.

Un aspecto que actualmente aparece sólo como una idea, pero que en el futuro se puede concretar como un proyecto de envergadura, es la posibilidad de que la Secretaría de Obras Públicas deje de ser la unidad prestadora del servicio. Se discuten varias alternativas: una, que Emquilichao se encargue del servicio, a fin de asegurar una mayor eficiencia y eficacia en su prestación. Otra, que el servicio sea entregado a una empresa privada para que lo administre y descargue al municipio de dicha responsabilidad. Finalmente, que algunas tareas sean contratadas con la comunidad y otras sean desarrolladas por la municipalidad. Cualquiera de esas posibilidades implicaría un drástico cambio en la gestión del servicio y probablemente una mejora en la cobertura y en la calidad del mismo.¹⁶

Relación administración municipal/usuarios

Han sido tres las formas más relevantes de relación entre la Administración Municipal y la población: en primer lugar, la contratación con algunos grupos organizados de algunas tareas propias de la operación del servicio. Este tipo de

relación cubre una porción bastante reducida de la población y, por tanto, beneficia directamente a unas pocas personas. En segundo lugar, la iniciativa ciudadana reflejada en quejas, reclamos y propuestas para cubrir necesidades sentidas o en protestas por problemas relacionados con la cobertura y la calidad del servicio o por los defectos ambientales del estilo de gestión imperante. Finalmente, las relaciones de clientela, a través de las cuales ciertos grupos económicos y sociales se ven beneficiados por las decisiones municipales en materia de contratos o de acciones prioritarias.

Salvo en el primer caso, en el cual se desarrollan procesos de concertación y contratación, la ciudadanía poco peso tiene en las decisiones de gestión. Los reclamos son presentados a la Administración Municipal, pero nada garantiza que sean atendidos satisfactoriamente. El alcalde tiene un gran poder discrecional y, como ya se dijo, se atiene a conveniencias políticas en el momento de tomar las decisiones en el caso de las relaciones de clientela, lo que se produce es un vínculo de dependencias de los beneficiarios con respecto al decisor (el alcalde) y/o a los intermediarios políticos (jefes partidistas que negocian con el alcalde cuotas burocráticas, de inversión o de contratos). Por lo demás, son muy contados los sectores que tienen una mínima conciencia sobre el manejo de las basuras y los que muestran un interés por mejorar la prestación del servicio más allá de su limitado interés individual. Por eso, las relaciones que se establecen entre la Administración Municipal y la población son de carácter individual y poco contribuyen a crear identidades de tipo colectivo.

En síntesis, en este momento de gestión domina la lógica de la acumulación política como criterio para la toma de decisiones. Dicha lógica se centra en la idea de que las decisiones sobre la gestión, sea en el momento de la definición de políticas o de la ejecución de proyectos específicos relacionados con la prestación del servicio, deben reportar ante todo algún rendimiento político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso eficiente de los recursos. Los tres resultados pueden aparecer juntos, pero la clave está en que la acción gubernamental contribuya a fortalecer vínculos políticos con los partidos o directamente con la población.

Esto lleva a que los actores políticos, y particularmente el alcalde, jueguen un papel central como agentes de decisión y como orientadores de la gestión, no solamente en la adopción de políticas, sino también en las fases de ejecución y operación del servicio. Por su parte, los actores técnicos, si bien son tenidos en cuenta como fuentes de una información necesaria para medir el alcance de las decisiones o el costo de los proyectos, no pesan lo suficiente como para convertirse en factores decisivos de la gestión, tal y como ocurría en el modo de gestión empresarial. Por el contrario, aparecen subordinados a los actores políticos. Por ello, no existe una gran preocupación por la realización de estudios técnicos ni por la elaboración de planes y estrategias de acción. Las decisiones se toman a tono con las circunstancias y en función del entorno sociopolítico.

Por último, los actores sociales aparecen esencialmente como beneficiarios de un servicio, pero no como fuentes de generación de programas o como fiscalizadores de la gestión. No existen canales institucionales de relación entre la administración y la ciudadanía, lo que lleva a esta última a emplear generalmente canales informales para presentar sus inquietudes a la municipalidad y solicitar la solución a sus necesidades sentidas. La iniciativa de la gestión está prácticamente en manos de la Administración Municipal, y más exactamente en las del alcalde.

Los cuellos de botella

Sin duda, uno de los cuellos de botella más notorios es la falta de educación de los usuarios sobre el manejo de los residuos sólidos, lo que se refleja, entre otras cosas, en la falta de colaboración para disponer los desechos en lugares adecuados, de manera que la recolección se haga de modo más eficiente. De parte de la Administración Municipal tampoco se aprecia un interés por mejorar esa situación mediante campañas educativas o a través de un programa de reciclaje. Es éste uno de los puntos que tratará de resolver el equipo de asesores de la Universidad del Valle.

Los déficit en la prestación del servicio en algunos barrios está propiciando la formación de botaderos "informales", situados en distintas zonas de la ciudad. Allí juegan un papel determinante la falta de equipo adecuado, concretamente de vehículos recolectores, y el difícil acceso a ciertos barrios por el estado de sus vías. Como consecuencia de tal situación, se han originado problemas ambientales por la proliferación de desperdicios en las calles.

El otro cuello de botella es la falta de voluntad para convertir el vertedero de Quitapereza en un relleno sanitario. El actual vertedero, como ya se dijo, no cumple con las disposiciones técnicas de un relleno sanitario, lo cual produce un impacto ambiental negativo (vertimiento de desperdicios líquidos al río Quilichao, proliferación de insectos en la zona, malos olores, etc.).

En el centro de todos estos inconvenientes hay un factor clave: la poca importancia que la municipalidad le ha dado al servicio. Este reporta ingresos muy inferiores a los costos de operación, lo que implica un subsidio que reduce las posibilidades de inversión del municipio en otros frentes. Por tal razón, ha estado relegado a un plano muy secundario, desde el punto de vista de las prioridades de la gestión local y no se observa un esfuerzo por inyectarle recursos financieros y humanos. Es posible que la propuesta de trasladar la responsabilidad del servicio a Emquilichao modifique tal estado de cosas y lleve a la Administración Municipal a brindarle mayor atención.

En virtud de la poca importancia dada al servicio y del tipo de gestión dominante en su prestación, la población tampoco le presta atención a la gestión del mismo y no genera iniciativas para modernizarla ni democratizarla. Se crea, así, un círculo vicioso difícil de romper, pues a la conducta de la Administración

Municipal responde la ciudadanía con las conocidas prácticas de desinterés, baja conciencia sobre los efectos ambientales de los botaderos "informales" y reticencia a asumir las tareas de reciclaje.

3. CONCLUSIONES

El análisis de los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras en Armenia y Santander de Quilichao deja como resultado la identificación de dos modos de gestión que contrastan abiertamente en casi todos sus rasgos. El Cuadro 1 presenta dicho contraste con respecto a los ítemes que han servido para caracterizarlos. Como puede observarse, las lógicas que subyacen a cada uno de ellos son diferentes, incluso opuestas, lo que determina en parte el papel de los actores involucrados en la gestión y la capacidad de las unidades de prestación de los servicios de satisfacer las demandas provenientes de la población.

CUADRO 1. *Modos de gestión de los servicios*

	<i>Empresarial</i>	<i>De control político</i>
Principio organizador	Eficiencia y eficacia	Réditos políticos
Actores dominantes	Técnicos, administradores y alcalde	Alcalde como agente político
Control del proceso	Criterios técnicos	Criterios políticos
Consistencia de la gestión	Garantizada	No garantizada, aunque posible
Focalización	Alta	Deficiente
Innovación	Permanente y en distintos aspectos	Ocasional según las exigencias políticas
Relación municipio/ usuarios	Canales institucionales de participación; consulta y concertación en función de la eficiencia y eficacia	Consulta y concertación ocasionales; relaciones clientelistas

En la primera fase de este estudio, sobre los modelos de gestión municipal (Velásquez et al. 1989 y 1990), se mostró que en las ciudades estudiadas dominaba un estilo clientelista de gestión en el que los "pactos de poder" entre los agentes políticos se imponían como criterio fundamental para la toma de

decisiones. Los actores sociales y políticos se acogían a dicho modelo y afinaban sus conductas para propiciar los intercambios y las intermediaciones clientelistas. El modo de gestión que hemos denominado "de control político" se acomoda fácilmente a dicha lógica de gestión, pues su principio orientador es la obtención de réditos políticos y su mecanismo más usual es la negociación con los distintos actores implicados en la gestión. Cosa distinta debería ocurrir en el caso del modo de gestión empresarial, pues su lógica medular, basada en los criterios de eficiencia y eficacia, se opone al criterio de acumulación política por la vía clientelar. Sin embargo, lo que se observa es que el modo de gestión empresarial de los servicios se desarrolla en un marco de vida política local signado por el clientelismo. ¿Cómo entender esa aparente incoherencia?

Dos factores ayudan a explicarla: de un lado, el modelo de gestión clientelista toca principalmente, aunque no de manera exclusiva, a la administración central, es decir aquella que depende directamente del alcalde y está bajo su mando y tutela. La administración descentralizada, particularmente las empresas del orden municipal como las que administran los servicios estudiados, mantienen una cierta autonomía administrativa y financiera y, si bien el alcalde preside su Junta Directiva, no puede actuar guiándose solamente por su propio criterio de beneficio político. Actúa como autoridad máxima en una empresa que se apoya en un cuerpo de técnicos y administradores. Estos, como ya se demostró, tienen un alto nivel de injerencia en las decisiones finales, por suministrar el apoyo técnico de las decisiones en la Junta Directiva de la empresa. En esas circunstancias, las empresas descentralizadas pueden escapar, así sea parcialmente, a la fuerte influencia de la intermediación clientelista y pueden desarrollar un estilo diferente de gestión de los servicios.¹⁷

El segundo factor es el papel que juega el alcalde en el proceso de gestión. Si, como en el caso de Armenia, el alcalde asume como criterios de gestión la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios, su papel como agente político no hará otra cosa que reforzar el modo de gestión empresarial. Si, por el contrario, su mira fundamental es la acumulación política, muy probablemente el modo de gestión de los servicios encajará fácilmente en el modelo clientelista de gestión municipal. El caso típico al respecto, según se demostró, es la gestión del servicio de recolección de basuras en Santander.

Lo que sí queda claro de todo esto es que en ambos modelos el alcalde se convierte en el protagonista principal de la gestión y, hasta cierto punto, garantiza la unidad del proceso. Independientemente de la orientación que le imprima a su acción, posee una gran capacidad de control de la gestión y domina el panorama de las decisiones en casi todos los momentos del proceso. Esta situación es, sin duda, el reflejo de un sistema político de corte presidencialista que tiene una gran tradición en Colombia y que se traduce a nivel local en la acumulación de poder en manos del alcalde. Más aún, el hecho de ser una autoridad elegida le otorga una mayor legitimidad como orientador de la gestión y como fuente de decisiones. Esa realidad es mucho más notoria

a medida que se reduce el tamaño de la ciudad y, correlativamente, la complejidad de la estructura administrativa municipal. Los dos casos estudiados son ilustrativos al respecto. En Santander de Quilichao, la estructura administrativa municipal es relativamente simple y las relaciones de jerarquía son fácilmente descifrables. Es una estructura piramidal en cuya cima se encuentra el alcalde, el cual tiene la capacidad de controlar las decisiones que se toman en cada una de las Secretarías Municipales. Cosa distinta ocurre en Armenia, donde la estructura administrativa es más compleja, más voluminosa y con hilos jerárquicos más diversificados. El alcalde, es cierto, es la primera autoridad, pero delega en sus secretarios un cierto número de decisiones y, en consecuencia, hace que la gestión municipal sea relativamente más colegiada, menos dependiente de la discrecionalidad de una persona.

La consecuencia inmediata de este protagonismo del alcalde es el rol secundario que juegan los restantes actores que intervienen en el proceso de gestión: los técnicos cumplen un papel de apoyo a las propuestas de manejo de los servicios; los administradores ejecutan las decisiones tomadas por las autoridades respectivas; los agentes políticos negocian, cuando pueden, especialmente en el modo de control político, sus respectivas cuotas de poder; y, finalmente, los actores sociales quedan relegados a un plano secundario desde el punto de vista de la iniciativa, de la decisión y del manejo de los servicios. Los papeles de cada uno de estos actores pesan de manera distinta en cada uno de los modelos. Para citar un ejemplo, los técnicos y administradores inciden de manera importante en las decisiones que se toman en la Junta Directiva de las empresas de servicios, y los políticos tiene en el modo de gestión de control político una buena posibilidad de negociar con el alcalde sus respectivos intereses. Pero, a la larga, hay una cierta correspondencia en los papeles de los distintos actores en los dos modelos.

Esto plantea de lleno la pregunta sobre el carácter democrático o no de cada uno de ellos. Un rasgo central del modo de gestión empresarial es la distinción más o menos nítida de las esferas de competencia técnica y de deliberación política. La Junta Directiva de las empresas que prestan el servicio es uno de los escenarios en los que tal distinción opera claramente. Los criterios técnicos intervienen como apoyo indispensable para la definición de planes y proyectos, y los criterios políticos se mueven más en el plano de la definición de políticas y de estrategias globales de acción. Como se mostró en su momento, las decisiones sobre la conveniencia o no de un proyecto específico se toman teniendo en cuenta los argumentos suministrados por el equipo técnico de la gerencia, antes que los criterios derivados de algún interés político específico. Esto evita que la gestión del servicio se privatice en el sentido de subordinarla a intereses particulares.

La eficiencia y eficacia no son únicamente parámetros técnicos. Implican la idea de que allí donde haya una demanda hay que colocar una respuesta de oferta, haciendo el mejor uso posible de los recursos, independientemente de

quien sea el beneficiario. En otras palabras, el modo de gestión empresarial, por la lógica en que se inspira, tiende a favorecer el carácter público de la gestión del servicio. Por lo demás, ello contribuye de hecho a la reducción de las desigualdades sociales en materia de acceso a los servicios.

El alto nivel de focalización que caracteriza a este modo gestión se refleja en que la oferta de servicio constituye una respuesta adecuada a las demandas que provienen de los sectores que experimentan déficit. Si estos últimos son, por ejemplo, la población de bajos ingresos, la oferta será orientada a satisfacer su necesidad, lo cual redundará en la reducción de las inequidades.

Quizá el punto débil del modelo en cuanto a su carácter democrático es el relativo a los mecanismos de representación y participación, y a los rasgos de transparencia y control. El hecho de que en este modelo los actores políticos y sociales jueguen un rol secundario es revelador al respecto. El protagonismo del alcalde en las dos ciudades es correlativo al bajo nivel de incidencia del Concejo Municipal—órgano máximo de representación a nivel local—en las decisiones sobre los servicios. Esto se explica por el hecho de que en Colombia los Concejos Municipales son co-administradores del alcalde, lo que les resta autonomía y protagonismo en la gestión local y, además, porque los partidos no se definen tanto como canales de representación de intereses, sino como organizaciones electorales. Su interés dominante es la conservación de ciertos privilegios políticos y del manejo del Estado para mantenerlos, y no tanto la canalización de inquietudes ciudadanas para transformarlas en acciones de gobierno. Mientras sus cuotas políticas y burocráticas sean mantenidas, los distintos sectores partidistas poco se interesan en la reducción de las desigualdades sociales. Ello explica, por ejemplo, el nulo respaldo que reciben los representantes del Concejo en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos en las dos ciudades.

En cuanto a los niveles de participación, hay que distinguir los aspectos institucionales de los propiamente sociales. Existen, en efecto, canales institucionales de representación de los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, como se demostró antes, tales canales no cumplen esa función por el divorcio que existe entre los representantes que tienen asiento en la Junta Directiva de las empresas y su base social. Por ello, operan más fluidamente los canales "informales", aquellos que se crean bajo la presión de las circunstancias y que, una vez que han cumplido su papel de comunicación entre la sociedad y el gobierno local, desaparecen. Son canales más funcionales y hasta cierto punto más eficaces para resolver problemas específicos de la población. La participación es promovida por la Administración Municipal en ambas ciudades, particularmente a través de contratos con organizaciones para la realización de algunas tareas que hacen parte de la operación del servicio. Pero la intención de la municipalidad, antes que promover la organización y la movilización ciudadana en torno a los servicios, es reducir costos, generar empleo y distribuir responsabilidades en el manejo de los servicios. Es una óptica más bien "instrumental" de la participación.

En lo que respecta a la población, no se observa una dinámica social que se exprese en acciones colectivas en torno a los servicios. Lo que se aprecia es la acción individual, motivada por alguna carencia o por algún problema en cuanto a la calidad, la cobertura o las tarifas de los servicios. Tal situación empuja a la gente a entrar en contacto con la administración municipal, con el objetivo muy claro de resolver la necesidad, sin ningún proyecto de organización y movilización. Por ello no puede hablarse de mecanismos sistemáticos y socializados de control de la gestión por parte de la población. La iniciativa en esa materia la tiene la propia empresa prestadora del servicio. El único control proveniente de la población es la queja o el reclamo cuando surge algún problema. Pero no hay ni condiciones ni instrumentos para desarrollar un proceso más democrático de control sobre la gestión de los servicios.

Lo anterior va de la mano con los bajos niveles de transparencia de la Administración Municipal en la prestación de los servicios. Las decisiones tomadas en la Junta Directiva de las empresas, escenario principal de encuentro entre los actores sociales y políticos, no son generalmente informadas, sino simplemente ejecutadas. Los criterios de definición de políticas, de proyectos, de inversiones no son discutidos por fuera del escenario y constituyen prácticamente un monopolio informativo en manos de los miembros de la Junta. En ocasiones los alcaldes consultan a la población, pero las decisiones son tomadas en instancias muy definidas y no trascienden esos ámbitos. Por su parte, la población poco se interesa por el asunto. Con tal de que a su casa llegue el agua o que recojan las basuras con puntualidad, no importa mucho qué decisiones se toman ni quiénes las toman ni cómo. Para eso, se dice, están los técnicos y los políticos.

En cuanto al modo de control político, posee pocos rasgos de gestión democrática. En primer lugar, no existe una clara distinción entre las esferas técnicas y de deliberación política en la toma de decisiones. El criterio político invade espacios y momentos en los que los criterios técnico-administrativos deberían primar, sesgando de manera significativa el resultado final de las decisiones. Allí juega un papel central el protagonismo del alcalde y su gran poder de control del proceso. El alcalde actúa como un agente eminentemente político cuyas conductas se guían por los objetivos de acumulación política y de negociación clientelista. Los parámetros técnicos son, por tanto, relegados a un segundo plano y juegan apenas como complemento en los considerandos del alcalde.

Por eso, el modo de control político propicia la privatización de la gestión, pues son los intereses personales o partidistas los que se imponen a la hora de la verdad. Los recursos estatales son orientados en función de dichos intereses y no tanto a partir de una consideración del carácter público del servicio. Ello explica la deficiente focalización que caracteriza a este modo de gestión y, en consecuencia, su baja capacidad de reducir las inequidades, por lo menos en los niveles mostrados por el modo de gestión empresarial. La demanda del servicio

considerada por la oferta es aquella que produce réditos políticos y no aquella que sufre más intensamente el impacto de las carencias en materia de cobertura o calidad del servicio.

Por supuesto, la definición de las políticas y de las acciones concretas está lejos de realizarse por mecanismos democráticos. Es el alcalde, a partir de su propio criterio o de las negociaciones con otros agentes políticos, quien decide qué hacer, con qué recursos, en qué momento y para quién. Las instancias formales de representación ciudadana tienen poco peso en tales definiciones, lo mismo que los mecanismos de participación social (organizaciones sociales, empresariales, comunitarias, etc.). Existe, como en el modo empresarial, el mecanismo de contratación de tareas con la comunidad, pero esto no conduce al fortalecimiento de la organización ciudadana, sino más bien a una reducción de costos y de responsabilidades municipales en la prestación del servicio. En esto incide bastante el poco interés que la Administración Municipal y la población prestan al servicio. Es una actividad rutinaria para la Administración que no suscita grandes preocupaciones desde el punto de vista de su gestión. La población, por su parte, se conforma con que el municipio preste el servicio y sólo despierta de su condición de pasividad cuando se presenta algún problema. Los niveles de control de la prestación del servicio por parte de los usuarios son bajos o nulos y ello hace posible que la Administración opere con total autonomía y no se sienta obligada a informar a la población sobre sus decisiones.

Lo que sugiere este análisis es que en ambos modos, pero especialmente en el modo de control político, el componente democrático es relativamente débil, sobre todo de parte de la población y de sus mecanismos de representación y participación. Si hay iniciativas en ese sentido, surgen más del Estado que de la sociedad y tienden, por tanto, a ser tuteladas y dirigidas "desde arriba". Hay allí una asimetría que encaja bastante bien en lo que han sido tradicionalmente las relaciones entre el Estado y la sociedad en Colombia, incluso después de las reformas democráticas de mediados de la década del ochenta. Ello sugiere ante todo una fuerte debilidad de la sociedad para impulsar procesos de democratización¹⁸ y un peso muy significativo del Estado en la definición de las políticas públicas y en las iniciativas de apertura política. En esa óptica, los criterios tecnocráticos tienden a imponerse como patrones de organización de la Administración Pública y de gestión de los servicios, mientras que la participación ciudadana es vista como un insumo necesario, pero que no cuenta estratégicamente a la hora de las decisiones.

NOTAS

1. Decreto N° 1.333 de 1986, Decretos N° 3.446 de 1986, N° 700 de 1987 y N° 1.962 de 1992.
2. El Decreto N° 700 de 1987 dispone que los candidatos de las ligas de usuarios deben ser presentados con el respaldo de los comprobantes de pago de los servicios por un monto mínimo determinado, equivalente al 1 por ciento de la facturación mensual promedio en los últimos seis meses. De no llenar tal requisito, no son elegibles. En diciembre de 1992 ese decreto fue sustituido por otro que elimina ese mecanismo de selección y ordena la elección en una asamblea de candidatos inscritos libremente por organizaciones de usuarios, entidades privadas u organismos no gubernamentales.
3. Los representantes de los concejales deben ser tenidos como representantes de la ciudadanía, en la medida en que los concejales lo son por definición. Aunque su condición de concejales les asigna un papel político partidista, no por ello dejan de ser agentes de los intereses ciudadanos.
4. Aunque los municipios tienen actualmente la responsabilidad del manejo del agua potable, el Estado central y las administraciones departamentales aún conservan un importante poder de decisión en ciertos aspectos cruciales: la determinación de las tarifas, la definición de políticas globales, el financiamiento de infraestructuras y el desarrollo de algunos programas para municipios pequeños y medianos.
5. La nueva Constitución Política elimina la Junta Nacional de Tarifas y crea la Superintendencia de Servicios Públicos. Así, los municipios podrán establecer autónomamente las tarifas de los servicios, pero permanece la vigilancia y tutela del Estado central mediante la Superintendencia. El Congreso de la República estudia actualmente un proyecto de ley sobre servicios públicos que contempla estos cambios. Por supuesto, esto modificará sustancialmente el escenario de relaciones intergubernamentales.
6. La caracterización del modo de gestión de los servicios se hará a partir de los rasgos que comparte la gestión en las dos ciudades. No significa ello que no existan diferencias y matices en las formas de gestión del acueducto y del alcantarillado en Armenia y Santander. En la parte final de este apartado se señalarán dichas diferencias.
7. El punto débil en Santander parece ser la atención a las demandas de la población en materia de alcantarillado, comparativamente con el servicio de acueducto. Existen redes cuya vida útil ya terminó y que aún no han sido reemplazadas.
8. En Santander, por ejemplo, el gerente de Emquilichao debe ser ingeniero civil o sanitario.
9. Esto no quiere decir que hayan desaparecido por completo las presiones de los grupos políticos por satisfacer cuotas burocráticas. El alcalde de Armenia ha tenido que negociar varias veces con tales grupos, pero manteniendo un elevado nivel de autonomía a la hora de elegir sus colaboradores. En Santander, el alcalde tiene un mayor poder de decisión, lo que explica que durante su mandato hayan pasado por la gerencia de Emquilichao tres personas.
10. En la investigación sobre la gestión municipal en Santander se mostró la importancia de los pactos de poder, es decir, de las negociaciones entre el alcalde, los concejales y los directorios partidistas, por medio de las cuales se asignan cuotas burocráticas y beneficios de manera "equitativa", según la fuerza electoral de cada grupo. Tales pactos aseguran la estabilidad de la Administración Municipal y sustentan el modelo clientelista de gestión.
11. Es importante resaltar en este escenario el peso de las quejas con respecto a los problemas ambientales, frente a los cuales la Administración Municipal ha sido tradicionalmente descuidada, al punto de que fue objeto de una sanción, impuesta por una entidad regional, por el manejo del vertedero de basuras.
12. No obstante, hay que señalar que la Administración Municipal comienza a incorporar la preocupación medioambiental como ingrediente de la gestión. De hecho, viene desarrollando algunas actividades para la conservación de las cuencas hidrográficas de los ríos que abastecen el acueducto de Armenia, a tono con las políticas nacionales formuladas al respecto.
13. En el momento de recoger la información, las empresas municipales estaban gestionando la compra de cuatro carros recolectores para llenar ese déficit.
14. Dos razones parecen explicar ese fenómeno: de un lado, en Colombia no existen políticas nacionales sobre el servicio de recolección de basuras. Sólo recientemente se ha generado una cierta conciencia ecológica en algunos funcionarios nacionales y municipales, que

orienta ciertos focos de atención hacia la cuestión de la producción y disposición final de las basuras. El otro factor es la baja capacidad de este ámbito de acción municipal para generar dividendos políticos e ingresos económicos. Aumentar la cobertura del servicio, por ejemplo, no produce grandes réditos electorales y genera unos costos económicos que lo hacen poco rentable.

15. La Universidad del Valle inició hace algunos meses una asesoría al municipio, cuyo objetivo era proponer una estrategia de manejo integral del servicio de recolección de basuras, a partir de un estudio de la situación actual del sector. La asesoría no fue iniciativa del alcalde, sino de la Universidad. Es probablemente la primera ocasión en que se formula una política y una estrategia de acción para mejorar la prestación del servicio.
16. En el Segundo Seminario sobre los Servicios Públicos realizados en Santander, el secretario de Obras planteó reiteradamente la conveniencia de entregar el servicio a Emquilichao.
17. No significa ello que dichas empresas no puedan ser presas de las prácticas clientelistas. De hecho ello ha ocurrido en épocas anteriores en Armenia. Todo depende del "estilo de gestión" que impongan el alcalde y el gerente.
18. No puede negarse, sin embargo, el incremento progresivo de las organizaciones ciudadanas y de su movilización en torno a la apertura del régimen político y a la satisfacción de sus propias necesidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Cervo, L. M. et al.

1988 *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: Cinep.

1991 "Agua: Pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia". *Controversia* N° 164-165. Bogotá: Cinep.

Cuéllar de Martínez, M. M.

1989 "Servicios públicos: balance de la Gestión Barco". *Economía Colombiana*, N° 222-223 (octubre-noviembre).

Departamento Nacional de Planeación

1985 "Análisis institucional de la estructura del sector de agua potable y saneamiento en Colombia". En: *Estudio Nacional de Aguas*, Vol. 3. Bogotá.

1986 *Las tarifas de los servicios públicos. Normas y doctrinas*. Bogotá.

Ruiz, R.

1990 "Estudio de Aseo y Ornato". Fase I. Santander de Quilichao (mimeo).

Vásquez, E.

1992 "Empresas públicas de Armenia. Estudio financiero". Cali: Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F.

1989 "La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: entre el control político y la democratización". Ponencia presentada al Seminario SUR-CEPAL sobre Municipio y Democracia Local, Santiago de Chile.

Velásquez, F. et al.

1989 "Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia. Estudio sobre Cartagena y Santander de Quilichao". Cali: Foro Nacional por Colombia.

- 1990 "Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia. Estudio sobre Armenia". Cali: Foro Nacional por Colombia.

VVAA

- 1989 *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*. Contraloría General de la República y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá.

DOCUMENTOS

Banco Mundial. Departamento de Proyectos Regionales

- 1986 "Colombia. Water supply and wasters sector study: Finances, institutions, planning and training".

Departamento de Planeación Nacional, Planes de Desarrollo.

Empresas Públicas de Armenia (EPA)

- 1990 "Plan Integral de Sistematización de Empresas Públicas de Armenia".
1992 "Informe de Gerencia".
1992 "Políticas trazadas en EPA".
1990-92 "Síntesis de las políticas trazadas en EPA".

Municipio de Armenia

- 1989 "Plan de Desarrollo Armenia Centenario".
1990 "Plan Integral de Desarrollo 1990-1995".

Acuerdos y Actas del Concejo Municipal de Armenia.

Actas y Acuerdos de la Junta Directiva de las Empresas Públicas de Armenia.

Acuerdos del Concejo Municipal de Santander de Quilichao.

Actas y Acuerdos de la Junta Directiva de Empresas Públicas de Santander de Quilichao.

Emquilichao, Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Santander de Quilichao.

Emquilichao, Evaluación y optimización de las redes de alcantarillado de la cabecera municipal. Santander de Quilichao.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN CHILE: ASEO, VIVIENDA Y EDUCACION. LOS CASOS DE TALCA Y TEMUCO

Giulietta Fadda & Enrique Oviedo
Centro de Estudios Sociales y Educación SUR
Santiago de Chile

1. EL SERVICIO DE ASEO EN TALCA Y TEMUCO

El proceso de las reformas municipales de la década de los ochenta en Chile y las consiguientes privatizaciones por licitaciones han incidido en forma diferenciada en la gestión de servicios en las dos ciudades analizadas. Si bien las mencionadas reformas se promulgaron simultáneamente para todo el país, en lo que respecta al servicio de aseo se ha observado que la aprehensión del modo neoliberal que les es inherente se produjo con distinto ritmo e intensidad en los dos casos estudiados.

La gestión del servicio de aseo en Talca se identifica, más que la de Temuco, con el modo de gestión tecnocrático propiciado por el modelo neoliberal. Este modo de gestión se puede definir a nivel económico por su eficiencia y productividad y a nivel ideológico, por el discurso de la racionalización de los recursos, el pragmatismo y la tendencia a la modernización. Su legitimación se basa en el manejo de los recursos científicos y tecnológicos (De la Cruz 1987). En ambas ciudades ha primado una racionalidad técnica, pero mientras en Talca se puede hablar de una racionalidad técnico-empresarial, en Temuco existe una superposición de una racionalidad técnico-burocrática (relacionada con el modo tradicional de gestión de los servicios por parte del Estado), y de la racionalidad técnico-empresarial. Este hecho manifiesta una ambigüedad en el modo de gestión del servicio, no zanjada hasta el día de hoy. Ello ha llevado, en algunas ocasiones, a desvirtuar decisiones por obedecer a distintos intereses. Es un claro ejemplo de la pugna de intereses que se produce en el proceso de elaboración de políticas para la ciudad (Yates 1991). Es la imagen del escenario fragmentado.

Diversos son los aspectos que permiten afirmar que la gestión de los servicios en Talca se acerca más que Temuco al modo neoliberal. Entre ellos, los que a continuación se analizan.

Licitación y contrato

Tradicionalmente en Chile, el escenario de gestión del servicio de aseo había sido la municipalidad. Con la nueva legislación se implementó un nuevo estadio dentro del proceso de la gestión del servicio, que lo traspasa a manos privadas: la licitación y el contrato, lo que dará origen a un nuevo escenario: la empresa. Ella dará una racionalidad diferente a la interacción de los actores comprometidos: representantes de la empresa, funcionarios y autoridades municipales.

En Talca el Servicio de Aseo es entregado a manos privadas como un solo "paquete", que incluye la recolección de residuos sólidos (exceptuando los industriales), el barrido de calles y la disposición final en vertedero. En Temuco se lo divide en cuatro áreas o secciones separadas: recogido domiciliario, vertedero, barrido de calles, y la Feria Pinto y el centro.

Estas cuatro áreas, aun pudiendo repetirse algún asignatario, fueron licitados independientemente; esta antifuncional separación es atribuible a la falta de iniciativa innovadora para cambiar algo que siempre había estado organizado de ese modo. Así, mientras en Talca la licitación dio paso a la definición de un solo "escenario empresa", en Temuco se produjeron cuatro distintos "escenarios empresa", correspondientes a las cuatro áreas o secciones arriba señaladas, lo que provocó un mayor número de situaciones conflictivas.

Carácter de las empresas

Otro aspecto que incide en que el modo de gestión del servicio en Talca se identifique más con una racionalidad técnico-empresarial que el de Temuco, es el carácter "multirregional" de la empresa: ella, en la actualidad, está prestando servicios de recolección y tratamiento de basuras en otras nueve ciudades intermedias y en cinco comunas de la Región Metropolitana. Además, dentro de sus aspiraciones figura la de transnacionalizarse, a través de la postulación a una concesión en otro país latinoamericano. Esto le confiere una especialización tecnológica, una indispensable actitud modernizante, y una solvencia económica e ideológica con proyecciones en el ámbito nacional y, eventualmente, internacional.

En contraste, en Temuco uno de los criterios explicitados para la selección fue aquél según el cual, en igualdad de condiciones, se trataría de dar prioridad a los empresarios locales, como en realidad sucedió. Las empresas en Temuco se identifican con el empresario que las gestiona. De lo anterior podemos inferir que, para Talca, por sobre las lealtades locales, priman los criterios de mercado.

Control

En el control del servicio de aseo se distinguen dos escenarios: las calles y el vertedero. En ellos interactúan la comunidad, los técnicos de la empresa y de la municipalidad. En Talca se aprecia una colaboración más estrecha y fluida entre la Dirección Municipal del servicio y la empresa prestataria, que la observada en Temuco. En la primera ciudad, las supervisiones son entendidas, por ambas partes, más que como un control coactivo, como una forma de colaboración a la eficiencia y mejoramiento del servicio empresarial, apreciándose una buena relación, intercomunicación y cooperación entre empresa y municipio en este aspecto. Sin embargo, de acuerdo a las autoridades municipales, se aplica un control estricto, no haciéndose ningún tipo de concesiones. En Temuco, por el contrario, el proceso de traspaso del servicio al sector privado es apreciado por los funcionarios municipales como una "pérdida de control" sobre el proceso de producción del mismo. Ellos estiman el hecho de no poder tener injerencia en la regulación interna de la empresa como una limitación a sus atribuciones y prefieren el anterior sistema de administración directa por la municipalidad.

El procedimiento para la fiscalización municipal del servicio en ambas ciudades abarca dos tipos de controles: uno sobre la empresa y el otro sobre la comunidad. En Talca, el control sobre la empresa es ejercido por el jefe del Servicio y dos inspectores, quienes de lunes a domingo recorren en vehículos la ciudad, verificando el cumplimiento de todos los aspectos del contrato. Comunican, en forma instantánea por radio a la empresa, cualquier falla detectada en su recorrido, la cual debe ser rectificada a la brevedad. Es oportuno señalar que, para la recolección de los residuos, la ciudad se divide en tres áreas con distintas frecuencias, de acuerdo a las necesidades de cada una (para mayores detalles, véase Fadda & Oviedo 1993). En general, entre los actores de la empresa y la municipalidad se aprecia una forma de trabajo complementario, sincronizado y sin mayores antagonismos. El control a la comunidad es efectuado por el mismo equipo de inspectores, quienes se abocan a hacer cumplir la Ordenanza, cursando infracciones cuando la reglamentación es pasada a llevar. Se estima que el control es efectivo y que el personal asignado logra cumplir bien sus funciones. Dentro de los cánones nacionales, y a excepción de zonas muy periféricas o inaccesibles a los camiones colectores, la ciudad luce suficientemente limpia.

En Temuco se suscitan algunos problemas bajo el nuevo sistema de gestión; entre ellos, el control de la calidad del servicio es uno de los más serios. Al interior del municipio se argumenta que existe falta de gente para fiscalizar, y los funcionarios parecen tener serias dificultades en pasar desde la administración directa a la supervisión de una empresa privada. O, lo que es peor, de cuatro diferentes empresas. Para la autoridad competente resulta incomprensible haber desechado la forma de administración directa, que era más barata y fácil de controlar, y hubiera preferido mantener sólo personal municipal al

cual asignarle internamente las tareas pertinentes. En su opinión, de esta forma se podría exigir más y controlar mejor a los trabajadores. Por otra parte, los funcionarios encuentran insuficientes los mecanismos de fiscalización y opinan que sólo con "mano dura" se puede lograr un buen servicio. En suma, al no tener claro cómo llevar a cabo una fiscalización adecuada, desearían contar con más atribuciones de tipo coercitivo para evitar una pérdida de control (Espinoza 1992). En síntesis, se aprecia una indefinición en el servicio, el cual no llega a ser totalmente privado, habiendo dejado de ser público.

Disposición final de la basura

Esta fase se realiza en el "escenario vertedero", lugar en el cual interactúan actores de la comunidad, de la empresa y de la municipalidad. La disposición final es uno de los aspectos que mejor refleja las diferencias en la eficiencia con que cada una de las ciudades gestiona el servicio.

En Talca, y en razón de que la municipalidad no dispone de vertedero, se optó por la modalidad según la cual la empresa contratista lo proporciona, para lo cual alquila un terreno *ad hoc* a 4 kilómetros al norponiente de Talca. De acuerdo a las autoridades municipales, éste se ciñe a la resoluciones del Ministerio de Salud; resulta apto para relleno sanitario y cuenta con la autorización del Servicio Nacional de Salud. Dentro de los principales requisitos técnicos con que este vertedero cumple para tener la calidad de "relleno sanitario" figuran:

- el cercado completo del recinto, de modo de impedir el acceso personas y animales;
- el control de la entrada, que sólo permite el acceso a los vehículos autorizados;
- la fumigación, con fines sanitarios preventivos, de todo vehículo que sale del lugar;
- la profundidad de la napa freática, que asegura que las zanjas sanitarias receptoras de basura (de medidas también reglamentarias) no contaminen las aguas;
- el tratamiento de la basura depositada en las zanjas: tapada inmediatamente con un mínimo de 30 cm de tierra, y su posterior compactado;
- la maquinaria pesada (pala mecánica, bulldozer, oruga) con que se cuenta tanto para la excavación de las zanjas como para la ulterior compactación del relleno, permitiendo así cumplir con las normas de tratamiento de la basura.

El Servicio de Aseo en Talca recoge un promedio mensual de casi 4.000 toneladas por mes (alrededor de 130 toneladas diarias), y las deposita en el vertedero. A pesar de las buenas condiciones antes descritas, hasta la fecha no existe ningún tipo de selección, por cuanto se compactan los materiales orgáni-

cos (60 por ciento) junto a los no degradables (15 por ciento plásticos y 25 por ciento áridos), lo que constituye un problema crítico.

Por otra parte, dada la rigurosidad con que se controla el acceso al vertedero, en él no se producen procesos informales de reciclaje de basura y, formalmente, sólo existe la producción y venta de tierra orgánica. Sin embargo, en el momento de extraer esta tierra se evidencia el problema de no haber considerado la selección y discriminación de los materiales: reaparecen los plásticos y elementos no degradables que se compactaron junto a los orgánicos. Al harnear la tierra se produce la separación de estos productos, los cuales vuelven a quedar en el vertedero. Además, la tierra orgánica que se vende a la comunidad como un producto del relleno sanitario está contaminada por los desechos hospitalarios e industriales. Al respecto, la empresa está considerando la proposición de una planta seleccionadora y recicladora de los elementos que componen la basura.

El grave problema suscitado por el manejo y utilización de los residuos en Talca pierde relevancia ante la situación planteada en Temuco frente a la disposición final de la basura. Hay consenso general en que el vertedero municipal de Pichi-Quepe, en Temuco, es un foco de contaminación e insalubridad. En realidad, es un basural y no un vertedero compatible con las normas sanitarias, que recibe un promedio de 165 toneladas diarias de desechos.

En 1991, el Comité de Desarrollo Comunal aprobó una resolución para sellar el basural de Pichi-Quepe y llamar a propuestas para la licitación de este servicio. Las bases establecieron con precisión los aspectos de manejo técnico que debiera cumplir el nuevo vertedero, con el objetivo de evitar que se convirtiese en otro basural. El vertedero municipal operaría bajo las regulaciones generales de la reglamentación sanitaria, para lo cual se elaboraron las bases de licitación, que contemplaban todas las reglamentaciones pertinentes.

Aunque el nuevo vertedero debió comenzar su operación el 1 de enero de 1992, una serie de sucesos inesperados lo impidió. El vertedero se convirtió en un problema candente cuando las comunidades mapuches del sector Boyeco, zona elegida para su ubicación, rechazaron la instalación de este "basural", como lo definieron. Este suceso sería el punto de partida de una activa y prolongada movilización en oposición a la iniciativa municipal. En este caso aparece un nuevo escenario: los Tribunales de Justicia, lugar al cual llegaron los actores involucrados para dirimir sus diferencias.

Los dirigentes mapuches, además de argüir sobre el sentido simbólico de botar la basura de la ciudad en una comunidad mapuche, denunciaron la falta de respeto y atropello que implicaba la imposición de un hecho prácticamente consumado. Señalaron, también, que no se había estudiado el impacto ambiental (suciedad, ratones, contaminación), por lo que pidieron que la medida fuera reconsiderada y presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco contra de la municipalidad, por adjudicar la operación del vertedero en la hijuela El Maitén de Boyeco, y contra el director del Servicio de

Salud, por autorizar la instalación del vertedero en ese lugar.

El alcalde argumentó las respuestas oficiales en torno a la cuestión técnica y expresó su confianza en que, al conocerse los estudios técnicos y las características de operación del vertedero, los mapuches se convencerían de que no se trataba de un basural.

Los vecinos de Boyeco emprendieron el camino del cuestionamiento técnico, convencidos de tener la razón, pero los argumentos esgrimidos en el recurso de protección se debilitaron a medida que avanzaron los estudios. El tamaño del terreno permitiría respetar los asentamientos existentes, la permeabilidad del terreno no era tan alta como para hacer antieconómica su explotación como vertedero y no existían fuentes de agua que pudieran contaminarse. Por último quedó todo pendiente, esperando el fallo judicial.

De este modo, a la fecha de cerrar la investigación en Temuco, había dos grupos sociales, con intereses opuestos, presionando a la autoridad por el conflicto suscitado a causa del vertedero. Parece ser que, aunque se cumplan con todas las especificaciones técnicas, la localización de vertederos en la ciudad genera un escenario de conflicto. Nadie está dispuesto a vivir cerca de un relleno sanitario.

Procesos informales: microbasurales y cartoneros

Los microbasurales pueden considerarse como otro escenario de conflicto, donde se encuentran actores de la comunidad, la empresa y la municipalidad. La persistencia de los microbasurales en la ciudad es otro síntoma de la ineficiencia del servicio de aseo.

En Talca, a través de campañas educativas y por una bien lograda sincronización entre la recolección y la colocación de la basura domiciliaria en las veredas, se ha logrado disminuir el número de microbasurales en un 57,2 por ciento (de 35 a 15). De acuerdo a las autoridades locales competentes, no se ha logrado su eliminación total debido a la dificultad de cumplir los horarios de la recolección por parte de personas que trabajan de noche.

En cambio, para el director de Aseo de Temuco, "los microbasurales son el mayor problema de operación del sistema": existen unos 400 microbasurales en la ciudad. Para poder hacerse cargo de los desechos allí acumulados, la municipalidad los ha inventariado y ha ensayado, sin éxito, campañas supuestamente educativas. La última de ellas consiste en un letrero en el que se lee: "Este basural es obra de algún vecino. ¡Denúncielo!". No cabe duda de que, aparte de sembrar la discordia entre los vecinos, este tipo de mensaje es poco efectivo y no tiene probabilidades de éxito. Concebir una estrategia de este tipo como solución al problema de los microbasurales es apelar a una racionalidad coercitiva e ingenua, más que a una responsabilidad cívica y eficiente. Localmente, es conocido que los minibasurales resultan por la descoordinación entre el sistema de barrido de calles y la recolección domiciliaria, o bien por la

impuntualidad de la recolección del aseo, muchas veces debido a que los camiones están descompuestos.

Como puede inferirse, la situación en relación a la disposición final de los desechos es bastante más deficiente e incontrolada en Temuco que en Talca. Comparativamente, ello incide en un mayor deterioro del ambiente y de la calidad de vida de los habitantes de la primera ciudad.

Aspectos financieros

La fase de financiamiento del servicio de aseo se presenta en el "escenario municipal". Al igual que en gran parte de las ciudades del país, tanto en Temuco como en Talca el aseo es un servicio financieramente deficitario. Los costos anuales superan con creces a los correspondientes ingresos. Para el caso de Temuco (1992), la recaudación anual representó un 19 por ciento de los gastos (Espinoza 1992:14) y para Talca (1991), un 27 por ciento. Tal como se especificó en el estudio de esta última ciudad (Fadda & Oviedo 1993), el déficit es en gran parte atribuible al sistema de cobro: éste se hace solidariamente a las contribuciones de bienes raíces, las cuales, por razones de exención, son pagadas por una mínima parte de los propietarios (33 por ciento en el caso de Talca). El resto, que constituye la gran mayoría, al no gravar, tampoco paga el servicio de aseo.

2. EL SERVICIO DE VIVIENDA EN TEMUCO

En Chile, la vivienda pública ha constituido uno de los sectores tradicionales de las políticas sociales contra la pobreza. La política de privatización y estímulo del mercado, iniciada a fines de los años setenta, incidió en los principios que guiaban el sector habitacional del país. En este marco, en la fase de inversión financiera, se traspasaron responsabilidades desde el escenario del Estado al sector privado. La vivienda pasó a ser considerada como un bien adquirible con el esfuerzo y el ahorro de la familia, más que como un aporte del Estado. El Estado, en su rol "subsidiario", se limita a apoyar a los actores privados de las unidades familiares. Mientras el "actor empresario" adquiere mayor participación en la ejecución de las obras, el postulante se asume como un actor capaz de generar ahorro, para tener acceso al mercado y comprar un bien raíz. Sin embargo, el modo de gestión en sus fases de elaboración de políticas, planificación, operación y seguimiento/evaluación permanece con una racionalidad tecnoburocrática, circunscrita al escenario estatal.

A continuación se analizan las distintas fases de esta gestión.

Organización de la política habitacional

La racionalidad predominante en el modo de gestión de la vivienda, en Temuco, es de tipo técnico-burocrática. El escenario por excelencia, en sus

distintas fases, está constituido por las oficinas técnicas del Estado en sus niveles nacional, regional y local.

Las políticas de vivienda son diseñadas a nivel central por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), con asiento en la capital del país. Los actores estatales en los ámbitos regional y municipal deben adecuarse a las especificaciones técnicas del nivel central, las que alcanzan el sistema de postulación, la forma de asignación, los montos de los subsidios y las normas constructivas. La fundamentación de la forma de operación se origina en un criterio técnico, orientado hacia la racionalización de los recursos disponibles.

La asignación de recursos financieros del ámbito público para los programas de vivienda opera a través de los fondos asignados sectorialmente para vivienda en cada región. La oficina de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo es el escenario donde se planifica, programa, administra y distribuye esos fondos por comuna. El presupuesto de cada año se hace en conjunto con la Secretaría Regional de Planificación, que depende del Ministerio de Planificación y Cooperación. Posteriormente, los fondos son entregados al Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu), de alcance regional, el que está encargado de ejecutar las políticas.

Licitación de los proyectos

La fase de ejecución de un programa de vivienda social comienza con la licitación pública de los proyectos, a la que postulan las empresas privadas. El proceso de licitación se acoge estrictamente a las normativas legales, y por medio de una racionalidad técnica impone la competencia entre los empresarios. La licitación transcurre en el escenario de las oficinas sectoriales a nivel regional. Son los técnicos del Serviu los encargados de decidir a quiénes se beneficia con la solución habitacional y cuáles serán las empresas encargadas de la construcción. Sin embargo, aunque se presenta una situación de vínculo entre los actores burócratas y privados (empresarios y comunidad), esa relación no se define como un espacio de confrontación política de intereses. Las decisiones son unilaterales y se llevan a cabo según criterios objetivables, de carácter técnico.

Las empresas que participan en el proceso de licitación de proyectos de construcción tienen que haber estado inscritas en el Registro de Contratistas del Servicio de Vivienda y Urbanismo. La mayoría de las licitaciones son otorgadas por un sistema de suma alzada; vale decir, cada empresa constructora presenta un proyecto con especificaciones precisas que el Serviu evalúa en orden de conveniencia, de menor a mayor precio, para seleccionar el contratista.

El lugar donde se construirá se decide, en muchas oportunidades, en el escenario de la empresa, ya que existe una fuerte escasez de terrenos. En los llamados a licitación se solicita al constructor que proporcione los terrenos en los cuales se hará la construcción. La determinación por parte de las empresas

de los terrenos para la construcción acarrea problemas urbanísticos, como la falta de coherencia respecto a las vías de circulación y la localización alejada de los lugares de trabajo. Además, en la operación del mercados de suelo se producen distorsiones, como alza en los precios de los terrenos, al comenzar a convertirse en monopolio de los empresarios.

La calificación para la asignación

Aun bajo el supuesto de que el modo de gestión del servicio de la vivienda en Temuco tiene un carácter técnico-burocrático, en la etapa de calificación se presenta un contexto que da cabida a eventuales prácticas de gestión política clientelar. El escenario donde se lleva a cabo la calificación de los postulantes a vivienda social es la municipalidad. A este escenario concurren los propios interesados y los técnicos municipales, quienes se relacionan a través de una encuesta-ficha, cuya sigla es CAS, que diagnostica la situación socioeconómica de la familia postulante.

La encuesta tolera apreciaciones subjetivas de los asistentes sociales encargados de recopilar los antecedentes. Admite que los criterios de evaluación puedan ser manejados, distorsionados o manipulados con el objetivo de beneficiar a ciertas personas con una nueva casa. Independientemente de la intención de los funcionarios, la ficha CAS ha recibido críticas por su baja confiabilidad (Raczynski & Serrano 1984).

Según algunos funcionarios entrevistados, la distorsión de los criterios de calificación es una práctica común. Esta responde ya sea a las preferencias políticas de los propios encuestadores, o a órdenes emanadas de niveles más altos de la administración. La distorsión intencional de los sistemas de asignación es difícil de comprobar, por lo cual no es posible afirmar en qué proporción ocurre. La experiencia indica que algunas características de la municipalidad, como es su cercanía a la gente, permiten un trato personalizado y clientelar. Si bien esto no ha sido comprobado, el sistema de asignación de servicios no parece tener controles para la distorsión que resulta de inclinaciones políticas de uno u otro matiz, definiciones de prioridad afincadas en criterios distintos a los que se originan en un modo de gestión de carácter técnico.

La postulación

En la fase de postulación concurren los actores burócratas, tanto los de la municipalidad y los del Servicio de Vivienda y Urbanismo, como los de la comunidad. Aquí el escenario de interacción más relevante es la municipalidad. Los diseños de políticas de postulación para la vivienda social comprometen un ahorro previo regular de las personas. La aplicación de este principio hizo que, en un comienzo, la política de vivienda sólo beneficiara a sectores medios con capacidad de ahorro e información suficiente para cumplir con los

requisitos. Esto funcionó así incluso cuando se establecieron tipos de vivienda de menor valor.

Ante el problema descrito, desde el escenario del Estado central se implementó una nueva forma de postulación que respondió a principios de orden técnico. Es así como para favorecer a la población pobre se creó el sistema de postulación individual. En éste, las municipalidades adquirieron un papel preponderante. Basados en la modalidad de una encuesta-ficha, reseñada en el apartado "La calificación para la asignación", se construyó un índice mediante el cual se ordenó una forma de asignación de puntaje. El resultado obtenido pondera el número de miembros de la familia y el ahorro realizado. Son beneficiadas las familias que se encuentran en una situación social más crítica y que tienen un nivel de ahorro mayor.

En el año 1990, comenzó a operar un sistema de postulaciones colectivas a los subsidios habitacionales para los programas de vivienda básica y progresiva (Decreto Supremo N° 140, agosto 1990), que complementó las modificaciones del sistema de postulaciones individuales. Este también se generó en el escenario técnico del Estado central. La postulación colectiva fue diseñada para favorecer la organización de los sectores pobres de la comunidad. Entre sus ventajas, el procedimiento técnico estableció que los participantes, reunidos en un comité de vivienda, podían aumentar su puntaje tras inscribir la organización en la municipalidad y así obtener personalidad jurídica. Por otra parte, cada postulante recibe el puntaje promedio de la organización, lo que permite que personas con una capacidad de ahorro menor puedan ser beneficiadas gracias al grupo. En otro plano, el diseño técnico consideró que los grupos organizados pueden comprar sitios grandes a un precio considerablemente menor que si lo hacen en forma separada. El Servicio de Vivienda y Urbanismo, que considera el sitio como ahorro previo, eleva el puntaje del comité y favorece la asignación en el corto plazo.

La postulación colectiva introduce ciertos elementos de racionalidad política, al dejar en los comités de pobladores posibilidades de presión organizada sobre el proceso de asignación de beneficios. En esta modalidad, los actores de la municipalidad y la comunidad interactúan en dos escenarios distintos: las oficinas municipales y la ciudad. La municipalidad colabora con la formación de los grupos. Con posterioridad a la inscripción, los grupos reciben apoyo del asistente social de la municipalidad en capacitación en la parte administrativa. Sin duda, otros actores también participan en estas fases, como funcionarios del Serviu, asistentes sociales del obispado y de la organización de las Juntas de Vecinos.

La interacción entre los actores de la comunidad y la municipalidad es crucial, ya que el Serviu, como entidad técnica que decide acerca de quiénes serán los beneficiados, recibe los antecedentes sin importar cómo los postulantes lograron los ahorros o de qué fuente provinieron.

La iniciativa que despliega la municipalidad en el plano de la vivienda

lleva a preguntarse hasta dónde estos mecanismos distorsionan su asignación. Bajo el sistema de postulación colectiva, los municipios de ciudades intermedias pueden identificar a los sectores necesitados de vivienda, organizarlos como comités, cooperar en su constitución formal, otorgarles personalidad jurídica y, como ha sido el caso, ayudarlos en la compra de terrenos. El Departamento de Organizaciones Comunitarias es el agente clave de la municipalidad en su relación con la comunidad organizada, sean éstas Juntas de Vecinos, Comités de Vivienda u otras.¹ En la práctica de la postulación colectiva, el alcalde puede disponer que el Departamento de Organizaciones Comunitarias apoye la organización de comités, para luego asignar un pequeño presupuesto y apurar la asignación.

En realidad, los postulantes patrocinados por la municipalidad, junto con todo el apoyo organizativo, reciben dos subsidios en lugar de uno. Los aportes municipales en beneficio de los comités de vivienda bien pueden constituirse en una forma de clientelismo, con los riesgos de distorsión que ello conlleva.

El clientelismo tiene alta rentabilidad electoral en las ciudades intermedias. La estructura del sistema de representación nacional favorece las regiones con menor número de habitantes. Con una menor cantidad de votos, es posible obtener representación parlamentaria. Más aún, puede haber rentabilidad electoral directa para los cargos municipales, porque en las ciudades más pequeñas los postulantes obtienen viviendas en la misma comuna en la que postularon. En las áreas metropolitanas como Santiago, Valparaíso o Concepción, la mayor parte de las soluciones habitacionales están construidas en una comuna diferente a la de origen del postulante.

Muchas de estas prácticas no constituyen corrupción del sistema de políticas sociales, por lo que no pueden detectarse o controlarse a través de los mecanismos de fiscalización regulares, salvo cuando se convierten en delitos flagrantes. De todas formas, existe un control burocrático expresado en consultas ya sea a las autoridades superiores o la Contraloría General de la República respecto de los casos que aparecen dudosos.

El control: autorización y evaluación de las construcciones

Dos tipos de escenarios se han delineado en estas fases: uno más vigoroso, el estatal, localizado en la Dirección de Obras Municipales o en el Servicio de Vivienda y Urbanismo; otro más feble, la población de asignatarios. Los actores estatales interactúan, por una parte, con los empresarios; y por otra, con los asignatarios de la vivienda. La primera de estas interacciones es susceptible de desviaciones del modo de gestión tecnoburocrático, que estrictamente le sería propio.

La autorización y la evaluación ocurren en momentos cronológicamente distintos y son realizadas por organismos diferentes. Sin embargo, ambos mecanismos tienen el objetivo de asegurar que las obras respondan a

estándares mínimos de funcionalidad urbana y calidad de uso. Además, tienen en común el hecho de que los principales interlocutores de los funcionarios municipales o del Ministerio de Vivienda son los empresarios de la construcción. En el primer caso, el escenario es la Dirección de Obras; en el segundo, el Servicio de Vivienda y Urbanismo.

La municipalidad tiene en la Dirección de Obras una entidad encargada de autorizar cualquier construcción que se emprenda en la comuna. Más aún, para las obras que emprende la municipalidad, ella está a cargo del llamado a licitación, del estudio de la propuesta, de la designación de los inspectores, de la redacción de los decretos respectivos, de los trámites en Contraloría, del manejo de los contratos, de los pagos y de la recepción de la obra.

Aunque la Dirección de Obras de la municipalidad debe responder a la supervisión técnica del Servicio de Vivienda y Urbanismo, tiene gran autonomía en la práctica. En los hechos opera una división del trabajo, donde la Dirección de Obras toma el estudio de los proyectos que no son vivienda básica. En el caso de las viviendas básicas, la mayor parte de las funciones de autorización las toma el Serviu, con procedimientos muy similares a los de la Dirección de Obras.

En una comuna en expansión como Temuco, las obras por autorizar crecen de forma rápida. Una de las carencias más graves de la Dirección de Obras es que no cuenta con personal especializado suficiente para estudiar todos los proyectos que llegan para su aprobación. Como una consecuencia directa de lo anterior, muchas obras son autorizadas sin concordar con las disposiciones que regulan el crecimiento urbano en la comuna.

Para los empresarios, exigir el cumplimiento estricto de las normas aparece como una "falta de realismo" que los aleja del interés en construir viviendas sociales. Los canales informales establecidos entre los empresarios y los funcionarios públicos o municipales resultan a veces más importantes que el protocolo del mercado. Los criterios de eficiencia y costo/beneficio no siempre son determinantes. Frente a ellos aparecen componentes de confianza. La interacción informal entre empresarios y funcionarios permite verificar que las presentaciones a las licitaciones sean hechas por empresas que cuentan con la confianza de los funcionarios.

Una hipótesis alternativa, que debiera ser probada en un estudio especial, puede plantear relaciones de clientela entre empresas y funcionarios, de modo de reforzar la confianza necesaria. Los beneficios de las relaciones informales con los funcionarios son evidentes para los empresarios; para los funcionarios, estas relaciones pueden hasta ser perjudiciales. Adicionalmente, los funcionarios del Servicio de Vivienda y Urbanismo no buscan una carrera política, por ejemplo controlando una cierta masa electoral; por lo tanto, no tienen mayor interés en establecer relaciones informales con los asignatarios de las viviendas. Lo que sí tienen estos funcionarios es el deseo de superación en su carrera profesional, por lo que el contacto con los empresarios bien puede ser útil a sus

objetivos. Son frecuentes los casos en Temuco de los funcionarios públicos o municipales que pasan desde esa posición a puestos en la empresa privada.

La operación de mecanismos informales no necesariamente implica una corrupción del sistema. Los canales informales son más adecuados que los antecedentes económicos para decidir sobre una u otra alternativa, especialmente tomando en consideración que uno de los elementos que más importancia tiene para la toma de decisiones es la confianza. El problema que se plantea es que estos círculos pueden tender a cerrarse y hacerse menos propensos a la innovación.

Para los asignatarios de las viviendas, los empresarios no cumplen con las especificaciones técnicas de construcción. De hecho, en algunos casos excepcionales ciertos empresarios han sido multados y obligados a realizar nuevamente parte del trabajo de construcción.

Los beneficiarios de programas de vivienda social adquieren cada vez más consistencia en su quehacer para verificar la calidad de sus viviendas. Por ejemplo, los comités beneficiados con viviendas progresivas financiadas con programas de emergencia, con el apoyo del arzobispado de Temuco, han organizado una comisión encargada de verificar la calidad de las construcciones entregadas. Mecanismos como éste, aunque recién entran en ejecución, ponen una voz de alerta sobre la efectividad de la evaluación y fiscalización oficial.

Hasta el momento, el Servicio de Vivienda y Urbanismo toma en cuenta, a título informativo, la participación de los usuarios en el control sobre problemas en la ejecución de las construcciones. La demanda de los beneficiarios es canalizada por vías informales, ya que no existen mecanismos que hagan esta participación sistemática u oficial. En este sentido, es necesario insistir sobre la fragilidad y baja legitimidad de los mecanismos de evaluación públicos. La inoperancia de los mecanismos oficiales hace que los propios usuarios se organicen en torno a la corrección de las construcciones. Si no hay integración entre ambas formas de supervisión, ello puede derivar en situaciones potencialmente conflictivas.

Aplicación y ejecución de la política habitacional en Temuco

La formulación y ejecución de la política de vivienda social se identifica con un tipo de racionalidad técnica, con un marcado carácter centralizado. En general, tienen participación significativa los actores técnicos y administrativos del Estado, en sus instancias nacionales, regionales y comunales. La gestión de los actores burócratas regionales, vinculados al sector de la vivienda social, comienza con la elaboración de un diagnóstico de la necesidad habitacional, que sirve como base para la petición de recursos al poder central. Estos recursos se solicitan para períodos presupuestarios anuales; una vez aprobados, forman parte del Presupuesto de la Nación para su aplicación descentralizada.

Las principales partidas del presupuesto anual de vivienda en Temuco son: inversión en vivienda, equipamiento comunitario, pavimentación y planes de emergencia. Para 1992, 85 por ciento corresponde a la inversión en vivienda; el equipamiento comunitario y pavimentación llegan a 7 por ciento, mientras que 8 por ciento está destinado a planes de emergencia. La inversión en vivienda, se distribuye entre los siguientes programas:

- Viviendas Básicas: Unidades de 30 a 35 m², en edificación sólida, entregadas en obra gruesa habitable.
- Plan Especial para Trabajadores: Sistema con aporte empresarial, para empleados con contrato de trabajo, consistente en una "vivienda básica mejorada".
- Vivienda Progresiva: Vigente desde 1992, consiste en casetas sanitarias con habitáculo agregado. Las cantidades son establecidas desde el poder central.

A nivel central (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), se asignan las cantidades de viviendas correspondientes a la región de acuerdo a las peticiones y a sus criterios de prioridad. Además, el Ministerio fija el presupuesto para su aplicación descentralizada. Una vez conocida la cantidad de soluciones habitacionales disponibles, la Secretaría Regional Ministerial decide la distribución de las viviendas por comunas de acuerdo con sus estudios y diagnósticos.

En general, la asignación de soluciones habitacionales realizada por medio de este procedimiento técnico centralizado ocasiona escenarios de conflictos entre los actores técnicos regionales y municipales, y entre éstos y la comunidad de demandantes de vivienda. El número de viviendas asignadas desde Santiago está muy por debajo de la demanda regional. Los postulantes están concentrados en el Programa de Vivienda Básica, donde la oferta de la autoridad central cubre un escaso 7 por ciento. En el Programa de Vivienda Progresiva las soluciones ofrecidas son tres y media veces mayor que los postulantes elegibles. En las viviendas del Plan Especial para Trabajadores, la oferta también es superior al número de inscritos.

La Secretaría Regional de Vivienda evalúa negativamente tanto la difusión desde el nivel central, como la falta de presupuesto para ese fin a nivel local, que hace que los postulantes se inscriban sin un conocimiento cabal de los programas y con expectativas superiores a su capacidad de ahorro y pago. Destaca sus esfuerzos por poner a los dirigentes de Juntas de Vecinos en contacto con el Ministerio para entregarles información fidedigna. Señala que también ha enviado funcionarios a las reuniones de dirigentes de pobladores para capacitarlos en cuanto a los planes gubernamentales de vivienda, con la esperanza de que éstos entreguen esa información a los potenciales beneficiarios. Los esfuerzos locales de difusión se financian con los ítemes de oficina y papelería.

Sin embargo, además de la inadecuada difusión, es posible que los diagnósticos de necesidad habitacional no expresen la demanda efectiva o que las prioridades de programa de la autoridad nacional de Vivienda no se ajusten a las pautas regionales. En estos casos, se requeriría mejorar la capacidad profesional regional y promover una mayor descentralización de las decisiones.

Cabe consignar que la Secretaría Regional Ministerial, autoridad local de esta cartera, tiene muy limitadas atribuciones en el manejo descentralizado de los programas de vivienda. Su función se limita a la distribución, en cada comuna de la región, del dinero asignado por el Ministerio. No obstante, no puede cambiar los parámetros de distribución por tipo de vivienda, ni realizar labores directas con la comunidad, ni ejecutar los proyectos, como tampoco participar en la difusión de políticas de vivienda.

De igual forma que la Secretaría Regional Ministerial, las municipalidades tienen una participación secundaria en los programas de vivienda. Su intervención más directa, como ya se ha visto, tiene que ver con la calificación del grado de necesidad social de los postulantes.

La falta de manejo a nivel descentralizado de los presupuestos es un problema que afecta a todas las comunas menores. El presupuesto para planes de emergencia ofrece un ejemplo de las ventajas que puede tener el manejo descentralizado de las partidas. Estos presupuestos escapan a la decisión centralizada, por lo que permiten al municipio o a la mencionada Secretaría una injerencia mayor en las decisiones.

El 8 por ciento para planes de emergencia tiene como destino habitual la ayuda a los grupos en extrema pobreza. Estos grupos más desvalidos de la ciudad requieren soluciones urgentes, ya sea por catástrofes naturales como las inundaciones, crisis social por la precariedad de su asentamiento, o preocupación preferente de la autoridad por sectores especialmente necesitados. Un caso reciente corresponde a 150 familias de las riberas del río Cautín, que corre a un costado de la ciudad de Temuco, las que fueron erradicadas hacia asentamientos definitivos, donde recibieron una vivienda de tipo progresivo. Parte importante de este programa contó con aportes financieros del presupuesto para emergencias.

Junto con las ventajas de la administración descentralizada, los entrevistados apuntan también hacia problemas que pueden aparecer con el manejo local de fondos. En opinión de algunos, los alcaldes, o bien funcionarios ministeriales, pueden buscar un uso político del dinero a través del establecimiento de clientelas electorales entre los beneficiarios.

Vivienda y problemas urbanos

Los agentes de las políticas públicas en Temuco identifican el crecimiento rápido y poco integrado de la ciudad como uno de los aspectos más amenazantes en su futuro. Las proyecciones señalan que hacia el año 2000 se

habrá copado el área de crecimiento urbano prevista para la ciudad. Un primer componente de los problemas que plantea la expansión de Temuco es la limitación que ofrecen sus condiciones topográficas, esto es, los cerros y el río, lo que eleva el costo de las inversiones necesarias en infraestructura urbana. Puede decirse que ya no hay zonas libres, de bajo costo para la expansión urbana.

Las políticas de vivienda basadas en el máximo ahorro de los recursos públicos han tenido consecuencias negativas desde los puntos de vista constructivo, urbanístico y social. Los estándares constructivos han bajado, incluso las familias deben hacer terminaciones a la vivienda entregada, tales como pinturas, ampliaciones o cierros. El diseño arquitectónico de las viviendas ha privilegiado la construcción en un piso, lo que ha disminuido los costos de construcción, pero ha producido un crecimiento desmesurado de las ciudades en forma extensiva, con ocupaciones de poca densidad.

El bajo valor de los terrenos aledaños de las ciudades y la construcción masiva en mínima altura han producido un ahorro en el corto plazo. Sin embargo, las consecuencias urbanísticas de los estándares de construcción han encarecido la gestión de los servicios urbanos en el largo plazo. La ciudad ha debido asumir crecientes costos de transporte, recolección de desperdicios, tendido de redes de telefónicas, servicios sanitarios y electricidad.

El caso Lanín/Los Caciques

Si bien es cierto que el sistema de asignación de viviendas sigue una pauta estricta, la que funciona de igual forma en las comunas grandes, medianas y pequeñas, es posible verificar una gran elasticidad en el proceso previo de postulación, mediante el cual los postulantes llegan a convertirse en beneficiarios. El proceso por medio del cual la población Lanín fue erradicada y se convirtió en Los Caciques revela la acción conjunta de distintos entes y merece una revisión con detalle.

La población Lanín era un campamento autoconstruido en material ligero, que albergaba a cerca de siete mil personas. El trazado urbano era espontáneo, apenas mejorado por la municipalidad y por la acción de algunas organizaciones no gubernamentales. Sus habitantes vivían en condiciones insalubres, en terrenos inundables, con altos índices de hacinamiento y sin ningún servicio urbano de higiene, ni servicios sociales.

En una visita ministerial en el año 1987, el Secretario Regional Ministerial de la época le mostró al Ministro las condiciones en que vivían esas familias; le hizo presente que era un foco de pobreza, delincuencia, enfermedades y otros males, que resultaba una vergüenza para la ciudad. El Ministro se interesó en buscar una solución conjunta y, entre el alcalde de la época, el Secretario Regional de Vivienda y Urbanismo y el Ministro idearon una solución. Esta consistía en utilizar fondos diversos para erradicar a los pobladores y construir

una población de 1.250 viviendas. Aunque no existían antecedentes de esta forma de operación, el programa pudo llevarse adelante. La inversión total llegó a US\$ 6,24 millones.

La población Lanín de Temuco, con un total de 1.250 viviendas, se convirtió en un caso especial dentro de las comunas del país en cuanto a la aplicación de las políticas de vivienda. Aparte de los fondos ministeriales habituales utilizados para su construcción, la municipalidad gestionó, en conjunto con los ministerios de Vivienda e Interior, un proyecto que reunió aportes y financiamientos de orígenes distintos para el mismo proyecto de construcción. A fines de 1987 sellamó a la licitación "Construcción e infraestructura sanitaria Padre Las Casas". El 10 de abril del 89 se dictó el decreto para iniciar la obra, la cual quedó construida en 1990.

En este caso actuaron en conjunto: el Ministerio de Vivienda a nivel central, la Secretaría Regional Ministerial del mismo ministerio, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, la Municipalidad de Temuco, la comunidad y los empresarios. Cada uno de los agentes tuvo un rol particular. El fondo BID para Mejoramiento de Barrios, que entrega el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, sirvió para la construcción de la zona húmeda de las viviendas; esto es, una caseta sanitaria consistente en baño y cocina con alcantarillado y agua potable. De su lado, la municipalidad aportó una parte de los terrenos, con iluminación incluida. El Ministerio de Vivienda, a través del Servicio respectivo, financió la construcción de la zona seca de las viviendas.

La solución del caso de la población Lanín puso en marcha la maquinaria administrativa de varias Secretarías Ministeriales, junto con la municipalidad. En este proyecto, la municipalidad tomó el rol gestor, según se establece en la misma licitación, y administró junto con otras Secretarías Ministeriales, en especial la de Vivienda, que establece las normas técnicas. De esta forma, logró la participación de la comunidad en el acatamiento de los requisitos del mencionado servicio, y de los empresarios, en plena concordancia con el diseño del proyecto.

Un caso similar ocurría a comienzos de 1992 con la población Asimca. La diferencia con Los Cacicques es que la iniciativa fue tomada por la propia municipalidad, sin usar fondos del Ministerio, sobre la base del aprendizaje administrativo anterior. Los comités de vivienda aportaron un 25 por ciento del presupuesto para la compra de sitios, y la municipalidad, lo restante. Luego, con los fondos BID para mejoramiento de barrios, la municipalidad financió la construcción de la zona húmeda de la vivienda o casetas sanitarias.

La municipalidad espera que las familias beneficiadas puedan postular a un nuevo subsidio en el Ministerio para la construcción de la zona seca de sus viviendas. El Servicio de Vivienda y Urbanismo ha enviado una circular a Santiago en que solicita autorización para el proyecto, si ello no afecta los planes normales del Ministerio. Esta petición cumple también con el objetivo de aclarar si el mecanismo excepcional establecido para el caso de Los Cacicques cuenta con alguna base más estable.

3. EL SERVICIO DE EDUCACIÓN EN TALCA

El sistema de educación que tradicionalmente predominó en Chile, cuyos rasgos principales fueron la dependencia estatal, la centralización de las decisiones y de la gestión, su carácter burocrático y formalista, cambió en los años ochenta. El proceso de reformas municipales de la década se expresó en el sector de la educación en la aplicación de una política de descentralización, fundamentada en la ideología neoliberal, ligada al modo tecnocrático definido en el capítulo del servicio de aseo. Así, los principios ideológicos que orientaron la política de educación apelaron al logro de una mayor eficiencia en el manejo del servicio, expresada en la racionalización de los recursos del Estado y la primacía de un tipo de acción técnica, por sobre decisiones políticas.

La política de descentralización tuvo como marco la presencia de un Estado subsidiario y la privatización del sistema. Las escuelas y liceos fiscales pasaron a municipios o a entes privados (considerados como sostenedores de la educación), fiscalizados en el funcionamiento de programas y subvenciones por el Ministerio de Educación.

La organización del servicio

La educación fue uno de los primeros servicios que se traspasó al sistema de municipalización. En 1980, en el marco del modelo tecnocrático liberal, se emprendió un proceso que quebró con el concepto de docencia que tradicionalmente guió al país y que tenía como base fundamental la exclusiva participación del Estado central. En este año se traspasaron los establecimientos fiscales, de enseñanza media y básica, a las municipalidades, además de promulgarse el Decreto Ley N° 3.476, que normó a los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada por el Estado.

El traspaso de la administración de los establecimientos educacionales fiscales desde el dominio público o privado hacia el municipal tiene como antecedente el artículo 38 del Decreto Ley N° 3.063 de 1979. En esta disposición se estableció la inversión del Fondo Común Municipal en servicios destinados a satisfacer las demandas de la comunidad local, para lo cual se precisó como requisitos básicos una adecuada descentralización del Estado, acompañada por un sistema de financiamiento idóneo.

En el marco de estas transformaciones, la definición de las políticas nacionales de educación, referidas tanto a los aspectos técnico pedagógicos como administrativos, se mantuvo en manos del nivel central, es decir, del Ministerio de Educación, el cual es la instancia superior de dirección de la educación y de la extensión cultural. La Subsecretaría de Educación cumple el rol de llevar las políticas de educación a normas técnico-pedagógicas precisas y de vigilar el cumplimiento de éstas.

El nivel central está encargado de planificar y elaborar los criterios de

supervisión de las políticas, programas, proyectos y normas educativas. El Ministerio se debe encargar del sistema de supervisión. En éste, la Dirección de Educación debe cumplir con las funciones de planificar la acción supervisora, elaborar las normas y supervisar el cumplimiento de las políticas y normas educacionales a nivel nacional. No obstante, el sistema nacional contempla los niveles centrales, regionales y provinciales.

En cada una de las trece regiones del país se dejó funcionando una Secretaría Regional Ministerial de Educación, que asumió los roles de planificación, dictación de normas y supervigilancia del proceso educativo de los establecimientos de su jurisdicción. Además, debe velar por el cumplimiento de las políticas educacionales y por su adecuación a las necesidades regionales. Dentro de sus atribuciones legales está la de inspeccionar, controlar y pagar las subvenciones educacionales.

A nivel provincial, se mantuvieron en funcionamiento las Direcciones Provinciales de Educación. Actualmente existen cuarenta Direcciones Provinciales a las cuales les caben los roles de supervisión técnico-pedagógicas y control administrativo-financiero. Estas deben conocer y comunicar las normas de supervisión y planificar y ejecutar la supervisión. Las Direcciones Provinciales deben relacionarse directamente con los establecimientos educacionales por medio de los inspectores financieros y los supervisores técnico-pedagógicos.²

Las municipalidades, entre ellas la Municipalidad de Talca, quedaron a cargo de la administración de los establecimientos educacionales de su jurisdicción a través de los Departamentos de Educación Municipal o Corporaciones Municipales, caracterizadas por ser de derecho privado sin fines de lucro. Según información del Ministerio de Planificación, en 1991 el sistema de educación estaba compuesto por 54 Corporaciones y 271 Departamentos de educación municipal.

En el nivel de la operación y ejecución de las políticas del Estado quedaron los establecimientos de educación particular subvencionados, particulares, de enseñanza media, técnico profesional y municipalizados. Este sistema actualmente se estructura en los niveles de educación parvularia, educación general básica, educación especial, educación media, educación superior y educación de adultos.

El dominio del servicio de educación, en Talca, en lo referente a su administración al interior de la municipalidad, es manejado a través del Departamento de Educación Municipal, también llamado Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM). Este departamento forma parte del municipio y como tal está subordinado a la autoridad del alcalde de la ciudad. Se vincula jerárquicamente a las Direcciones Provinciales de Educación, a las Secretarías Ministeriales Regionales y al Ministerio de Educación, entidad centralizadora del quehacer de este servicio.

El Servicio de Educación Municipalizada de la ciudad de Talca, según información de 1989, administra 55 establecimientos educacionales. El sistema, en general, atiende a una población escolar de 31.886 personas, de la cual 60 por

ciento cursan la educación básica, 29 por ciento la enseñanza media, 7 por ciento la enseñanza prebásica, 1 por ciento la enseñanza especial, y 3 por ciento corresponde a adultos que realizan sus estudios básicos y medios. (Para un mayor detalle remitirse a Fadda & Oviedo 1993).

Financiamiento

La inversión en el sistema de educación proviene de distintas fuentes. Entre éstas se cuenta el Estado, el aporte municipal y el sector privado.

El Ministerio obtiene su financiamiento del aporte anual asignado a través de la Ley de Presupuesto del país. El mayor aporte del financiamiento se destina a los establecimientos de enseñanza gratuita municipal y particular (que en forma gratuita colaboran con la función del Estado), a través del pago de subvenciones por alumno. Dentro de la reforma de descentralización educativa del año 1981, que consideró el traspaso de la gestión administrativa y financiera de las escuelas públicas desde el Ministerio a los municipios, se contempló la asignación de fondos fiscales por medio de un mecanismo de subsidio directo, consistente en el pago de subvenciones a cada establecimiento según el número de alumnos atendidos.³ El nuevo mecanismo se inscribió dentro de la estrategia de eficiencia y racionalización en el manejo de los escasos recursos del Estado, destinados a políticas sociales, en el ámbito de la educación.

El financiamiento del servicio de educación municipal es realizado en su mayor parte por los fondos generados a partir de la Unidad de Subvención Educacional. Con ésta se cancela el sueldo del personal docente y paradocente de los establecimientos de educación. Se espera que la subvención otorgada por el Estado al sistema de educación municipalizado de Talca cubra el financiamiento de las remuneraciones y de los demás gastos fijos operacionales.

El monto de la subvención obtenida en la comuna de Talca corresponde a la suma de dinero entregada a cada establecimiento educacional. La subvención se distribuye de acuerdo al número promedio de alumnos asistentes en aula, y varía conforme al nivel de enseñanza.

La comparación de los montos de subvención proporciona señales de la concentración que en Talca existe de la población integrada al sistema de educación formal de la Séptima Región. A modo de ejemplo, cabe citar que la educación municipal de Talca concentra el 20 por ciento de la subvención otorgada a la Región y la educación particular subvencionada de la comuna de Talca, el 30 por ciento.

Otra fuente de financiamiento alternativa para el sistema de educación en Talca se ha canalizado a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El Fondo es uno de los recursos externos a las municipalidades, definido desde el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos. Tiene carácter intersectorial, con repercusión a nivel comunal. Ha sido destinado a

financiar obras de infraestructura a nivel comunal, y ha permitido la sustitución de recursos municipales o la adición de nuevos recursos, cuando el municipio no ha previsto ejecutar algunas obras que son definidas como prioritarias por el gobierno central. El Fondo no se incorpora al presupuesto municipal, pero se supone al gobierno comunal como un gestor de proyectos, administrador de los recursos traspasados y ejecutor de las obras. Este Fondo, entre los años 1992-93, ha financiado cuatro proyectos de ampliación y equipamiento de infraestructura en la comuna de Talca.

La tercera fuente de inversión complementaria señalada ha sido la de los recursos municipales. La participación de éstos se ha ido incrementado desde que este servicio se traspasó del dominio fiscal al comunal. Tal incremento ha obedecido principalmente a una disminución real de la subvención por alumno que se fijó al momento de la municipalización de la educación. En el año 1980, el monto de subvención por alumno se adecuaba a los costos operacionales de los establecimientos; además, poseía un sistema de reajustabilidad a través del tiempo.⁴

En el período analizado, el servicio de educación vio incrementar proporcionalmente su participación en el gasto general de la municipalidad. En el año 1988 éste sólo representó un 1,82 por ciento del gasto global, en tanto que en el año 1992 alcanzó a 9,04 por ciento.

Administración

Los primeros problemas de funcionamiento que debió comenzar a afrontar el servicio traspasado de educación se relacionaron al ámbito económico y de eficiencia administrativa. Cuando la educación se traspasó a manos municipales, se generaron altas expectativas de autofinanciamiento y de desarrollo. Se pensaba en acciones planificadas de apoyo a las labores educativas y de ampliación, reposición y dotación de nueva infraestructura. Sin embargo, las proyecciones no se cumplieron.

El traspaso de servicios al dominio municipal se relaciona a un conjunto de nuevos requerimientos administrativos y económicos. La municipalidad, que hasta antes de los años ochenta estuvo orientada exclusivamente a la atención de los servicios, requirió la incorporación de una planta profesional y técnica adecuada a las nuevas demandas. Las modificaciones se realizaron apoyadas en un reglamento promulgado durante 1981. Este facultaba al alcalde para fijar las plantas municipales, con aprobación del Ministerio del Interior y el de Hacienda. En un comienzo, la planta municipal de Talca fue actualizada por decreto, y posteriormente se autorizó al alcalde para realizar la nueva distribución de cargos y funciones.

Por otra parte, se aumentaron considerablemente los montos municipales por concepto de sueldos del personal. En algunos casos el alza llegó a 70 u 80 por ciento, e incluso a 120 por ciento. Si bien desde el inicio del proceso de municipalización se tuvo en cuenta, por lo menos en términos ideológicos, la

necesidad de incorporar el elemento técnico-profesional a la administración local, en conjunto con un proceso de racionalización de los recursos, esto no sucedió. En el caso de la Municipalidad de Talca, se realizaron nuevas contrataciones que demandaron mayores desembolsos; no obstante, no queda claro si éstas respondieron a aspectos técnicos o políticos. Lo que sí queda claro es que hubo deficiencias en el uso racional de los recursos. Actualmente, la Municipalidad de Talca considera que la sobredimensión de la administración fue una de las trabas para las posibilidades de manejo de la subvención municipal otorgada por el Ministerio.

En Talca, los fondos para el financiamiento de la educación, provenientes del Ministerio, han crecido a través de los años; sin embargo, no han llegado al nivel necesario para financiar adecuadamente los sueldos de los profesores y el pago de los consumos básicos de la educación. Esta situación ha llevado a que la municipalidad deba afrontar por sí las mayores demandas financieras para mantener el sistema.

La Municipalidad de Talca sostiene que la subvención asignada por el Ministerio sólo pueda sostenerse en un contexto de racionalización. Sin embargo, la estructura administrativa de la educación se encuentra sobredimensionada. La posibilidad de contar con un proceso de readecuación del personal resulta lejana. A modo de ejemplo, se citan los problemas sociales que se generarían en el sector en un proceso de retiro o jubilación. En el caso de las escuelas traspasadas a los profesores, se les mantiene el grado con el cual fueron traspasados, independientemente de que en la municipalidad se les haya aumentado el sueldo. Esto presenta importantes consecuencias para el monto imponible necesario para una jubilación con las mínimas seguridades sociales.

Dentro de los costos del sistema que la municipalidad ha debido financiar se encuentran los montos comprometidos en la mantención de la infraestructura de las escuelas y liceos. Las necesidades del servicio se expresan en las demandas de la comunidad. Los jóvenes, a través de sus centros de alumnos, y los padres, por medio del centro de padres y apoderados, manifiestan sus inquietudes de mejoramiento. La situación de mayor significación se vive en los colegios técnicos de la ciudad, en los que se han manifestado acciones de tomas por parte de los alumnos, que reivindican mejoras en la enseñanza y en la infraestructura educacional.

La participación de los padres en el mejoramiento del sistema educativo es limitada. Se remite a acciones de ayuda económica, importantes al observar la precariedad de los fondos existentes para la mantención y mejoramiento de los establecimientos, pero ínfima en relación al nivel de necesidades. Cabe consignar que esta situación determina algunas limitaciones sociales, no contempladas en el proceso de descentralización, privatización y subvención de la educación. Las expectativas cifradas en el mejoramiento de la calidad de la educación a través de la participación de la población beneficiada no ha dado los resultados esperados.

Al dejar la mayor responsabilidad del mejoramiento de la educación en manos de los demandantes y beneficiados del servicio, se ha tendido a ahondar las desigualdades. Tal situación es preocupante, si se piensa que la mayoría de quienes acuden a los establecimientos municipales y subvencionados por el Estado es población que no puede pagar por el servicio.

Otra variable que influye en la generación del déficit en educación, destacada por las autoridades locales entrevistadas, es la mantención de una administración compartida entre la Municipalidad de Talca y el Ministerio de Educación. La municipalidad hasta el momento ha intervenido sólo a nivel de la operatoria del servicio, es decir, de la contratación de profesores, de la mantención de la infraestructura y de la labor administrativa. Sin embargo, es el Ministerio de Educación el que, en forma centralizada, maneja los aspectos técnicos de la educación. El Ministerio de Educación planifica y genera los planes y programas de educación y la municipalidad debe implementar los cambios, sin haber participado en la decisión de éstos, asumiendo los costos monetarios que involucran.

Las autoridades locales del sector confieren vital importancia para el desarrollo del servicio a la posibilidad de transferir hacia una instancia local, provincial o regional, la capacidad de decisión sobre ciertos aspectos de la educación, y no sólo restringir el ámbito local a un mero ejecutor o administrador de políticas centralizadas.

Cobertura

Talca se ve enfrentada a una gran presión sobre la estructura educativa, debido al ritmo de crecimiento de la ciudad y a la migración rural demandante del servicio. La ciudad de Talca, dentro de la región, es el núcleo urbano poseedor de una mayor capacidad de infraestructura educativa. Esta característica hace de la comuna un centro de educación ambicionado por la población, e incluso en algunos casos de pequeñas localidades rurales, la única oportunidad para el ingreso a niveles más altos en la enseñanza.

El volumen de población que demanda el servicio de educación, mayor al que técnicamente debería existir en Talca, ha provocado problemas de saturación en la capacidad instalada de algunos de los establecimientos más importantes. La Secretaría de Planificación Regional de la Séptima Región, en conocimiento de este problema, ha desarrollado una política de fomento de las inversiones para infraestructura educacional en las zonas rurales. La idea es impedir el flujo creciente de alumnos hacia Talca, que incrementa la necesidad de inversión, referida a la mantención, reposición y construcción de su infraestructura educacional.

La distribución espacial de los establecimientos de educación no sólo se presenta como una situación problemática en el ámbito interurbano o urbano-rural, sino también a nivel intraurbano. Históricamente, la localización de

escuelas respondió a la concentración de la población en el espacio. Sin embargo, el crecimiento y desplazamiento poblacional al interior de la ciudad ha actuado con mayor dinamismo que la posibilidad de aplicación de medidas de reversión de este proceso.

Otro fenómeno que afecta a los liceos tradicionales emplazados en el casco antiguo de la urbe es la gran demanda sobre sus servicios. Las constantes solicitudes obedecen a variadas razones, entre las cuales se destacan:

- su mayor antigüedad;
- su mejor implementación material;
- su mayor capacidad económica, proveniente fundamentalmente de los aportes de los mismos apoderados, los que en promedio poseen un nivel socioeconómico más alto que el resto de la gente de los establecimientos localizados en las poblaciones;
- su cercanía a los lugares de trabajo de los apoderados, lo que facilita la coordinación familiar para los viajes de los niños;
- un reconocimiento positivo a la calidad de la educación impartida.

Sin bien desde cualquier punto de la ciudad es posible viajar diariamente a todos los establecimientos educacionales, incluso los trece rurales que existen en la comuna, la movilidad representa mayores costos para la población. Sumado a esto, la población de Talca no está acostumbrada a tener que recorrer grandes distancias para satisfacer sus necesidades a través de los servicios que brinda la ciudad.

Descentralización

Luego de haberse desarrollado completamente las etapas del proceso de municipalización de la educación, subsisten críticas generales al sistema. Uno de los sectores más descontentos con el proceso de municipalización de la educación en la ciudad de Talca, es el profesorado. El gremio de los profesores aún presenta como una de sus demandas más sentidas la del "regreso al Estado docente".

Los profesores sienten que el traspaso de la educación a manos municipales representa una pérdida de estatus para el gremio, ya que lo atomiza al generar situaciones locales muy disímiles y lo hace depender de una autoridad política, el alcalde, y no de una autoridad técnica, como sería alguien del Ministerio. Exponen que la mayoría de las alcaldías del país, al igual que la Municipalidad de Talca, presentan déficit financieros por la mala administración de los fondos de subvenciones. Rechazan el sistema de pago de sueldos al profesorado a través de la asistencia promedio de alumnos en aulas y proponen el pago de subvenciones por concepto de matrícula por establecimiento. Las escuelas más pobres, dentro de las cuales se encuentran los establecimientos

rurales, presentan mayor número de alumnos inasistentes y requieren de más ayuda del Estado central.

Muchas de las actuales deficiencias del sistema de educación son vistas, en general, por los maestros de Talca, como efectos del proceso de descentralización, por lo que las expectativas de lograr una enmienda de los errores se ve unida a la restitución de la educación al Estado central. El regreso al Estado docente simboliza para el profesorado el retorno al ejercicio del derecho de la población a la educación igualitaria. Esto también representa para el profesorado una forma de reivindicar un conjunto de pérdidas sociales, asociadas al período de descentralización del sistema de educación. Dentro de éstas se encuentran las disposiciones relacionadas con el aumento de los años necesarios para la jubilación, la pérdida del Hospital del Profesor y del Servicio de Bienestar del Magisterio.

Sin embargo, no todos los actores involucrados en el proceso evalúan mal el concepto de descentralización del sistema de educación del país. De las instituciones del Estado, la Secretaría Regional de Planificación estima que el proceso de descentralización del país es un hecho de primera necesidad y, dentro de ella, la municipalización de la educación fortalece y proyecta el servicio y coloca el tema de la enseñanza en un primer lugar de debate.

En la Secretaría de Planificación Regional de la Séptima Región exponen que por primera vez, después de veinticinco años, se incorpora el tema de la educación como un problema de orden nacional. Desde el gobierno de don Pedro Aguirre Cerda, caracterizado por el lema "Gobernar es Educar", no se daba un cambio trascendente en la discusión sobre la enseñanza en el país. Para la Secretaría Regional de Planificación, el sentimiento colectivo de una situación económica desmedrada de los profesores de Talca impide que se puedan tocar los temas de políticas educativas propiamente tales.

En Talca se viven dos procesos paralelos de deterioro del sistema de educación que afectan las posibilidades de un proceso de descentralización adecuado y eficiente. El primero se relaciona a la situación económica desmedrada de los profesores, que los lleva a ejercer una cierta presión para abandonar el sistema educativo e incorporarse al sector público, desempeñando otras funciones. El segundo se refiere al deterioro de la calidad de la educación en Talca. Históricamente, como la mayoría de las principales ciudades del país, Talca tuvo una educación pública buena que hacía que existiera una sana disputa entre el Colegio Blanco Encalada, hoy día Colegio La Salle, del mundo de la educación privada, y el Liceo de Hombres, del sector público. En este contexto, ser profesor del Liceo de Hombres de Talca era un gran privilegio, que pocos podían gozar.

La ciudad de Talca, al igual que el país, sufrió una crisis en el sistema de educación pública. Debido al carácter centralizado de la nación, el mismo Ministerio de Educación se vio condicionado en la elaboración de sus políticas sectoriales, a las políticas nacionales, que privilegiaban la participación del sector privado.

Por otra parte, existe un problema a nivel de los equipos técnicos. Generalmente el área de las políticas de planificación ha sido manejada por profesores y no ha contado con la participación de otros profesionales especialistas. Se da la paradoja de que los equipos técnicos de apoyo que se supone que podrían elaborar políticas específicas para la provincia y apoyar la preparación de políticas a nivel comunal, no lo hacen, limitándose a replicar a nivel comunal las políticas nacionales. La falta de una preparación técnica adecuada de los profesionales de los equipos se da incluso con más intensidad a nivel comunal.

Otro problema específico de la Séptima Región se refiere a la falta de diversidad en la oferta de servicio educacional y a la debilidad en las estructuras municipales para brindarlo. Las estructuras municipales de las comunas más pobres de la región no permiten que coexistan sistemas educativos alternativos (municipales, particulares y subvencionados). Además, estas comunas de menores ingresos no pueden igualar los sueldos ni las posibilidades de perfeccionamiento que otras municipalidades ofrecen a sus profesores o a su plantel administrativo.

Estas situaciones conducen a que en las provincias con un alto nivel de ruralidad, como es el caso de Talca, exista un amplio porcentaje de profesores que invocan al Estado docente como la solución. El Estado central representa para ellos la vuelta al orden perdido, la organización, la equidad del servicio y el reconocimiento social a su labor. Sin embargo, la Secretaría Regional de Planificación expresa que se debe pensar que nuestro país viene de largos años de un sistema educativo centralizado. Durante el período del Ministerio como único organismo rector del conjunto de las escuelas y liceos públicos del país, toda petición debía hacerse al organismo central. El Ministerio recibía entonces, por ejemplo, las demandas de pizarrones para los establecimientos más apartados del norte o sur del país y debía establecer prioridades de envío. Muchas de ellas podían demorarse de dos a tres años en ser satisfechas.

El antiguo sistema era muy centralizado, lo que ha hecho muy duro el traspaso del servicio a la comunidad educativa a nivel local. Muchas anécdotas surgen de este proceso. Por ejemplo, en el Programa de las 900 Escuelas, impulsado por el Ministerio de Educación, los profesores de cada localidad definían qué se debía hacer, cómo hacerlo e incluso participaban de su ejecución. Después de terminado el primer año del Programa, se tuvo que demoler parte importante de lo que se había hecho y hubo que contratar maestros especialistas, porque "finalmente si había que hacer una ampliación de una sala de clases, por lo menos necesitábamos un constructor civil".

En opinión de la Secretaría Regional de la cartera, el proceso de descentralización no debe ser revertido, sino profundizado en forma eficiente. Afirma que el proceso de traspaso de la educación ha tenido rasgos de desconcentración, es decir, de delegación de tareas o funciones, más no de descentralización, comprendida como un proceso de cesión de responsabilidades y del poder de decisión.

No obstante estas últimas afirmaciones, no se debe olvidar que la educación como servicio a nivel nacional comprende implícitamente un cierto carácter unitario y centralista, básicamente orientado hacia la homogeneización de las materias entregadas a los niños y jóvenes de los distintos niveles de enseñanza. En este contexto, el desarrollo de políticas presenta un marcado carácter vertical y jerarquizado.

4. CONCLUSIONES

El modelo

El funcionamiento de los sectores de vivienda, educación, y especialmente aseo, puede ser comprendido a través del tipo ideal denominado "modelo tecnocrático-liberal". Su modalidad de gestión se inserta dentro del proceso de reducción del rol del Estado, de desconcentración del mismo y de privatización de los servicios públicos. Además, el modelo comprende el manejo de recursos científico-tecnológicos y, a nivel social, la capacidad ejecutiva y directiva, que subraya los conceptos de empresario y empresa como innovación económica y tipo humano. Se destaca, a nivel del discurso, la importancia de una profesionalización de las actividades.

En términos formales y generales, la gestión municipal de los servicios ha estado orientada por un discurso de eficiencia, de productividad y de racionalización de los recursos. En este contexto, la vivienda, la educación y el aseo, al igual que otros numerosos ámbitos de la vida social, fueron incorporados al mercado, al que se le comprendió como el mecanismo de racionamiento y regulación de estos servicios.

En materia de aseo de las ciudades, el servicio es traspasado a manos privadas en sus fases de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, disposición final en vertederos y manejo de vertederos. En asuntos de educación, la gestión del nivel primario y secundario se traspasa a manos municipales y privadas, con el fin de descentralizar las decisiones. En el ámbito habitacional, se transforma el sistema de subsidios y se entrega un papel de mayor participación a las empresas inmobiliarias. Como argumento central de la mayoría de estas decisiones, se ha encontrado los intereses técnicos de la economía. Un segundo plano, claramente desde sus inicios, han tenido los asuntos de índole de social, de participación o legitimidad política, o de aceptación electoral. Se debe tener en cuenta que muchas de estas transformaciones fueron iniciadas en un período de gobierno autoritario.

En general, los sistemas de aseo, educación y vivienda se encuentran internamente estructurados. La modalidad estructurada de los servicios se manifiesta en un contexto de adecuación técnica-racional que guía las acciones de los actores comprometidos en la prestación. Existen reglas claras y estables

y una articulación política jerarquizada, en términos piramidales. Los servicios se ordenan bajo una unidad técnica que cubre todo el proceso de prestación, e incluye formas de control a la operación y ejecución. Por último, independientemente de algunas relaciones de tipo informal que pudieron encontrarse entre los actores comprometidos en el proceso, existen los canales para el flujo expedito de relaciones formales, guiadas por una racionalidad técnica que contempla:

- la aplicación de normas claras en el desarrollo de las acciones;
- la distinción de campos de competencia de las acciones dentro del proceso;
- la adecuación del desarrollo de las acciones a los resultados que de ésta se esperan.

La gestión

Si bien ha existido un proceso de descentralización en los tres servicios analizados, la aplicación de las políticas de vivienda, educación y aseo en las regiones se encuentra sujeta en distintos grados al poder central. En el caso de aseo, a nivel nacional el Ministerio de Salud es el organismo encargado de dictar normas, evaluar y controlar los aspectos sanitario-ambientales del sector residuos sólidos, a través del Departamento de Programa sobre el Ambiente. Otro organismo estatal con injerencia en esta gestión es el Ministerio del Interior, el que participa en la definición, reglamentación y control de las diferentes funciones que debe desarrollar la municipalidad en el área de manejo de los residuos sólidos, tales como la función operativa, financiera o de auditoría y control de las tarifas. También participó en la decisión que dio la posibilidad de llamar a licitaciones abiertas al sector privado para la prestación del servicio.

En el sector de la vivienda, es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con sede en Santiago, el encargado de diseñar las políticas en sus distintos niveles de postulación, en la asignación, en los montos de subsidio y en las especificaciones constructivas.

En educación, el Ministerio de Educación es la instancia superior de la educación y de extensión cultural. En el nivel central, las políticas de educación son llevadas a normas técnico-pedagógicas precisas y se definen y planifican las modalidades de supervisión.

No obstante el carácter jerarquizado de los sectores dentro de la estructura administrativa del Estado, existen claras diferencias respecto de los grados de autonomía que han alcanzado cada uno de los servicios en el plano comunal. Dentro de un continuo, los casos de vivienda en Temuco y educación en Talca representan el polo caracterizado por un tipo de gestión de tipo centralizado, en tanto el aseo en la ciudad de Talca es la expresión de la gestión privada y descentralizada.

El clientelismo

La municipalidad se muestra un agente clave en las decisiones sobre las políticas más operativas, específicas y directas del servicio de aseo, tanto en la ciudad de Talca como en Temuco. De igual forma, ha influido en los criterios político con que se aplican las políticas de vivienda. Sus decisiones tienen que ver con el conjunto de la comunidad y mezclan parámetros electorales y técnicos. Su peso político se extiende hacia la burocracia pública regional, entre cuyos organismos opera como el único agente coordinador y ejerce un liderazgo indiscutido.

El apoyo municipal, de una parte, muestra aspectos positivos que hacen mayor la efectividad social de la política de vivienda. De hecho, premia los esfuerzos de organización y ahorro de la población sin casa; además, fortalece la vida organizativa y finalmente contribuye a una vida más armónica, pues reúne en una sola población a personas de origen común e intereses comunes. De otro lado, esta misma intervención deja un espacio abierto para que el municipio, a través de sus entes administrativos, organice, promueva y eventualmente clientelice la relación con los pobladores carentes de vivienda. Existe el riesgo de que pueda llegar a favorecer a grupos organizados por la propia municipalidad, en desmedro de otros grupos en la misma situación de carencia.

Los riesgos de hacer clientelar la postulación al sistema de vivienda están presentes. El otorgamiento de favores y la influencia del alcalde a través del Departamento de Organizaciones Comunitarias, son una puerta abierta a la relación clientelar. Esta situación no se ha verificado en el caso de la Municipalidad de Temuco. Cabe considerar la posibilidad en el futuro, por la influencia de grupos de interés en la reproducción del sistema de representación política. Ello puede producir graves ineficiencias en la aplicación de las políticas sociales.

El peligro clientelar en el servicio de educación es diferente y, al parecer, más débil. El carácter del servicio de la educación hace que sea más difícil especular con ventajas individuales, que no tengan beneficios directos para el conjunto de la población. Los cambios materiales de infraestructura o equipamiento y una mejor situación de la planta docente, tendrán efectos directos sobre el conjunto de la población. No obstante, la presión social hacia el sistema de educación puede incidir en la realización de obras sin ningún tipo de prioridad.

La fiscalización

Otro tema importante, especialmente en los servicios de aseo y vivienda, es el de la fiscalización municipal al sector privado.

Suele oponerse el criterio político al criterio técnico. Se piensa que la capacidad profesional lograría balancear las consideraciones políticas, que

apuntan primeramente al corto plazo. En la práctica, los aparatos técnicos ni intervienen ni parecen tener interés en mecanismos clientelares con rentabilidad electoral. Al no establecer siquiera lazos simbólicos con los beneficiarios, se hace improbable una relación clientelar.⁵ No obstante, en el municipio y en el manejo de las políticas de aseo, vivienda y educación, existen la cara política y la cara técnica; sus relaciones forman parte de un complejo juego político y de influencias.

Tradicionalmente, en la administración pública el recurso a la técnica sirve como un escudo de los funcionarios contra el riesgo que representan autoridades políticas cambiantes. Sin embargo, el profesional de la administración pública no está inmune a influencias de grupos de presión. La esperanza del funcionario es que su carrera culmine con un puesto en la empresa privada. En estas condiciones, el servicio público se convierte en un eslabón de una cadena que conduce a posiciones mejor pagadas y de mayor prestigio. Puede entenderse, así, que algunos de estos funcionarios quieran estar en buenos términos con los círculos empresariales. Los empresarios, de su parte, están dispuestos a otorgar algunos favores, pequeños y hasta simbólicos, a cambio de la aprobación de proyectos, licitaciones, o de pasar airosos las inspecciones de obras.

Los concejales elegidos por los habitantes de la comuna establecen el vínculo del ciudadano con el Estado a través de un sistema de canalización de demandas. Los grupos organizados o pequeñas organizaciones de tipo reivindicativo concreto y barrial, o bien personas naturales, pueden tener en el concejal la representación de sus demandas ante el municipio. La competencia política puede llevar a un mayor equilibrio en la repartición de los recursos públicos. De esta forma, puede llegarse a la superación de los problemas que ni el municipio operando sin competencia política ni los técnicos son capaces de resolver por sí mismos.

La participación privada en la gestión tiene algunos ribetes conflictivos, si es que impide el aprovechamiento de los recursos públicos en perjuicio de la comunidad beneficiaria. Esta situación puede revertirse con un proceso de fiscalización más estricto, con mejores sueldos a los fiscalizadores para desincentivar la corrupción funcionaria y mejoría en el nivel de los profesionales que la realizan.

Los mecanismos despersonalizados, que otorgan menor discrecionalidad en el contacto con el beneficiario, pueden asegurar una mayor transparencia. Tal operación parece especialmente adecuada para una comuna de tamaño intermedio como Temuco, y seguramente en las comunas más pequeñas. Los mecanismos despersonalizados pueden ser objeto de crítica, por cuanto separan a la comunidad del Estado y de sus dirigentes. Lo anterior podría interferir en el funcionamiento de un sistema democrático más participativo. Sin duda, la participación requiere de formas adecuadas que no involucren distorsión por discrecionalidad de los funcionarios o por ceder a las presiones de grupos de interés.

A la larga, no obstante, los sistemas de entrega de beneficios que dejan margen a la discrecionalidad pueden producir distorsiones que se conviertan en conflictos sociales, debido a la insuficiente incorporación de los sectores con menor capacidad de organización o carencia de vínculos políticos. La demanda de los excluidos del sistema de clientela puede llegar a ser incontrolada y violenta, expresada también como lucha entre pandillas o facciones por la distribución de los beneficios. Sin duda, puede también aparecer como pasividad o indiferencia ante las formaciones políticas en el poder, lo que favorece el populismo electoral, cuando no la indiferencia total con el sistema.

NOTAS

1. Su labor no se reduce a los grupos de vivienda; también organiza actividades como los campamentos de verano para niños, la atención recreativa de ancianos, etc. Por ahora, la atención del trabajo está enfocada sobre su relación con los comités de vivienda.
2. Las funciones técnico-pedagógicas y administrativas son realizadas en el país por aproximadamente 1.200 supervisores.
3. El subsidio directo reemplazó el criterio de asignación de fondos fiscales a través del concepto de presupuesto fijo, determinado según las necesidades de los establecimientos.
4. Unidad Tributaria Mensual (UTM).
5. El reclamo por recursos para la difusión de las políticas de vivienda por parte de algunos organismos técnicos puede interpretarse como una búsqueda de influencia política.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bachrach P. & M. Baratz
1970 *Power and Poverty. Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Böhme A. & V. Espinoza
1992 "La gestión local en vivienda. El caso de Temuco". *Documento de Trabajo* 128. Santiago: SUR.
- De la Cruz, R.
1987 "Alternativas frente a la declinación del modelo socioeconómico actual". En: Silva Michelena, coord. *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Espinoza, V.
1992 "La gestión del servicio de aseo en Temuco". *Documento de Trabajo* 127. Santiago: SUR.
- Fadda G. & E. Oviedo
1993 "La gestión local de los servicios de aseo y educación en Talca". *Documento de Trabajo* 142. Santiago: SUR.

González Huneus, J. L. & M. Domínguez

- 1989 "Plan Regulador Comunal de Talca. Memoria Explicativa". Talca: Municipalidad de Talca (mimeo).

Lungo, M. & M. Pérez

- 1991 "Gestión urbana: Algunas cuestiones teóricas". *Estudios Sociales Centroamericanos* 55 (Enero-Abril): 73-84.

Martner, G.

- 1992 "La Reforma Municipal en perspectiva histórica". En: Ministerio del Interior. *Manual de Gestión Municipal*. Serie Descentralización. Santiago.

Ministerio del Interior

- 1992 *Manual de Gestión Municipal*. Serie Descentralización. Santiago.

Oszlak, O.

- 1980 "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Ediciones CEDES, Vol. 3, N° 2.

Raczynski, D. & C. Serrano

- 1984 "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos Municipios de Santiago". *Estudios Ciepian* 24:37-62. Santiago.

Rosenfeld, A., A. Rodríguez & V. Espinoza

- 1989 "La situación de los gobiernos locales en Chile". En: J. Borja et al. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago: CLACSO/SUR/CEUMT Barcelona.

Rosenfeld, A., D. Vergara & A. M. Icaza

- 1991 "Municipios en ciudades intermedias en Chile. Los casos de Talca y Lota". En Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias*. Santiago: SUR.

Velásquez, F.

- 1989 "Proyecto sobre gestión pública local de servicios. Notas para su elaboración". Cali (mimeo).

Velásquez, F., M. T. Muñoz, E. González & M. F. Quintana

- 1992 "La gestión de servicios públicos en Armenia". Informe Técnico de Avance de Investigación sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina. Cali: Foro Nacional por Colombia (mimeo).

Yates, D.

- 1991 *The Ungovernable City. The Politics of Urban Problems and Policy Making*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN ECUADOR: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA. LOS CASOS DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS Y RIOBAMBA

Mario Vásconez S.
Centro de Investigación CIUDAD
Quito, Ecuador

1. ESCENARIOS Y ACTORES

1.1 Agua potable y alcantarillado

Agua y alcantarillado en Santo Domingo de los Colorados

La cobertura actual de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado en Santo Domingo de los Colorados está bajo la responsabilidad de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, que dispone de un plan maestro de agua y alcantarillado, aunque la gran mayoría de sus recomendaciones no son aplicadas.

Según el Censo de 1990, apenas el 51,4 por ciento de los hogares disponía de abastecimiento de agua potable en el interior de sus viviendas; el 22,9 por ciento disponía del servicio en el exterior de la misma; y el 3,4 por ciento la obtenía de llaves públicas. Sin embargo, esta información nada nos dice del abastecimiento respecto a la calidad del líquido o la regularidad del servicio (hay racionamiento en todos los barrios de la ciudad y las pérdidas son superiores al 70 por ciento del agua producida).

En muchos sectores populares se sigue recurriendo a medios precarios para el aprovisionamiento del agua. Es notorio que, ante las deficiencias de la cobertura de la red y el racionamiento del servicio, se ha elevado considerablemente el porcentaje de núcleos familiares (21,5 por ciento) que recurre a la excavación de pozos para el abastecimiento de agua.

En relación al problema del saneamiento, tan sólo el 59,7 por ciento de las familias dispone de canalización para la eliminación de las aguas servidas. La

mayor parte de los desechos líquidos se vierten sin tratamiento en los esteros y quebradas próximos a la ciudad. El Municipio de Santo Domingo no dispone de instrumentos o políticas ambientales respecto a la protección de los ríos y quebradas que son contaminadas o al manejo de las cuencas hídricas y a la necesidad de detener la deforestación para preservar las fuentes de aprovisionamiento de agua.

La expansión urbana de esta ciudad ha enfrentado difíciles condiciones para la prolongación y tendido de las redes de agua potable y alcantarillado. Muchos barrios no pueden ser servidos, debido a la presencia de esteros y quebradas que impiden la fácil prolongación de las tuberías. De otra parte, la provisión del líquido se dificulta por el gran volumen de agua que se desperdicia; no hay conciencia sobre la importancia del agua y la necesidad de cuidarla.

Los procesos de participación de la población se dan siempre a través de reivindicaciones y demandas barriales que se arreglan vía negociación-concertación con el municipio, pero no hay una búsqueda de participación desde el gobierno local, ni por parte de la comunidad con algún tipo de alternativa o propuesta.

Agua y alcantarillado en Riobamba

Los servicios de agua y alcantarillado en Riobamba están en manos de la municipalidad a través de la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado. La ciudad presenta condiciones más favorables que otras ciudades intermedias y grandes del país en relación a la dotación de servicios básicos.

Según el Censo de 1990, el 87,5 por ciento de los hogares de Riobamba disponía de abastecimiento de agua potable en el interior de sus viviendas, el 10 por ciento en el exterior de las mismas, y el 1,3 por ciento se abastecía de llaves públicas. A pesar de las favorables evidencias estadísticas, en la actualidad las obras de prolongación de redes para atender el crecimiento poblacional muestran una cierta desaceleración, como consecuencia de la menor capacidad de respuesta de la municipalidad. Adicionalmente, la ciudad tiene problemas de dotación que no tienen relación con el nivel de cobertura de la red, sino con la provisión del líquido. Existen conflictos de distribución y desperdicio (hay racionamiento de entre 10 y 12 horas diarias en casi todos los barrios de la ciudad y las pérdidas son superiores al 53 por ciento).

El origen de los problemas es básicamente de orden económico-financiero y de administración. La recaudación por los servicios es mínima, pues se cobra por el sistema de cuota fija, sin importar el nivel de consumo; por otra parte, no hay forma alguna de control del desperdicio, pues no opera ningún tipo de medición.

En relación al problema del saneamiento, el 84 por ciento de las familias

dispone de canalización para la eliminación de las aguas servidas, pero la situación sanitaria en la zona consolidada de Riobamba ha desmejorado y es todavía precaria en los numerosos asentamientos que se han desarrollado en la periferia de la ciudad en esta última década. Las aguas servidas de la ciudad se vierten sin ningún tratamiento en los ríos Chambo y Chibunga.

Riobamba dispone de estudios y planes relativos al manejo de los servicios de agua y alcantarillado, pero no hay una política clara respecto al tema ambiental, al manejo de los recursos hídricos y al control de la contaminación de los ríos.

Los procesos de participación generados por iniciativa ciudadana son puntuales y esporádicos y se producen generalmente cuando existen conflictos de abastecimiento o cuando se demanda la prolongación de redes hacia zonas no servidas. Se arreglan siempre por mecanismos de negociación y concertación propuestos por el gobierno municipal.

1.2 Recolección de basura

Basura en Santo Domingo de los Colorados

La generación, recolección y disposición de basura es uno de los serios conflictos urbanos y una de las preocupaciones centrales de la Administración Municipal en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados. El servicio está a cargo de la Dirección de Higiene de la Municipalidad, dependencia del Departamento de Servicios Públicos e Higiene Ambiental.

La recolección de basura y el aseo urbano se cobra por medio de una tasa fija emitida junto a la tarifa eléctrica, pero cubre apenas 12 por ciento del presupuesto del servicio; el excedente requerido para su operación proviene del presupuesto global de la municipalidad. Las posibilidades de ampliaciones (en la cobertura o la frecuencia) o el establecimiento de innovaciones en la prestación son, por tanto, muy limitadas. Este es el típico ejemplo de un servicio que constituye una carga financiera para el municipio.

Actualmente en la ciudad se genera un promedio diario de 0,73 kilogramos de basura por habitante. La producción de basura se aproxima a 83 toneladas cada día, pero el municipio transporta sólo 50 toneladas (de las viviendas, de los mercados y de 80 basurales ubicados en distintas zonas de la ciudad). La recolección en realidad supera apenas el 45 por ciento del total. El servicio de recolección y transporte de basura en relación al área total urbana llega tan solo al 33,6 por ciento, y la cobertura del barrido público en relación al total de vías asfaltadas o pavimentadas llega apenas al 33 por ciento.

La disposición final de la basura producida diariamente se lleva a cabo a "cielo abierto" a 5 kilómetros del centro de la ciudad. Este es un caso evidente de ausencia de una cultura ambiental respecto al manejo de desechos. Así como

el municipio echa la basura recogida sin ningún tipo de tratamiento en un "botadero", la población tampoco tiene respeto por los espacios públicos y el medio ambiente.

Recolección de basura en Riobamba

En Riobamba el servicio de recolección de basura se encuentra bajo la responsabilidad del Municipio, a través de la Dirección de Higiene. El presupuesto requerido para la operación del servicio proviene del presupuesto global de la municipalidad.

La producción diaria de basura es del orden de 68 toneladas (0,62 kilos por habitantes en promedio). La generación domiciliar se calcula en 0,50 kg/hab/día. Del total de basura producida, se recoge el 92 por ciento. El barrido de calles es realizado diariamente en el centro, y con menor frecuencia en otros sectores de la ciudad.

La disposición final de los desechos sólidos se realiza al sur de la ciudad, a 8 kilómetros de la Avenida Circunvalación. Este depósito a cielo abierto, si bien resulta de fácil acceso y está alejado de áreas pobladas, no prevé ningún tipo de procesamiento ni relleno; esto posibilita la proliferación de insectos y roedores y tiene graves consecuencias ambientales en los cauces vecinos (quebradas Alañag y río Chambo). La municipalidad no ha desarrollado políticas ni innovaciones en el tratamiento de los desechos sólidos ni en el manejo del impacto ambiental que produce la forma actual de disposición final.

1.3 Escenarios y actores: constataciones hechas en los casos estudiados

Control del proceso técnico

Los servicios urbanos de agua potable, alcantarillado y basura funcionan en las dos ciudades estudiadas como servicios públicos municipales; la administración en los dos primeros es realizada directamente por la Municipalidad a través de la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado en el caso de Riobamba, y por la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPA) en Santo Domingo de los Colorados. El servicio de recolección de basura y aseo urbano depende en las dos ciudades de la Dirección Municipal de Higiene.

Los dos municipios administran los sistemas de captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución de agua potable, que fueron planificados, construidos y puestos en operación por el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), organismo centralizado dependiente del Ministerio de Salud.

En el caso de Santo Domingo, la construcción de prácticamente todo el sistema —así como su operación— estuvo bajo la responsabilidad del IEOS,

función que posteriormente fue traspasada al Municipio y a la EMAPA. En Riobamba, el IEOS planificó y construyó la más importante ampliación del sistema, que sirve actualmente a la ciudad.

La operación descentralizada de estos servicios tiene ya algún tiempo (la EMAPA fue creada en 1985 y la Dirección de Agua y alcantarillado de Riobamba data de 1974). No es, pues, una herencia reciente de los actuales intentos descentralizadores. Sin embargo, la experiencia de estos servicios puede resultar aleccionador para las nuevas atribuciones que se intenta otorgar a los gobiernos locales en la actualidad (educación, salud, bienestar social, etc.).

En relación al servicio de basura y aseo urbano, estas acciones han sido emprendidas directamente por ambas municipalidades, en apego a lo que establece la Ley de Régimen Municipal, que otorga a los gobiernos locales la competencia exclusiva del "aseo público, la recolección y el tratamiento de basuras, residuos y desperdicios".

En ambas ciudades se puede verificar que la gestión del agua y el alcantarillado por parte de las instancias responsables de esas tareas, se concentra básicamente en el área técnica. La gestión política, económica, financiera y social son atribución directa de otras instancias del gobierno local (o evidencian una debilidad estructural, como es el caso de la EMAPA de Santo Domingo de los Colorados, que a pesar de gozar de autonomía no ha podido responder a los requerimientos de la colectividad local).

En el caso de la basura, son también los procesos técnico-rutinarios básicos (recolección, aseo público y transporte de los desechos) los ejes de la gestión del servicio (que funciona de manera relativamente adecuada sólo en Riobamba, pues en Santo Domingo estas operaciones no alcanzan un nivel aceptable). Sin embargo, el tema de la gestión técnica de estos servicios de manera rutinaria ha dejado de ser sustentable cuando las entidades municipales encargadas de su operación han debido encarar contratiempos complicados, como el violento crecimiento poblacional (que multiplica las necesidades y demandas), el proceso inflacionario (que origina la multiplicación de los gastos corrientes y de inversión hasta hacer inoperantes sus presupuestos de operación), la crisis ambiental (que demanda formas racionales en el manejo hídrico y en la disposición de los desechos) y la crisis económica del Estado (que ha impedido que pueda continuar desembolsando los grandes montos que demandan las municipalidades año a año).

En los últimos tiempos han saltado a la escena otros requerimientos, como el de la racionalización económica y financiera, el de la racionalidad y eficiencia administrativa, el de la capacidad de innovación en la gestión política, como las únicas salidas posibles a la crisis. Y es justamente en estas áreas donde las municipalidades han comenzado a tener contratiempos, pues no están preparadas para innovar o focalizar estos problemas hacia otras soluciones.

Focalización

La operación técnico-rutinaria de producción de agua ha funcionado sin contratiempos en las dos ciudades, porque los equipos y las redes eran relativamente nuevos y porque disponían aparentemente del personal necesario. Las operaciones requeridas para captar agua, conducirla a la planta de tratamiento, potabilizarla y distribuirla, han estado así garantizadas. (Riobamba produce agua para proveer 585 litros diarios y Santo Domingo entre 300 y 330 litros a cada uno de sus habitantes).

El personal técnico se ve desbordado por las tareas de operación de los sistemas. Por ello, otras actividades de mantenimiento y mejoramiento, ampliaciones y reparaciones se han ido dejando de lado permanentemente, con el consiguiente conflicto en cuanto a la eficiencia que demanda la población. Se evidencia en los dos casos una incapacidad para planificar y programar las acciones necesarias para prolongar las redes, atender las demandas de la población y prever el mantenimiento y la reposición de las instalaciones existentes para garantizar la prolongación de su vida útil. Si a esas tareas incumplidas se suman otras, como la realización de estudios y diseños, bases de licitación, concursos de ofertas, administración directa y/o fiscalización de obras civiles, se puede colegir que la capacidad real para enfrentarlas de manera eficaz es muy limitada.

Otros aspectos técnicos, como el control de la distribución domiciliaria a los moradores, el consumo y el desperdicio, la recaudación y el manejo financiero, son también cuellos de botella en la prestación del servicio de agua en las dos ciudades, y una cosa semejante acontece con el sistema de alcantarillado.

En el caso de las basuras, en los dos casos estudiados los desechos se disponen simplemente en basureros a cielo abierto. Y los posibles procesos de reciclaje son de tipo artesanal, desligados del sistema municipal. En las calles, en los camiones recolectores y en los botaderos, personas de bajos ingresos hacen una selección y recolección totalmente informal de los desechos, para venderlos, una vez clasificados, a otras que recuperan vidrio, papel o plásticos para, a su vez, revenderlo a empresas o pequeños talleres artesanales para su reciclaje.

El tratamiento y reciclaje de los desechos (sólidos y líquidos), que en todas partes son temas prioritarios —ya sea por considerar los desechos como potenciales recursos, o su tratamiento y reciclaje como acciones necesarias para detener el deterioro ambiental—, que incorporan nuevos requerimientos técnicos y políticos a una estructura organizativa que no puede asumirlos y que, por tanto, los deja de lado.

La posibilidad de incrementar y racionalizar los ingresos y racionalizar al mismo tiempo los gastos, lo que sería una necesidad apremiante para reactivar una cierta eficacia en la prestación de estos servicios, aparece como un problema

que escapa de las manos del aparato técnico-burocrático vinculado a su manejo. Mientras tanto, los responsables políticos no disponen de las iniciativas, los mecanismos o la decisión política para atacar estos problemas.

Si se entiende la gestión institucional de los servicios como la articulación al interior del aparato administrativo del municipio para que sus acciones resulten eficientes en la satisfacción de las necesidades y demandas de la población, se puede verificar en ambas ciudades una serie de deficiencias y debilidades en este aspecto. Las preguntas surgen de inmediato: ¿cuál o cuáles pueden ser los mecanismos para corregir esa incapacidad administrativa? ¿por qué no se toman ciertas decisiones que aparecen como absolutamente necesarias? Las respuestas, por supuesto, son numerosas y complejas. A continuación se tratará de enfocar estos temas, analizando el rol que cumplen los diferentes actores sociales y políticos.

Incapacidad de innovación

En Riobamba se insiste en que la solución a todos los males anteriormente señalados debe pasar por la creación de una Empresa Autónoma de agua y alcantarillado, pues actualmente los asuntos administrativos y financieros de estos servicios son manejados directamente por otros departamentos municipales. La Dirección de Agua Potable y Alcantarillado no tiene autonomía respecto al municipio y le resulta muy difícil separar los trámites que le competen de los correspondientes a los demás departamentos municipales; tiene la potestad de operar los servicios existentes y hacer parcialmente labores de supervisión, control y mantenimiento. No está en capacidad, sin embargo, de emprender la realización de obras nuevas, asumir la rehabilitación o ampliación de las existentes o emprender tareas de fiscalización. Tampoco está en capacidad de producir más agua, manejar sus recursos, racionalizar sus ingresos, inversiones y gastos, buscar nuevas formas de financiamiento o endeudarse con préstamos. Para todo ello depende de los niveles operativos superiores: el alcalde y el Concejo Municipal. Algo semejante se afirma en las dos ciudades en relación al servicio de aseo y recolección de basura, pues la Dirección de Higiene no tiene autonomía administrativa ni económica respecto al municipio.

Sin embargo, aunque en Santo Domingo opera la EMAPA, que tiene, en principio, autonomía administrativa respecto al municipio, la realidad en cuanto a la operación de los servicios es prácticamente idéntica, y aun peor que en el caso de Riobamba. La pregunta que surge de inmediato es entonces: ¿será la creación formal de una empresa de agua y alcantarillado la solución a los problemas existentes, si permanecen intocadas las viejas e inoperantes estructuras decisionales, administrativas y de control político y financiero en el seno de las municipalidades?

En las recomendaciones de todos los estudios y planes realizados para mejorar el funcionamiento de estos servicios en las dos ciudades, aparece como

indispensable mejorar la capacidad de autofinanciamiento de las entidades prestarias de los servicios. Esto podría lograrse merced a cambios en sus estructuras organizativas, en la precisión real de sus atribuciones, en una mejor calificación del personal, en la adecuación de los lugares y equipos de trabajo y, sobre todo, gracias a un sistema de recaudación que garantice ingresos suficientes para enfrentar los costos de operación y mantenimiento y, obviamente, gracias a una adecuada facturación basada en la medición del consumo. Con el sistema de tarifas fijas, actualmente tan deterioradas, la recaudación por la prestación de los servicios genera montos ínfimos de los ingresos totales de las municipalidades. Teniendo que enfrentar gastos corrientes y de capital en constante ascenso, resulta obvio que su capacidad de inversión en actividades de planificación, innovación, mantenimiento y control se ven totalmente restringidas, lo que repercute en su eficiencia técnica.

Resulta absurdo, por ejemplo, que en el presupuesto de inversiones de la Dirección de Agua y Alcantarillado de Riobamba el rubro previsto para remuneraciones del personal sea 50 veces más alto que el de mantenimiento; o que en Santo Domingo el monto previsto para inversiones de la dirección técnica de la EMAPA sea casi idéntico al de remuneraciones de su personal. Estas comparaciones no significan que el personal gane en exceso, sino más bien que los presupuestos son tan limitados que no pueden establecer montos más significativos para ampliar las redes, controlar el desperdicio o adquirir los suministros, materiales y equipos que demandaría un adecuado plan de operación, mantenimiento y control de los sistemas de agua y alcantarillado.

En las dos ciudades estudiadas, a pesar de que las fugas y el desperdicio de agua potable son muy elevados, no se ha generado una campaña de concientización de la población respecto al buen uso del agua y a la responsabilidad ciudadana en ese ámbito, al saneamiento y a la disposición de los desechos. Esta es otra de las deficiencias de la gestión municipal: los responsables de los servicios no han sabido comunicarse con los ciudadanos, no sólo para promocionar sus acciones, sino para demandar su cooperación para la gestión de los servicios.

Articulación de intereses: problemas en torno a la prestación de los servicios

i) La visión de la población

Existe una suerte de complicidad entre la ineficiencia en la prestación de los servicios y una serie de aspectos culturales, hábitos y costumbres que dificultan e impiden la satisfacción de las necesidades de la población.

Socialmente se reconoce al "agua potable" como el satisfactor adecuado a numerosas necesidades domésticas y productivas. Se sabe de los problemas y "costos" familiares —y sociales— que acarrea el consumo de agua de fuentes precarias. Sin embargo, sigue vigente una concepción del agua —como un

bien— y del agua potable —como un beneficio— al que todos tienen derecho, concepto que no es erróneo en sí mismo, salvo que no se lo complementa con ciertos principios y deberes en cuanto a cuidarla y preservarla de manera racional.

La necesidad de consumo del agua, y de agua potable, como un elemento indispensable para la supervivencia biológica (individual, familiar y colectiva) y para la reproducción social (en tanto insumo básico para procesos productivos de diversa índole), mantiene vigente una conciencia en cuanto a su valor de uso. Hay conciencia, además, respecto a que el municipio debe garantizar el abastecimiento de agua potable para satisfacer las necesidades y demandas de la población. La conciencia sobre el valor de uso del agua potable ha pasado, entonces, a constituirse en un derecho.

Esta conciencia sobre el derecho al "agua potable" no tienen, sin embargo, su correlato en lo que hace a ciertos deberes y responsabilidades ciudadanas. Aparentemente no hay conciencia sobre los costos sociales de producir agua potable y abastecer con ella a la población; en definitiva, sobre "todo lo que está detrás del grifo doméstico": actividades de planeamiento, ejecución, operación, mantenimiento y control de un sistema complejo que incluye la captación, conducción y procesamiento de agua cruda y la distribución del agua potable hasta ese "grifo", que muchas veces se mantiene irresponsablemente abierto o dañado. El derroche, el desperdicio o la contaminación del agua, son temas que están alejados de las preocupaciones cotidianas de la gente. No existe una conciencia acerca de las responsabilidades colectivas sobre este bien social finito.

Una cosa parecida acontece con el vertido de aguas servidas contaminantes a la canalización pública o directamente a ríos y quebradas. La mayor parte de la población carece de conciencia respecto a que esas aguas pueden ser usadas posteriormente en actividades productivas y para consumo humano en áreas rurales y urbanas.

En cuanto a la basura, acontece algo parecido: en los dos casos estudiados la población concibe el servicio como la obligación de la municipalidad de mantener limpia la ciudad; es decir, que sea barrida y que los desechos de todo tipo desaparezcan de la vista. Hay en el colectivo ciudadano una concepción "estética" y en ciertos casos "sanitaria" del problema (relación de la basura con moscas, roedores y malos olores), pero de ninguna manera llega a constituir una preocupación ambiental o social.

Tampoco hay una visión clara respecto al costo de esos servicios, pues tradicionalmente han sido ofrecidos gratuitamente o altamente subsidiados por parte del gobierno municipal. Sólo en estos últimos años, cuando la crisis económica ha comenzado a golpear las arcas municipales y el Estado y los organismos financieros internacionales y locales comienzan a exigir la autonomía financiera, el tema de las tarifas, la recuperación eficiente, los costos reales, aparecen en la escena pública.

La población demanda una mejora sustancial del sistema de alcantarilla-

do y del servicio de recolección de basuras, de los medios de distribución de agua (acueductos, instalaciones), una mayor cobertura de las redes y accesibilidad del servicio para los requerimiento de los distintos tipos de consumo (doméstico, industrial, comercial, servicios). Es evidente, también, que las demandas se refieren a una mejora cualitativa de la distribución de agua, (volúmenes, presión, frecuencia, horario) y del agua misma (calidad física, química y biológica). Pero no se ha superado el pre-concepto de la cuasi gratuidad de estos servicios.

La población sabe, sin embargo, que un servicio poco eficaz resulta, a la larga, mucho más costoso. Cuando la cobertura es parcial y la distribución (en el caso del agua) insuficiente, los costos monetarios del agua comprada a los tanqueros o los costos en la salud por el consumo de agua no potable o la disposición de desechos y excretas a cielo abierto, son mucho más significativos que aquellos que provienen del pago de una tarifa razonable. Sin embargo, hay un complejo enmarañamiento entre la demanda del servicio y el hecho de no pagar nada por él.

ii) Los actores políticos y la gestión de los servicios

La Ley de Régimen Municipal considera finalidad de los gobiernos seccionales lo que denomina "el bien común local", primordialmente "la atención de las necesidades de la ciudad". En ese sentido, son funciones del municipio, sin perjuicio de otras que le atribuye esta ley, la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado y la recolección, procesamiento y utilización de residuos.

Para dar cumplimiento a estas funciones, las administraciones municipales están facultadas por la ley a participar como socias en la producción y en la distribución de dichos bienes y servicio o a dotarlos por sí mismas a la población.

Según la ley, los presupuestos anuales requeridos para la prestación de estos servicios forman parte del presupuesto general de la municipalidad y deben ser aprobados por el Concejo Municipal, o ratificados por éste en el caso de las empresas autónomas (éste sería el caso de la EMAPA).

Este requisito legal es aprovechado políticamente, sobre todo por los alcaldes, concejales y partidos políticos que ejercen el poder en un determinado momento, pues aparecen como actores protagónicos de una tarea que para el ciudadano común aparece como prioritaria: la mejora de los servicios. De esa manera, se trasmite a la opinión pública la idea de que el municipio dedica importantes porcentajes del monto de todos sus gastos de inversión a mejorar los sistemas de agua potable, alcantarillado y recolección de basuras. Sin embargo, las deficiencias continúan latentes o se incrementan cada vez más.

La gran excusa es siempre la deficiente estructura técnica y administrativa y los cuantiosos recursos económicos que se requerirían para corregir esas

falencias. Poco se habla de la ineficiencia, incapacidad y falta de voluntad y decisión para corregir esos problemas cuya atención no requeriría cambios significativos de la estructura técnico-burocrática y que tampoco demandan cuantiosos recursos.

Existen subsidios explícitos (como por ejemplo, en el caso del agua, el cobro de un consumo "estimado" o la distribución por medio de llaves públicas y tanqueros), pero existe, sobre todo, una suerte de subsidio no explícito (tarifas, tasas y multas sumamente bajas, ningún control sobre el desperdicio y el derroche del agua potable, las instalaciones clandestinas o la contaminación por desechos líquidos o sólidos). Este "subsidio" responde más bien a razones de tipo político, como el temor a la impopularidad, que a razones de tipo social.

Con pequeñas decisiones político-administrativas para mejorar la gestión administrativa y tarifaria, la eficiencia de estos servicios sería distinta. Controlando el desperdicio se podría contar con agua suficiente para abastecer a toda la población, y con mayores recaudaciones se podría contar con recursos suficientes para mejorar la estructura administrativa y el sistema de agua, alcantarillado y recolección de basuras, y para controlar el deterioro medio ambiental.

Entre las atribuciones y deberes de las municipalidades está el establecimiento de las tasas o tarifas que deben aplicarse a los usuarios o abonados de estos servicios; sin embargo, el problema de las tarifas ha llegado a ser un tema tabú, al igual que otros, como la autorización, medición y control de las conexiones e instalaciones privadas, la verificación del uso legítimo del agua y la imposición de sanciones a su uso clandestino, así como a la disposición arbitraria de desechos líquidos y sólidos.

Las municipalidades no cumplen estas tareas, en muchas ocasiones por deficiencias de su organización administrativa; pero, en la mayoría de los casos, la omisión se debe a falta de decisión política en las instancias ejecutivas de la municipalidad. Alcalde y concejales se limitan a aprobar el presupuesto, pero no hacen ningún tipo de propuesta sobre políticas innovadoras, sobre la operación misma de los servicios o en los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de su funcionamiento.

De otra parte, el clientelismo político y el miedo a perder popularidad y apoyo electoral futuro, conducen a que quienes detentan circunstancialmente el poder local se autolimiten en su capacidad de tomar decisiones en relación a la elevación tarifaria, al establecimiento de tasas y tarifas diferenciales, al control del derroche del agua potable y la penalización de la contaminación por la descarga de desechos.

En ambas ciudades se nota la ausencia de políticas e iniciativas ambientales en los gobiernos locales respecto al ciclo del agua y al ciclo de la basura. Y ello a pesar de la normatividad que el código de la salud establece respecto a la protección de las fuentes y cuencas hidrográficas, a la descarga, directa o indirecta de sustancias que puedan contaminar o afectar la calidad ambiental por excretas, aguas servidas o residuos sólidos.

Quienes deben responder por la gestión del suministro de agua y del saneamiento no han enfrentado problemas de responsabilidad institucional, como controlar el desperdicio y el uso irracional del agua producida. La disposición final de los desechos sólidos y líquidos o las formas posibles de reciclaje no aparecen como temas centrales de discusión en los entes municipales.

iii) Gestión social de los servicios: participación de la comunidad

La Ley de Régimen Municipal no establece ningún mecanismo directo para la participación de los usuarios en el control o en la gestión de los servicios de agua potable, alcantarillado y basura. Puede asumirse, sin embargo, que la ley prevé una cierta participación indirecta, aunque ella queda sujeta al buen criterio de los políticos locales en el Concejo.

En ocasiones, la participación popular ha sido (mal)entendida como una fórmula para evitar determinados costos, los que recaen justamente sobre los sectores de más modestos recursos a través del trabajo colectivo en la excavación de zanjas o el tendido de las tuberías.

La población aspira a tener una "participación" que vaya más allá que la excavación de zanjas. El tema de la participación colectiva puede ampliar considerablemente su cobertura al incorporar para sí, ámbitos como el del derecho y la democracia, la democracia en la gestión de los servicios, la democracia en la gestión de la ciudad.

La salud de la comunidad es una preocupación que sustenta las acciones colectivas en materia de servicios. El derecho a agua de buena calidad y a un adecuado desalojo y disposición final de las aguas servidas y de los desechos sólidos es un resorte fundamental en el tema de la participación popular.

A pesar de que es evidente que el problema del agua potable, el alcantarillado y la recolección de basuras afecta al conjunto de la población, pero particularmente a los sectores populares urbanos, la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones se ha traducido casi exclusivamente en formas reivindicativas y de reclamo por el agua potable; acciones que casi siempre se han producido, tramitado y procesado en completo aislamiento, sin movilizaciones más masivas. Y si es así con el agua, elemento considerado vital, se comprenderá que mucho menos lo ha sido respecto al alcantarillado y la recolección de basura, considerados como reivindicaciones secundarias, disponibles para un segundo momento.

En cualquier caso, las reivindicaciones o demandas relacionadas con el abastecimiento de agua no han avanzado más allá de los límites de los diversos sectores urbanos (un barrio o una cooperativa), sin encauzarse hacia una preocupación global respecto a la ciudad, única percepción que podría permitir abordar el problema de una manera más completa y, por lo tanto, apuntar a soluciones reales y duraderas. Otras formas democráticas de participación no

han sido buscadas, como por ejemplo la participación de la comunidad en aquellas decisiones técnicas que la comprometen; la participación de la población para canalizar sus reclamos cuando no dispone del servicio o cuando el abastecimiento es precario o irregular; tampoco se ha buscado la aplicación efectiva de tarifas diferenciales para los distintos tipos de consumo y el establecimiento de distintas tarifas y/o de tarifas progresivas; ni se ha propiciado la participación y colaboración ciudadana en el control del desperdicio del agua y el respeto a la ciudad y al medio ambiente.

Esta forma de entender la participación parte, en realidad, de una utopía referida al derecho de control, que la población debería plantearse sobre la gestión de los servicios en una primera instancia, y sobre la gestión y control de su ciudad como fin ulterior.

iv) La gestión administrativa de los servicios: el papel de la burocracia

A más de las funciones técnicas que le competen, la burocracia municipal vinculada a la prestación de los servicios tiene a su cargo otras funciones ligadas a la gestión administrativa y económica.

A nivel administrativo, le compete tomar decisiones sobre la gestión social de los servicios; debe buscar medios para que esas decisiones se cumplan, programar actividades y supervisar su cumplimiento; debe llevar adelante la planificación y administración general de los servicios y es responsable de la programación de mejoras y extensiones. A nivel económico, le corresponde el manejo financiero contable y la comercialización de los servicios.

Pero si la burocracia técnica adopta una posición cómoda respecto a la administración rutinaria de los servicios, sin buscar alternativas o innovaciones que apunten a una mejor eficiencia, la burocracia encargada de la administración y de las finanzas adopta ese procedimiento con más fuerza.

Las dos municipalidades estudiadas carecen de un plan de acciones que garantice la eficiencia técnica y económica de los servicios, un plan coordinado y racionalizado de actividades y tareas del personal; tampoco hay fórmulas de promoción y emulación de los recursos humanos.

En ninguna de las dos municipalidades se ha encarado formas innovadoras para mejorar los ingresos propios o la rentabilidad de los servicios, disminuir sus costos de producción o racionalizar los gastos en personal, inversiones y operación. No han establecido una estructura presupuestaria dinámica que posibilite una ágil operación económico-financiera de los servicios. El presupuesto más que una herramienta de racionalización de los recursos necesarios (que deben destinarse a planificación, operación, mantenimiento y renovación de los sistemas de agua, alcantarillado y basura) es apenas un distributivo de ingresos.

2. MODELOS DE GESTIÓN

La operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de basuras en las dos ciudades estudiadas se ha concebido a partir de un modelo ideal de racionalidad y eficiencia técnica: ante las demandas de la población, el organismo encargado de la operación de estos servicios puede brindar una respuesta oportuna y eficaz en cuanto a cobertura, calidad, regularidad, costo, etc. En este modelo ideal, distintas unidades técnico-operativas garantizan la oferta de los servicios, desde su estructuración hasta la atención al usuario. La operación de los procesos requeridos para el efecto es prevista desde la municipalidad gracias a soluciones técnicas previamente seleccionadas, determinados recursos y decisiones racionales tomadas por los encargados de su gestión.

Las distintas fases de la prestación de los servicios se encadenan de manera racional bajo la responsabilidad de personal capacitado. Cada persona de esa estructura técnico-burocrática desarrolla su papel de manera eficiente y ejecuta además las disposiciones provenientes de las jerarquías política y burocrática, que se encargarían de concebir y planificar innovaciones, estrategias y respuestas a las condiciones provenientes de la demanda y el contexto.

Este modelo ideal, que pudo haber funcionado al estructurar los servicios de basura en ambas ciudades o al diseñar los sistemas de agua por parte del IEOS antes de ceder su administración a los municipios, obviamente se ha topado (sobre todo en Santo Domingo de los Colorados) con una realidad que no es ideal, que tiene elementos de la demanda que desestabilizan el modelo, elementos de la estructura burocrática —administrativa, técnica y financiera— que lo vuelven inoperante y elementos de decisiones políticas que se toman con lógicas diferentes a la lógica de la eficiencia.

En la realidad, el modelo ideal unitario de funcionamiento de cualquiera de estos servicios evidencia una estructuración fragmentada: el personal responsable de la gestión de los servicios no tiene control sobre la totalidad de los procesos; las decisiones políticas globales o aquéllas que tienen que ver con la gestión técnica, financiera o social son difícilmente coherentes entre sí y las tareas rutinarias tienen el mismo tipo de problema dentro de las mismas unidades operativas; las instancias responsables del manejo administrativo no encuentran los mecanismos aptos para dar coherencia global al sistema y la prestación de los servicios se produce de forma desarticulada y finalmente ineficiente.

El ejemplo más claro de esta situación se da en el desperdicio de agua que se produce en las dos ciudades. El subsistema de producción de agua potable cumple su cometido: produce agua en cantidad y calidad adecuadas para solventar los requerimientos de la demanda; sin embargo, como hay fugas y derroche en las instalaciones domiciliarias, los usuarios reciben poco volumen, con cortes y racionamientos, los barrios que carecen de redes y la nueva

demanda no pueden ser atendidos. Los responsables de la gestión técnica saben cómo atacar el problema, pero aducen que no pueden hacerlo por falta de recursos. Los responsables de la gestión económica conocen que, entre otras fuentes posibles de obtención de recursos, una podría provenir de la revisión de las tarifas; sin embargo, no se las modifica, con el argumento de que la población no estaría dispuesta a pagar más por un servicio tan malo como el que ahora reciben. Este círculo vicioso se produce de forma constante: cada instancia culpa a la otra y los problemas siguen sin solución. Lo grave es que en ambas ciudades se está pensando en atacar esos problemas por la fórmula más irracional —captar más agua—, que implica grandes obras, grandes inversiones y un mayor impacto sobre el medio ambiente.

Ante la falta de atención, los pobladores de las áreas que no disponen de servicios entran en un proceso reivindicativo y de negociación que puede darse por diferentes vías: presión política, concertación, o confrontación. Desde la municipalidad, los responsables de la gestión política juegan también en ese terreno tanto en los períodos de campaña política (ofrecimientos de atención), como cuando, desde el poder, propician el pago de esas ofertas y agradecen el apoyo electoral por el mecanismo de la dotación de los servicios o de un mejor funcionamiento de éstos (regularidad, frecuencia, etc.).

La articulación política y la focalización social de los servicios se estructura por mecanismos de negociación. Esto genera, por supuesto, un rompimiento adicional en el modelo ideal de la estructura burocrática municipal. Las decisiones que provienen de la cúpula no son las más lógicas desde el punto de vista técnico ni económico. La planificación se destruye y las acciones que las instancias operativas ejecutan no son coherentes ni adecuadas; ni siquiera las más apremiantes.

El concepto de los derechos ciudadanos en relación a una adecuada atención de estos servicios, simplemente se rompe ante la acción de los grupos de presión, las prácticas clientelistas y los intereses en juego. Las reglas no existen, las prioridades se modifican y la confianza ciudadana en el modelo ideal "satisfactor de necesidades" ha dejado de existir, aunque se siga vendiendo una imagen en la que nadie cree.

Estas verificaciones generales no pueden entenderse como comunes a todos los casos estudiados. En ellos, el rol de los distintos actores, y aun la estructura y conformación de los escenarios que los cobijan, se presentan matizados por las particularidades de la realidad local. Por ello es importante intentar explicar los modos de gestión de estos servicios en las ciudades estudiadas. Para ello se ha examinado las formas de articulación de varios factores: el control del proceso técnico; la focalización, o cómo la oferta del servicio tiende a resolver las necesidades y requerimientos de la demanda; el esfuerzo innovador que pueden imprimir los diversos actores al proceso mismo de gestión, y la existencia o no de mecanismos de clientela o de representación de intereses.

Resulta interesante observar ciertas diferencias entre las dos ciudades y entre la gestión de los servicios aún en una misma ciudad.

En el caso del servicio de recolección de basura en Riobamba, prima un modo de gestión que se podría llamar rutinario. La prestación del servicio tiene una estructura técnica establecida: la ciudad se barre, la basura se recoge, pero no hay elementos de innovación en el proceso. En el municipio no se habla de reciclaje ni de fórmulas diferentes para evitar la contaminación en la disposición final de los desechos. La basura no es tema prioritario durante las campañas políticas, ni es tema de desestabilización ni clientelismo durante un período de gestión municipal.

En el caso de la gestión del agua y alcantarillado en Riobamba, se podría identificar un modelo de gestión tecnoburocrático. El control existente sobre el proceso técnico ha permitido hasta ahora una cierta eficacia, gracias a la inyección de recursos de inversión y operación proveniente del presupuesto general de la municipalidad, y de empréstitos. Ello ha sustentado la acción política municipal, pero comienza a resultar obsoleto en los actuales momentos. La falta de recursos hace que las nuevas demandas no puedan ser atendidas, los gastos corrientes se han multiplicado y la gestión política no ha ido generando formas innovadoras de financiamiento y de planificación de estos servicios acordes a las nuevas circunstancias.

En Santo Domingo, en cambio, los dos servicios se administran de un modo que se podría calificar de populista. Hay un relativo control del proceso técnico, pero con tantos problemas que no resulta eficaz para la satisfacción del conjunto de necesidades y requerimientos de la población. En su gestión política y focalización social priman las relaciones de clientelismo político. El potencial usuario se dirige a las autoridades para solicitar los servicios como demandando un favor y casi una caridad. Las autoridades municipales y los responsables de la gestión de los servicios piensan en el usuario/consumidor de los servicios como alguien a quien se debe halagar y no ofender. Por ello, permanentemente se dan soluciones parciales o dejan de tomarse ciertas decisiones, sobre todo en lo que tiene que ver con tasas, tarifas y mecanismos de control.

El éxito de este modelo se basa en recursos económicos ilimitados provenientes de fuera (gobierno central) y no en la recuperación de costos por la prestación de los servicios. El resultado actual es de crisis total: paralización de obras nuevas o de adquisiciones necesarias, imposibilidad de mejorar la atención, dificultad de realizar tareas de mantenimiento, crisis en la atención de los gastos corrientes (salarios, materiales e insumos) y ninguna capacidad de innovación. La gran excusa invocada por los responsables de la crisis es la "imposibilidad técnica" —no hay agua suficiente, las redes no pueden ser prolongadas, los caminos recolectores no son suficientes—, pero también se aducen "razones económicas", siempre sobre la base de buscar responsables externos: el gobierno no cumple con el envío de las asignaciones presupuesta-

rias, el Banco del Estado no tramita los créditos solicitados, etc.

En este ejercicio se ha intentado tipificar las relaciones entre los diversos actores que intervienen en la gestión de estos servicios, para entender su lógica de articulación: entre los representantes políticos del gobierno local (alcalde, concejales) y la burocracia que opera estos servicios tienden a producirse relaciones de articulación y subordinación, tal como lo establecen las leyes y la estructura jurídica y organizativa de los municipios; la burocracia cumple sus funciones con reglas de juego claras, muchas veces sin mayor compromiso con las propuestas políticas y la focalización pensadas desde el poder. Entre el gobierno local y los actores políticos partidistas las relaciones son de negociación y concertación en unos casos, o de confrontación en otros. Las relaciones entre el gobierno local y la población son básicamente de clientela. Entre la burocracia técnica y administrativa y la población se da una relación de lógica tecnocrática (lo técnico explica todo: lo que se ha hecho y lo que se ha omitido en la gestión de los servicios). Finalmente, entre políticos y población se establecen mecanismos de instrumentalización clientelista, sobre todo en períodos electorales y al capitalizar el descontento ciudadano en períodos claves de oposición al gobierno local en funciones.

3. CONCLUSIONES

En este estudio se ha intentado tipificar las relaciones entre los diversos actores que intervienen en la gestión de los servicios urbanos de agua potable, alcantarillado y basura en las dos ciudades estudiadas, para poder entender su lógica de articulación. Estos servicios funcionan en las dos ciudades estudiadas como servicios públicos municipales. En ambas la gestión se concentra básicamente en el área técnica. La operación de los servicios se ha concebido a partir de un modelo ideal de racionalidad y eficiencia técnica: ante las demandas de la población, se debe brindar una respuesta oportuna y eficaz en cuanto a cobertura, calidad, regularidad, costo, etc.

En la realidad, el modelo utópico, evidencia una estructuración fragmentada, sin control sobre la totalidad de los procesos; las decisiones políticas, técnicas, financieras o sociales son poco coherentes entre sí. El modelo ha dejado de ser sustentable debido al crecimiento poblacional, al proceso inflacionario, la crisis ambiental y la crisis económica del Estado.

Las municipalidades no están preparadas para focalizar estos problemas hacia otras soluciones, como la racionalización económica y financiera, eficiencia administrativa y capacidad de innovación en la gestión política. La posibilidad de incrementar y racionalizar los ingresos y los gastos escapa de las manos de los responsables políticos, que no disponen de iniciativas, mecanismos o decisión política para atacar estos problemas.

El control del derroche de agua, la penalización de la contaminación por

la descarga de desechos y las tarifas han llegado a ser temas tabú, generalmente debido a falta de decisión política y al temor de perder popularidad ante los electores.

En ninguna de las municipalidades estudiadas existe un plan de acciones que garantice la eficiencia técnica y económica de los servicios. Sus presupuestos, más que una herramienta de racionalización, son apenas un distributivo de ingresos. Ante la ineficiencia en la prestación de los servicios se exponen excusas de tipo técnico o se invoca la falta de apoyo económico por parte del Estado. No se habla de la ineficiencia, incapacidad y falta de decisión para corregir los problemas.

La creación formal de empresas de servicios no soluciona nada si permanecen intocadas las viejas e inoperantes estructuras decisionales, administrativas y de control político y financiero en las municipalidades.

Es notoria la ausencia de políticas e iniciativas ambientales en los gobiernos locales respecto al ciclo del agua y de la basura. El tratamiento y reciclaje de los desechos (sólidos y líquidos) incorporan nuevos requerimientos técnicos y políticos a una estructura organizativa que no puede asumirlos y que, por tanto, los deja de lado.

La Ley de Régimen Municipal no establece ningún mecanismo directo para la participación de los usuarios. Los concejales asumen la representación de sus electores por vía indirecta. La participación ciudadana se ha traducido sólo en formas reivindicativas y de reclamo.

La conciencia sobre el derecho a los servicios no tienen su correlato en lo que hace a ciertos deberes y responsabilidades ciudadanas. No hay conciencia sobre los costos sociales de producir esos servicios y no existe una preocupación ambiental ligada a ellos. Los responsables políticos no han sabido comunicarse con los ciudadanos, no sólo para promocionar sus acciones, sino para demandar su cooperación para la gestión de los servicios.

La articulación política y la focalización social de los servicios se estructuran por mecanismos de negociación que pueden darse por diferentes vías; presión política, concertación o confrontación, según las fuerzas políticas presentes en las municipalidades. Los derechos ciudadanos se rompen ante la acción de los grupos de presión, las prácticas clientelistas y los intereses en juego. Las reglas no existen, las prioridades se modifican y ha desaparecido la confianza ciudadana en el modelo ideal "satisfactor de necesidades".

Obviamente, estas verificaciones generales no pueden entenderse como absolutas, constantes e invariables en los casos estudiados. El rol de los distintos actores, y aun la estructura y conformación de los distintos actores y aún la estructura y conformación de los escenarios que los cobijan, se presentan matizados por las particularidades de la realidad local.

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN PERU: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA. LOS CASOS DE AREQUIPA E ILO

Federico Arnillas L.

*Con la colaboración de: Gilda Uribe U., María Isabel Merino & Luz Marina Huisa
CIDAP, Lima, Perú*

1. AGUA Y DESAGÜE: ESCENARIOS Y ACTORES

En la actualidad, tanto en los casos de Ilo como de Arequipa, y ello es generalizable a las ciudades intermedias en el país, podemos apreciar una diferenciación en la estructura administrativa del poder político respecto al abastecimiento de agua y desagüe, que se expresa en la existencia de entidades que de manera especializada asumen el encargo del desarrollo de estas actividades o son constituidas específicamente para tal fin. Esta diferenciación no se observa necesariamente en otras unidades urbanas de menor escala, pero se asume cuando se van a dar procesos de modernización.

El proceso de especialización administrativa de las funciones vinculadas al abastecimiento de agua y desagüe se da también en el propio poder ejecutivo, con la creación en 1981 del Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (Senapa). El decreto legislativo con el cual se constituyó esta instancia centraliza diversas unidades operativas que los ministerios de Vivienda y Salud tenían a su cargo o en las cuales participaban para la prestación de estos servicios, dando a sus actividades una forma empresarial. Ello sin perder el sector público la condición de propietario de la misma.

El modelo Senapa fue trabajado con apoyo de consultores internacionales del BID y respondía a la necesidad de un interlocutor único, que pudiera asumir la canalización y administración de recursos externos destinados a financiar las obras de saneamiento. La modalidad empresarial respondía de manera específica a la necesidad de recuperar las inversiones para el repago de los créditos.

En el caso de Arequipa, la creación de Senapa no supuso cambios

significativos: se cambió la razón social de la empresa (de ESAR a Sedapar) y se reafirmó su condición de empresa filial. Este esquema de empresa filial estuvo limitado inicialmente a algunas zonas, como Lima y Trujillo, y luego se expandió a otros centros del país.

La situación de Ilo puede ayudar a graficar otro de los cursos de evolución reciente. En este caso, lo que operó a lo largo de la década de los ochenta es una unidad operativa administrativamente dependiente de Senapa. La operación del servicio estaba así diferenciada de la administración de la ciudad, pero articulada administrativa y económicamente a la empresa nacional especializada.

Esta situación varió al procederse a la desactivación de Senapa en el marco del proceso de regionalización en 1990. En ese momento se constituyó una empresa regional de propiedad de los municipios de Ilo y Moquegua, que no llegó a estabilizarse como tal; se procedió entonces a la conformación de dos empresas diferenciadas, una para Moquegua y otra para Ilo.

En el caso de Arequipa, la transferencia de la propiedad de la empresa a los municipios provinciales no implicó la división de la misma en diversas empresas, sino que se mantuvo su carácter regional.

Al iniciar el trabajo de campo, lo que encontramos en ambos casos es que la prestación de los servicios de agua y alcantarillado para las dos ciudades estudiadas era responsabilidad de una estructura administrativa independiente constituida bajo la forma de empresa, cuyos objetivos están jurídicamente definidos en términos de desarrollar, controlar, operar y mantener los servicios de agua y alcantarillado urbanos. Para tal fin, estas unidades están dotadas de competencias funcionales en los aspectos de planeación, programación, financiamiento, ejecución de obras, así como para fijar sus tarifas por los servicios a su cargo. Las atribuciones asignadas a las empresas las constituye, en su ámbito, en las representantes del "interés social".

Las empresas son simultáneamente actores y escenarios del proceso de los servicios. El modelo jurídico las constituye en actores del proceso y a la vez en escenario de articulación —a veces cooperativa, otras conflictivamente— de diferentes agentes.

1.1 La empresa como escenario

Estructura de propiedad

Tanto en el caso de Ilo como en el de Arequipa, las empresas responsables de la prestación de estos servicios son en la actualidad de propiedad municipal. Como hemos señalado en el punto anterior, en Ilo la empresa ha quedado limitada a la provincia de Ilo y es de propiedad exclusiva de su municipio provincial, mientras que en Arequipa se mantiene como empresa regional de propiedad de los municipios provinciales del departamento.

El caso de Arequipa se ajusta directamente al modelo legal planteado para la transferencia de las empresas de agua a los municipios provinciales. En esta ciudad se constituyó una nueva junta general de accionistas, en la que tiene mayoría el Municipio Provincial de Arequipa. Este cambio ha introducido una nueva dinámica en la junta de accionistas: hasta antes de la transferencia, la junta estaba compuesta por representantes del poder ejecutivo, único propietario de la empresa. En estas condiciones, no contaban con ningún elemento de diferenciación entre ellos (sus cuotas de poder eran iguales). Al quedar la empresa constituida por representantes de diversos propietarios, que participen además en proporciones diferentes del capital social, se introdujo como mecanismo la ponderación del voto de acuerdo a la participación en la propiedad.

Es necesario destacar que el punto fue objeto de consulta expresa por parte del Municipio Provincial de Arequipa, sin lugar a dudas el que más se beneficiaba de esta modalidad. Este mecanismo no es típico de instancias intermunicipales, en las cuales los interlocutores son autoridades del mismo rango y tiende a reforzar la imagen de empresa.

El caso de Ilo-Moquegua se inició en términos similares a los señalados para Arequipa. Se constituyó una empresa bajo la razón social de Sedamoquegua, pero ésta no se estabilizó, dando lugar a dos empresas distintas: una para la ciudad de Ilo y otra para la ciudad de Moquegua. En este caso, el peso relativo de los dos municipios provinciales en la junta de accionistas era muy similar, pero favorable a Ilo y no a Moquegua, capital del departamento. El Municipio de Moquegua tomó las instalaciones de la empresa en su ciudad y forzó un proceso de constitución de dos empresas autónomas.

Los factores que pueden explicar que ello no se haya dado en el caso de Arequipa están asociados al objetivo desnivel que existe entre las instalaciones y personal comprometido con la prestación del servicio en la ciudad de Arequipa y el resto de las provincias, donde la escala de operación de estas unidades es muy limitada.

Pero esto no agota la explicación. En Arequipa se han presentado igualmente tendencias a constituir empresas provinciales, como lo evidencia la demanda planteada por cuatro de las ocho provincias del departamento. Sin embargo, la salida adoptada ha sido la de entregar en concesión el servicio al municipio provincial, modalidad que permite a los municipios provinciales ampliar su campo de competencia y mantener la articulación con la empresa.

Las conductas observadas evidencian una lógica de poder que atraviesa el proceso decisional, donde la diferencia de los resultados se explica por las situaciones distintas en las que se opera, antes que por la racionalidad que se aplica.

Estructura de dirección

Dentro de la dinámica habitual de gestión, el espacio principal de poder institucional lo constituye el directorio de la empresa. Si tomamos como referencia el caso de Arequipa en la fase previa a la transferencia, el directorio no era designado por la junta de accionistas sino por el poder ejecutivo, con base en un criterio de representación de tipo sectorial, dentro del cual la ciudad, representada por el municipio, tenía una posición minoritaria. El cambio de propiedad ha supuesto una modificación, en el sentido de que ahora el directorio es designado por la junta de accionistas. Pese a ello, el directorio sigue siendo el centro del poder institucional.

En el caso de Arequipa es interesante apreciar cómo el alcalde de la ciudad, miembro nato de la junta general de accionistas, se hace representar en ella por un regidor, para ser designado presidente del directorio. En Ilo, en cambio, el poder municipal se expresa en el directorio no vía la persona del alcalde, sino bajo la forma de tres representantes elegidos por el Concejo entre regidores y funcionarios municipales, uno de los cuales lo presidirá. A su vez, el directorio incorporará un representante de la Federación de Pueblos Jóvenes de la localidad y un representante de Senapa.

Aunque Ilo camina a que el directorio sea el centro del poder institucional de la empresa, la estructura administrativa de un lado y la junta empresarial de otro, en la que tiene presencia directa el alcalde, acotan el poder del directorio.

1.2 Aproximaciones a los actores

La relación empresa/ciudad

Como hemos visto, el servicio, definido como sistema que opera en red, es el área de dominio de la empresa. Los habitantes de la ciudad quedan integrados al área de dominio al disponer de una conexión domiciliaria abastecida por la empresa. A la vez, una parte de los mismos queda excluida del sistema y aparece en las estadísticas o estudios como demanda no atendida. A ello debemos sumar los grandes usuarios, principalmente las actividades productivas para las cuales el agua es un recurso muy importante y que desarrollan sistemas propios de abastecimiento.

i) Los usuarios-clientes

La integración al área de dominio de la empresa, que opera mediante la conexión domiciliaria y el vínculo mercantil, implica una relación privada entre la empresa y la población, como resultado de la cual ésta deviene en usuario/cliente. Se trata de una relación interna a la organización del servicio y que tiene

como efecto el desdibujar el carácter público del servicio, a la par que iguala a los usuarios, en el sentido de que todos reciben agua o tienen servicio de alcantarillado en tanto que paguen, independientemente del uso que den al recurso.

La igualación de los usuarios está contrapesada por consideraciones externas a la operación del servicio, que se expresan en la política tarifaria, mediante la calificación de los usuarios según tipo de usuarios, y en los estudios de demanda, para hacer las proyecciones y requerimientos futuros.

ii) Los autoabastecedores

Tanto en el caso de Arequipa como en el de Ilo se registra el hecho de que los grandes consumidores cuentan con sistemas propios de abastecimiento. Es el caso de la Cervecería de Arequipa o de la fundición de la Southern Peru Copper Corporation (SPCC) en Ilo.

Merece un comentario especial el caso de SPCC. La empresa no sólo tiene un sistema para atender las necesidades productivas, sino que también abastece de agua y desagüe para satisfacer las necesidades de consumo humano directo de la población que labora para ella. Esta población detenta la condición de usuario, pero no la de cliente. En este caso se tiene acceso a la condición de usuario por el vínculo laboral con la empresa y por residir en el campamento, lo que forma parte expresa de las condiciones de trabajo.

iii) Los "aspirantes" a usuarios-clientes.

Las prácticas sociales identificadas en ambos casos muestran que el carácter colectivo de la necesidad resulta transparente para los sectores no integrados al sistema, vía la condición de usuarios/clientes, y que no cuentan con sistemas propios de abastecimiento por redes.

Estas poblaciones, para tener acceso al servicio en las condiciones socialmente consideradas como deseables, requieren del desarrollo de una infraestructura que sobrepasa sus capacidades individuales y que es la base para el desarrollo de prácticas asociativas. Esta visión colectiva se encuentra restringida a la dotación de redes en el entorno inmediato al predio de los agentes individuales, y difícilmente incorpora una visión más de conjunto del servicio.

Sobre el reconocimiento de la necesidad de la acción colectiva, se constituye un sujeto asociativo que agrupa a las familias que no cuentan con redes, para llevar a cabo acciones necesarias para lograr la conexión al sistema.

Las estrategias seguidas por estos grupos poblacionales son variadas. En algunos casos ellos asumen el íntegro del proceso, estableciendo los contactos con la empresa para lograr "el punto de agua", la aprobación de los expedientes técnicos y la recepción final de obras. En otros, se busca o se recibe el apoyo de la empresa en la formulación de los expedientes e incluso en la realización de las obras.

En el caso de Ilo se han registrado experiencias de relación con el municipio, donde esta institución destina recursos propios para la adquisición de tuberías, etc. En Arequipa, antes de la transferencia se suscribió un acuerdo entre el municipio provincial, la empresa de agua, la población y el hoy desactivado Banco de la Vivienda, para financiar las obras.

La población se articula con diversas instancias e interlocutores dentro de la empresa para lograr la aprobación de sus proyectos, el financiamiento, la recepción de las obras, etc., buscando comprometer a cada una de ellas con el éxito de sus gestiones.

Lo encontrado en el caso de Arequipa apuntaría a señalar que estas acciones de la población —incluso las de movilización o enfrentamiento a la empresa o a los malos funcionarios—, antes que modificar los planes de expansión del servicio, están dirigidas a apurarlos. No alteran la dinámica salvo en su velocidad.

La revisión de los planes muestra que las últimas ampliaciones realizadas (cerca de veinte mil conexiones en 1992) estaban contempladas en el plan maestro de principios de la década de los ochenta.

Los procesos de ampliación de redes son favorables a la intervención de los agentes propiamente políticos en el juego de negociaciones y presiones, para lograr la rápida aprobación de los trámites o la solución favorable a las demandas. Estos agentes aparecen tanto en el lado de las organizaciones sociales como dentro del espacio municipal o de la empresa.

iv) Las tarifas del servicio

Históricamente, la tendencia ha sido pasar del precio por el servicio, al precio por el agua. Esto es: crecientemente, la tarifa ha quedado ajustada al volumen de agua que se consume.

Ilo y Arequipa muestran dos grados de desarrollo de este proceso, dado que la condición para que la mercantilización del recurso se dé es la generalización del uso de medidores.

Uno de los argumentos en el cual se apoya la expansión de los medidores y que debería ser aceptado fácilmente por la población, es que paga más quien consume más. Sin embargo, lo que se observa en el caso de Ilo es la resistencia de la población a que los medidores sean instalados. El contraargumento usado es que con medidores van a pagar más, de todas maneras.

Las posiciones relativas de los usuarios/clientes y la empresa frente al problema de las tarifas son claramente diferentes. Las características del sistema colocan a los usuarios en una posición relativa de debilidad, dada la situación de monopolio objetivo en el cual se encuentra la empresa. La fijación de precios por un mecanismo de mercado es inviable, cosa que es escondida en el debate de la privatización.

Una de las cosas que se observa es que las empresas han mantenido el

esquema de calificación de usuarios/tarifas preexistente a la municipalización. Y, en el caso específico de Arequipa, las últimas alzas resultan más acentuadas para los estratos más bajos.

En el caso específico de Ilo, la municipalización puso directamente sobre el tapete el problema del autofinanciamiento de la empresa, la que al venir operando como unidad operativa dependiente de Senapa no enfrentaba tan nítidamente este problema. Uno de los efectos de ello fue la importancia que adquirió para la gestión, la modernización de los sistemas de facturación y cobranza y el control catastral de los usuarios.

La cooperación internacional

A la luz de la experiencia de Arequipa, parece claro que la cooperación internacional resulta siendo una pieza clave del proceso de los servicios, operando dentro y fuera de la estructura de la empresa. Aun en el caso de Ilo, es muy importante si tenemos en consideración que la actual planta de tratamiento, de la que ha dependido el abastecimiento de agua a la ciudad por más de una década, es resultado de una línea de crédito del BID.

La cooperación externa ha cumplido un rol importante en inducir una racionalidad de tipo económico en la gestión de las empresas. Los programas de instalación de medidores y los estudios sobre control de fugas, que han contado con apoyo externo, se ubican en esa línea. También en la organización empresarial, para responder a los créditos recibidos.

Sin embargo, una de las áreas menos sensibles a la influencia del apoyo externo es la que tiene que ver con el manejo tarifario. La presión de la cooperación ha ido dirigida a mantener un nivel tarifario que se ajuste a las necesidades del servicio para financiar sus condiciones de operación. Es sólo en situaciones críticas y como parte de las políticas de ajuste que se producen estas alzas.

A la presencia de la cooperación gubernamental o multilateral se suma en el último período la de la cooperación no gubernamental, la misma que opera en un circuito distinto. En el caso de Arequipa, por ejemplo, se registran donaciones hechas por agencias no gubernamentales del norte que, en relación con la iglesia o grupos no gubernamentales locales, canalizan fondos para apoyar la realización de obras secundarias en asentamientos no conectados a la red pública. Estas acciones parten de grupos de población que carecen del servicio y están dirigidas a integrarlos al sistema, pero no abordan los aspectos vinculados a la estructura de producción y distribución en la escala de la ciudad, problemática que rebasa los recursos de este tipo de cooperación.

La relación empresa/municipio

Asumiendo la condición del municipio como autoridad de la ciudad y de la empresa como autoridad del servicio para la ciudad, lo esperable es un alto

nivel de coordinación entre ambas instituciones. Sin embargo, la información recogida para todo el período previo a la transferencia muestra una situación distinta: una baja coordinación entre ambas instituciones, cuando no un entrecruce de acciones, salvo quizás en los períodos en los que autoridad municipal y directivos de la empresa pertenecían al mismo campo político. No podemos decir que el staff técnico haya escapado a esta dinámica.

La base de esto es, sin duda, la condición de empresa nacional o articulada nacionalmente. Bajo esta condición, la empresa funciona como instrumento de las políticas nacionales, las mismas que se definen fuera del ámbito local. El modelo de acción estatal que subyace atribuye al poder ejecutivo el rol "modernizador" y de agente prestatario del servicio, colocando a las comunidades locales como sujetos pasivos de la acción pública. Este modelo marcó la política pública desde mediados de los cincuenta y se afirmó nítidamente durante el gobierno militar, en especial entre 1968 y 1975. La municipalización modificó esta situación y, en el plano formal, puso a la empresa bajo la férula municipal.

En el caso de Arequipa, la designación del alcalde de la ciudad como presidente del directorio de la empresa condensa muy nítidamente la "supremacía" municipal. Sin embargo, a la luz del tipo de mecanismos internos a la dinámica municipal, que concentran funciones y atribuciones en la figura del alcalde facilitando un esquema centrado en la persona/autoridad antes que una lógica institucional, lo que ocurre es esencialmente un reforzamiento del poder que detenta la persona que ejerce la función.

El esquema adoptado en Ilo es más claramente institucional. Serán regidores y funcionarios del municipio los que asumirán la representación de la institución para ocupar cargos en el directorio de la empresa. En este caso, el alcalde, como autoridad política, se reserva la vigilancia del proceso desde la institucionalidad municipal, y dentro del ámbito de la empresa vía la junta empresarial.

Lo anterior no implica que el alcalde carezca de poder sobre la empresa; lo que interesa subrayar es que el poder está mediado institucionalmente, lo que limita la posibilidad de instrumentalizar la capacidad de acción de la empresa en beneficio particular (sea éste económico o político).

La debilidad de la mediación institucional en el caso de Arequipa, amplía el campo de acción de la persona que detenta el cargo de alcalde, lo que va a contracorriente de una estructuración "democrático-institucional" del poder. Bajo el esquema de relaciones institucionales, la empresa es un instrumento de la política municipal y no de la política del alcalde. En la situación contraria, se presentan condiciones favorables a una instrumentalización particular de la empresa.

El servicio y los sectores empresariales

La relación entre capital público y capital privado respecto a la operación del servicio es uno de los temas que el actual discurso de la privatización pone sobre el tapete.

Si bien en los dos casos estudiados el servicio es un campo de acción del capital público, ello no quiere decir que el sector privado esté fuera o al margen del proceso. Las condiciones de esa articulación están relacionadas al tipo de especialización o estructuración seguida por el capital privado nacional en la rama de los servicios de abastecimiento de agua y desagüe.

El capital privado se ha afincado de manera diferenciada en los diversos aspectos que intervienen en la producción de estas actividades, en los "nichos más rentables" de su prestación. Su presencia destaca en la producción de los insumos que demanda la prestación de los servicios, como es el caso de la tuberías de agua y desagüe. También tiene una presencia importante en la construcción de las instalaciones y redes. En estas actividades, el capital privado opera como contratista o abastecedor de la empresa pública, con riesgos reducidos—dada la demanda de ampliación del servicio que existe en el conjunto del país— al pago oportuno de las obras que ejecuten o de los insumos que entreguen. El capital privado-local es más importante en el sector construcción que en el de insumos y tiene diversos grados de desarrollo en Arequipa e Ilo.

1.3 ¿Problemas sin escenarios?

Cotejando los puntos presentados en el primer acápite y los puntos vistos líneas arriba, parece legítimo preguntarse si no hay algunos problemas sin escenarios. Aparentemente el caso de las fuentes de agua o el de eliminación de aguas servidas sin tratamiento serían parte de ellos. Todo hace pensar que en la manera como está constituida y definida el área de dominio de la empresa existe una "zona de frontera" en la cual no se cuenta con escenarios estructurados para su enfrentamiento o tratamiento.

El problema de las fuentes de agua, que como hemos señalado es más acuciante en el caso de Ilo, forma parte de los temas introducidos en el debate local por la autoridad municipal y fue asumido por la empresa al producirse la transferencia. Lo que se aprecia es la dificultad para poder reproducir en el tiempo la condición de usuario/cliente que tiene un amplio sector de la ciudad, por el riesgo de colapso del sistema a nivel de la fuente. Ello favorece la tematización del problema de las fuentes a nivel social y la construcción de una opinión pública, lo que implica para la empresa ampliar su campo de acción (o por lo menos de preocupación).

El manejo de las fuentes y la asignación de prioridades de uso forman

parte del marco legal vigente. La Ley de Aguas establece una prelación de prioridades en el uso de agua, que como tal responde a una racionalidad social. En la práctica, ese marco es más formal que real, y tanto en el caso de Ilo como en el caso de Arequipa existe un conjunto de criterios que son puestos en juego en la toma de decisiones sobre el manejo de las fuentes. Los escenarios de estas decisiones, de existir formalmente, no se encuentran dentro del ámbito local y los agentes locales (empresa-municipio o población residente) no forman parte de estos escenarios.

Como se aprecia en el caso de Ilo, la decisión en este ámbito está en manos del poder ejecutivo, de quien dependen los recursos necesarios y la decisión política para realizar las acciones que se requieren. Los proyectos disponibles suponen beneficiar a unos o a otros. La indecisión supone posponer el costo político, pero demora el contar con los beneficios que uno u otro proyecto puede tener.

En lo que al tratamiento de aguas servidas se refiere, el marco legal vigente plantea que éstas no pueden ser arrojadas a otras fuentes de agua sin un tratamiento previo. No obstante, tanto los casos de Ilo como de Arequipa muestran que esta situación no se ha dado y que las empresas han tenido conocimiento de ello. En ambos casos se han elaborado estudios para enfrentar la situación, pero las acciones realizadas han sido mínimas.

2. LIMPIEZA PÚBLICA: ESCENARIOS Y ACTORES

La condición del servicio de limpieza pública como competencia municipal es un hecho de vieja data en el país. Tuvieran o no plata, fueran las autoridades designadas por el poder ejecutivo o elegidas por votación ciudadana, como ha ocurrido en los últimos años, los municipios han tenido como parte de su campo de responsabilidad la prestación del servicio a su localidad.

Limpieza pública es un área donde la acción municipal no se ha visto reforzada por una "intervención positiva" ni tampoco "amenazada por la competencia" del poder ejecutivo o alguna dependencia ligada a él, para dar un servicio efectivo a la población. Ningún municipio se ha visto "expropiado" de sus funciones en esta materia o ha asistido a la formación de una "empresa pública" por decisión del poder ejecutivo para prestar el servicio en su comunidad.

Tres son quizás los puntos en los que se registra una presencia de los niveles nacionales de organización del poder público, en relación a este servicio:

- la formulación de un marco normativo que regula las condiciones de prestación de esta actividad, que deja claramente establecida la competencia municipal;
- un marco legal y un cierto soporte administrativo, para la cobranza del

- servicio al que pueden acogerse libremente los municipios, disposición que tras unos años de vigencia ha sido derogada; y
- algunas intervenciones puntuales respecto a rellenos sanitarios o problemáticas afines, sin por ello intervenir en su gestión.

Por otro lado, cualquier encuesta destinada a recoger la opinión de la población urbana respecto a qué servicios debe brindar el municipio, mostrará una alta coincidencia respecto a la responsabilidad de la institución municipal en la materia.

Los elementos antes señalados dibujan un escenario de gestión donde los problemas que se observan no pueden ser explicados principalmente o de manera directa por la injerencia del poder ejecutivo en un campo de funciones y atribuciones municipales. Tampoco se pueden atribuir a la inexperiencia en la materia o a la falta de reconocimiento por parte de la población respecto a la responsabilidad de la institución municipal.

Atendiendo a esto, presentaremos los informes de los casos estudiados, buscando dar cuenta de los elementos que se aprecian en la prestación del servicio. Tales elementos explican, a nuestro juicio, parte importante de los problemas, pero no agotan esta explicación.

En segundo lugar, trataremos de mostrar cómo los diversos actores del proceso administran estos elementos, configurando las modalidades de gestión del servicio.

2.1 La operación del servicio

La definición del servicio en la práctica municipal

Si adoptamos como punto de partida lo que los municipios de Ilo y Arequipa hacen y dejan de hacer respecto a la limpieza pública, y asumimos esto como la definición práctica de lo que es el servicio, veremos lo siguiente:

- barrido de calles en el área central o casco urbano consolidado de la ciudad;
- recolección de los residuos (resultado de actividades domésticas, comerciales o productivas) que los vecinos alcanzan a las unidades vehiculares encargadas por el municipio de hacer el recojo, en recorridos con frecuencia y cobertura espacial variable, definidos formalmente por el propio municipio y sujetos a la disponibilidad de los vehículos;
- conjuntamente con lo anterior, recojo de los residuos que sean colocados por los vecinos en la vía pública, dentro del recorrido, siempre y cuando estén dispuestos de forma tal que puedan ser recogidos de manera accesible, por procedimientos manuales, sin uso de herramienta alguna;

- recolección de los residuos que los comerciantes de mercados consideran como sus desperdicios y que son acumulados en un punto, dentro o en las inmediaciones de los mercados donde éstos se localizan;
- recolección ocasional de residuos dejados en puntos específicos de la vía pública o parajes aledaños, que por su volumen configuran focos importantes de contaminación. Estas acciones suelen ser definidas como "operativos especiales";
- recolección de residuos de los centros hospitalarios, en algunos casos previamente incinerados;
- traslado de los residuos a un punto de disposición final formalmente definido por la autoridad municipal;
- el punto de disposición final y el manejo de los residuos que permanezcan en él. La diferencia entre lo recogido y lo depositado escapa al control efectivo de los municipios.

Para hacer estas actividades, los municipios cuentan con una flota de vehículos de diversas características; una planta de personal bajo el régimen legal de trabajadores municipales, la mayor parte de ellos en la condición de obreros; y una dependencia administrativa que forma parte de la estructura municipal.

Las modalidades de financiamiento son variables en los casos estudiados. En Arequipa se ha venido pagando el servicio como una tasa asociada al consumo de energía, cobrada por la empresa eléctrica; en Ilo está vinculada al impuesto predial y es cobrada por el municipio. No se ha podido establecer de manera exacta el costo de la prestación del servicio, ni se ha realizado una adecuada evaluación respecto a si los ingresos que se perciben cubren estos costos. En este aspecto, la información recogida indicaría que el servicio no se autofinancia.

Vistas en el tiempo, estas actividades y su forma de organización no muestran grandes cambios. Las variaciones están referidas en especial a los procesos de renovación o ampliación de la flota vehicular y de contratación de trabajadores. Esto apunta a un modelo rutinario de operación del servicio y de baja sensibilidad a innovaciones tecnológicas.

En Ilo se presentó, sin embargo, una propuesta de innovación por parte de la autoridad municipal, cuya dinámica será objeto de reflexión posterior.

Tanto en el caso de Ilo como de Arequipa, se observa la presencia de múltiples administraciones en la prestación del servicio para una sola área urbana, siendo especialmente notorio en Arequipa, donde la gestión municipal de la ciudad es compartida por el Municipio Provincial y un gran número de municipios distritales, en cuyo ámbito se expande el continuo urbano. Estas características de la práctica de gestión definen que el servicio sea de competencia distrital, antes que provincial. Se puede decir que el municipio provincial asume la limpieza pública en tanto gobierno local, del distrito capital de la provincia.¹

Esta definición, hecha desde la práctica del municipio, se correlaciona en parte con la definición formal de la actividad existente en el marco normativo vigente y el modelo tecnológico óptimo que en él se postula. Este "modelo ideal" del servicio puede ser resumido en términos de: camiones compactadores que cotidianamente se acercan a la vivienda para recoger los residuos, con operarios debidamente equipados y protegidos. Tras cumplir un recorrido previamente establecido y sin hacer ninguna manipulación de estas sustancias, salvo la compactación de las mismas, las vacían en un área de terreno alejada de la ciudad. Luego los residuos son enterrados en rellenos sanitarios de acuerdo a criterios técnicos. Esta rutina se combina con otros procedimientos complementarios, como barrido o manipulación diferenciada de basuras especiales.

Otras prácticas en curso

Al tenor de las prácticas observadas en los casos estudiados, el campo de actividades vinculadas al manejo de los residuos de la ciudad es mucho más amplio y complejo que el que emana de esta definición del servicio a partir de la práctica oficial de los municipios en la materia, e involucra también a las propias autoridades y operarios municipales.

El inicio del problema aparece en la calificación de los residuos como basura. Si bien al final del proceso parece ser que hay algo que nadie quiere, antes de llegar a ello asistimos a un complejo panorama de actividades que dan diverso valor a las sustancias que resultan como residuos de las diferentes actividades, estructurándose en torno a ello diversos circuitos de relaciones, los que a su vez sufren variaciones en el tiempo por impacto de factores disímiles.

Apoyándonos en la información recogida para el caso de Ilo y tomando como punto de partida las actividades e intercambios que se realizan, los principales circuitos que se observan son el de los residuos domésticos, el de los residuos de mercados, restaurantes y similares, el de los residuos industriales y de procesos productivos; y el de vidrios, plásticos, papeles y latas.

i) Los residuos domésticos

Son originados en las actividades vinculadas a la reproducción de las personas en el seno de la unidad doméstica, y guardan una relación con los niveles de ingreso y patrones de consumo de la población, mostrando diferencias significativas en cuanto a composición y volumen.

Tanto en Ilo como en Arequipa, en las zonas barriales que no cuentan con el servicio público y donde el tamaño de los lotes lo permite, las familias quemar y/o entierran parte de los residuos. La participación en patrones de consumo urbano-modernos, que se traduce en la presencia de residuos tales como latas, vidrios y plásticos, influye en la desaparición de esta práctica.

Los residuos que no son reutilizados en la unidad doméstica y que no son

recogidos de manera regular, van a parar a botaderos informales en diversos parajes al interior del espacio urbano, pero que, sin embargo, pueden ser calificadas como "zonas de frontera" en diversos sentidos. En el caso de Ilo, destacan la línea del tren, que atraviesa la ciudad; algunas zonas del litoral y zonas reservadas para usos públicos no habilitadas para tal fin. En el caso de Arequipa, además de las zonas reservadas no habilitadas (por ejemplo, el área para un parque), se encuentran la ribera del río y las quebradas o torrenteras que marcan el espacio urbano; en este último caso, además de los riesgos sanitarios, los basurales bloquean los cursos de agua y pueden ocasionar otros daños. También son zonas de fronteras los linderos entre asentamientos e incluso entre distritos.

De los casos estudiados, lo que se establece es que los principales segregadores informales son los propios trabajadores municipales. En este caso, la segregación se hace en el curso del recorrido y los desechos seleccionados son comercializados directamente por los operarios, que obtienen así ingresos complementarios.

ii) Los residuos de mercados, restaurantes y similares

Este parece ser el circuito paralelo de manejo de residuos orgánicos más importante. Los residuos de mercados son especialmente atractivos para los operadores municipales, y tienen un destino común con los residuos de restaurantes y similares: sus destinatarios son los criaderos de ganado porcino que existen en la periferia urbana.

En el caso de restaurantes y similares, la naturaleza del vínculo no ha podido ser establecida nítidamente: ¿compraventa de los residuos? ¿trueque? ¿eslabonamiento vertical? ¿reciprocidad, como la apreciada en el caso de las unidades domésticas? ¿o simplemente un recolector regular que aligera el problema? Los indicios apuntan en la primera dirección, pero es posible que se combinen diversas modalidades de articulación.

La crianza de ganado porcino que utiliza residuos orgánicos es un secreto a voces. De acuerdo a las entrevistas realizadas, las autoridades del Ministerio de Agricultura prestan asistencia sanitaria a los criadores. Periódicamente se presentan conflictos con la localización de estas chancherías y se habla de erradicarlas, pero no se ha pasado más que de su reubicación. Las carnes de estos animales siguen entrando al circuito local de abastecimiento de alimentos. En el caso de Ilo, se registró la presencia de un control municipal sobre los animales que son beneficiados en el camal municipal.

iii) Los residuos industriales y de procesos productivos

Este es un campo aparte. En general, la tendencia de las empresas es a reducir sus residuos por razones de eficiencia en los procesos productivos. Algunos entran en cadenas de comercialización y transformación en insumos

para nuevos procesos productivos. Hay, sin embargo, una parte no recuperable de los mismos. El caso de las escorias de la SPCC puede graficar la situación.

Por largo tiempo, estas escorias han venido siendo depositadas por la empresa en zonas contiguas al litoral, con evidente daño ecológico. En este caso, la empresa ha contado con su propio sistema de traslado de estas escorias, no usando para tal fin servicio público alguno.

Las condiciones en las cuales estos residuos han sido depositados se han convertido en blanco de una demanda sustentada en la defensa del medio ambiente, demanda que incluye el problema de otros "residuos" del proceso productivo, como son los humos o los relaves.

Las presiones realizadas en el plano local, nacional e internacional, respaldadas en las nuevas corrientes internacionales que hay sobre la materia, han permitido forzar a la empresa a la aplicación de programas para reducir el impacto contaminante de sus actividades y que estos efectos negativos no sean transferidos a la sociedad.²

Comparando los casos de Ilo y Arequipa, destaca en el primero la presencia de esta opinión pública local con demandas de protección del medio ambiente, que ha tenido también incidencia en otros aspectos de la gestión local.

iv) Vidrios, plásticos, papeles y latas

Cualquiera sea el origen de estos elementos, los casos estudiados muestran la existencia de un circuito de selección, comercialización y reciclaje de este tipo de residuos. El desarrollo de este tipo de actividades es marcado en el caso de Arequipa y más limitado en el caso de Ilo, lo que guarda relación con los volúmenes de estos elementos en cada ciudad, asociado en especial al tamaño del centro urbano.

En el caso de Ilo, esta actividad se presenta principalmente en el botadero final, donde se hace un trabajo de recolección, selección y acopio. En Arequipa, al trabajo de selección y acopio local se suma el de ser un punto de comercialización de residuos procedentes de otras localidades de la zona sur del país.

Atendiendo a las prácticas antes referidas, podemos decir que la definición del servicio es doble: tenemos la definición formal del mismo, que es la que aparece en la normatividad y en el discurso oficial sobre el servicio, y otra definición que se entremezcla con la anterior. En el marco de la primera, de lo que se trata es de un problema de recolección, transporte y disposición final de residuos diversos, actividades amparadas o justificadas en razones de salud pública. En el marco de la segunda, se entrecruzan los elementos referidos a la reutilización, comercialización de las sustancias, fuera de normas de control sanitario y dentro de una expectativa de rentabilidad o beneficio particular, aun cuando sea marginal, como resultado del desarrollo de las actividades.

Estas prácticas comerciales se entrecruzan con el proceso de recolección,

transporte y disposición final de forma tal, que el flujo tiene destinos múltiples, desestructurando o evitando que se estructure un "sistema integrado de operación del servicio" como el que subyace al modelo normativo y a la mayor parte de las propuestas o políticas que se plantean para la gestión del mismo.

Destacando algunos problemas

Con base en los elementos antes reseñados, es posible identificar algunos problemas en la operación y desarrollo de estas actividades. Estos forman parte de los ítemes en los cuales se centra el análisis sistémico del servicio de limpieza.

- i) Puntos críticos desde la perspectiva de la recolección, transporte y disposición final

El análisis de los casos de Ilo y Arequipa muestra que los problemas principales desde esta perspectiva están referidos a:

- la capacidad de carga de la que disponen los municipios y las condiciones en las cuales se encuentra la flota;
- vinculado a lo anterior, está el problema de mantenimiento de los equipos en el tiempo;
- optimización de recorridos y rutas. Y cuando esto se ha hecho, control en el cumplimiento de los mismos por parte de los operadores directos;
- ineficiente asignación de operarios por unidad de carga y corta duración de la jornada de trabajo;
- equipamiento inadecuado por parte de los operadores para proteger adecuadamente su salud.

El déficit en la capacidad de recolección y transporte se traduce en:

- irregularidad en el servicio, quedando incluso áreas que carecen permanentemente de él;
- formación de botaderos a los cuales recurren habitualmente los vecinos, en diversos puntos del tejido urbano;
- manejo indiscriminado de los diversos tipos de residuos.

En la disposición final se observan, entre otros, los siguientes problemas:

- utilización de áreas inadecuadas y/o de áreas no seleccionadas para tal fin (botaderos clandestinos, etc.);
- disposición a cielo abierto;
- ausencia de control efectivo sobre las áreas y los recursos allí depositados.

Algunos datos de lo encontrado en Arequipa e Ilo pueden ayudar a ejemplificar los puntos antes señalados.

En el caso de Ilo, la operación del servicio está a cargo del Municipio Provincial, del Municipio Distrital de Pacocha y de la empresa SPCC. Esta última atiende la zona de residencia del personal que labora para ella.

A la fecha del trabajo de campo, tres vehículos prestaban el servicio en el distrito de Ilo y dos en el de Pacocha. De los vehículos a cargo del Municipio Provincial, dos se malograban con una frecuencia de dos veces al mes y el tercero una vez por semana, generándose continuas interrupciones en el servicio. Las áreas a las cuales se les interrumpía el servicio eran las de pueblos jóvenes, a la vez que se buscaba mantener la mayor continuidad posible en el área central de la ciudad. Por otra parte, el servicio al área del campamento, a cargo de una empresa privada pagada por la SPCC, era permanente en el tiempo.

Las deficiencias en la capacidad de recolección se aprecian en la presencia de múltiples áreas que operan como botaderos, de una visibilidad tal que resulta eufemístico tipificarlos de "clandestinos". En esa situación están la franja costera, la línea férrea y el borde superior del acantilado, entre otros.

La utilización de residuos orgánicos para la crianza de cerdos es de conocimiento público, como lo son los sistemas de recolección domiciliaria de estos residuos por parte de los criadores. La selección y acopio de otros residuos está más focalizada y se hace en el botadero municipal, siendo comercializados en Arequipa.

La situación encontrada en Arequipa es muy similar. Si bien no se levantó información del conjunto de distritos, lo encontrado en los cuatro municipios donde se centró el trabajo de campo es ilustrativo de la diversidad de la flota disponible: desde volquetes y camiones de baranda hasta compactadoras de diverso tamaño. Las unidades más nuevas han sido adquiridas por el municipio provincial en 1992.

El servicio muestra una estratificación marcada, similar a la que se observa en Ilo. Una importante concentración en el centro de la ciudad y los barrios de mayores ingresos, y un servicio esporádico en las áreas de población de bajos recursos. Las irregularidades en el servicio se traducen también en la formación de basurales en diversos puntos del tejido urbano.

Para la disposición final existe un botadero oficial que es usado por el Concejo provincial y algunos distritales, pero otros no hacen uso de él.

ii) Los problemas económicos para la operación del servicio

La legislación vigente autoriza a los municipios a cobrar por la prestación de los servicios de limpieza. En los casos estudiados y para el período de análisis se han identificado dos tipos de mecanismos básicos para realizar estos cobros por parte del municipio. En el caso de Arequipa el municipio provincial y la mayor parte de los municipios distritales financiaban el servicio en virtud a los ingresos que recibían para tal fin, como resultado de la aplicación de una tasa

porcentual aplicada sobre la facturación del consumo de energía eléctrica. Este mecanismo fue introducido a principio de los años ochenta por el gobierno de Fernando Belaúnde, como un mecanismo coactivo eficiente para la rápida y oportuna recaudación de los recursos necesarios para financiar el servicio, ante los problemas que planteaba la cobranza directa del mismo a los vecinos.

Aplicado al consumo de energía eléctrica, la naturaleza del ingreso es más la de un impuesto al consumo con destino específico que la de una tasa por servicio. Esta modalidad ha sido anulada, para facilitar el proceso de privatización de las empresas de energía eléctrica.

2.2 Los actores

Las estructuras de administración

En los municipios estudiados tanto a nivel provincial como distrital, la operación del servicio está a cargo de una unidad de línea comprendida dentro de la estructura administrativa municipal. Generalmente esta unidad de línea detenta el grado de dirección municipal, lo que supone un tercer o cuarto nivel en la estructura de dirección. En términos operativos, está definida en relación a los procesos de trabajo que demanda de manera directa la prestación del servicio al municipio. A su vez, esta unidad no controla el conjunto de sus condiciones de operación, por lo que depende de otras, tales como logística, personal, rentas y tesorería, o planificación y presupuesto.

Los elementos anteriores perfilan escenarios fragmentados de toma de decisiones, desdibujados a su vez en la marcha global del municipio. En el curso del proceso de gestión, el efecto de esta fragmentación es que las decisiones rebotan hacia la Dirección Municipal o directamente a la Alcaldía. En su defecto, será la baja burocracia vinculada a la operación rutinaria la que controlará los procesos de decisión/acción. Entre los dos extremos queda una franja burocrática débil desde el punto de vista de sus capacidades de dirección y decisión, aun cuando ocupa posiciones superiores en la estructura jerárquica.

Los trabajadores municipales

Los trabajadores tienen una incidencia muy importante en las condiciones concretas de operación de los servicios y en la existencia de varios sistemas de manipulación de los diversos residuos. Ubicados por la organización del proceso de trabajo en la situación de primeros intermediarios en la manipulación de los residuos y con un ingreso básico ya cubierto, ellos abordan el proceso de selección de los residuos para su comercialización en los diversos circuitos existentes para tal fin. Esta práctica es muy clara en el caso de Arequipa, favorecida por la escala de la ciudad y la presencia de otros agentes como copiadores e incluso procesadores.

Esta actividad es una fuente de ingresos complementarios, su existencia es socialmente reconocida, pero rara vez se discute sobre ella o se asume su existencia en los procesos de toma de decisiones.

Los comercializadores y explotadores de la basura

Si bien los trabajadores municipales constituyen uno de los primeros eslabones en el proceso de selección y comercialización de los residuos sólidos, no son ellos los únicos que realizan esta actividad.

Los casos de Ilo y Arequipa muestran una realidad expandida en el país respecto a diversos sectores que intermedian en el proceso de manipulación de los residuos.

La cadena de agentes que intermedian en el proceso y los destinatarios del mismo muestran algunas diferencias significativas en cuanto a condiciones de trabajo, de vida y de valoración social de su actividad. Los primeros operadores tienen un estatus social incluso inferior a los de los propios trabajadores municipales y condiciones de vida mucho más duras, cuando no paupérrimas. Hombres, mujeres y niños se desplazan por los botaderos haciendo la selección y acopio de los desechos, en función de diversos mercados (vidrios, latas, plásticos, trapos, papeles y cartones, además de residuos orgánicos). Los residuos así recogidos son a su vez adquiridos generalmente por intermediarios que se encargan de su comercialización. En el final de la cadena se ubican algunas empresas vinculadas al sector formal de la economía, que utilizan estos residuos como insumos en sus procesos productivos. No faltan, por cierto, industrias clandestinas o informales que utilizan algunos de estos materiales para el comercio de productos falsificados, que entran al comercio ambulatorio, principalmente.

La presencia de estos agentes es diferente comparando los casos de Ilo y Arequipa, lo que se correlaciona con el tamaño del centro urbano, el volumen de residuos que se producen, etc. En Ilo, es el acopio de residuos orgánicos utilizados en la alimentación del ganado porcino que existe en las afueras de la ciudad lo que genera más empleo. Los otros residuos son comercializados en Arequipa. En esta última ciudad se registra la presencia de mayores acopiadores y algunas empresas vinculadas al reciclaje de los residuos. Son las condiciones de informalidad y sobreexplotación de la fuerza de trabajo, las que permiten niveles de rentabilidad a estas unidades económicas.

La Alcaldía

Aun cuando las decisiones deben ser tomadas por la Dirección Municipal y la Alcaldía, éstas suelen concentrarse en las urgencias que plantea la cotidianeidad de la gestión antes que en la definición de políticas, programas o proyectos de mayor envergadura. Ello por la debilidad del nivel intermedio ya referida.

Esta dinámica se altera en algunas situaciones críticas, donde el problema de qué hacer con el servicio se pone en la mesa de discusión. Tanto en Ilo como en Arequipa se han encontrado situaciones en las cuales el problema de la limpieza ha pasado al primer punto de la agenda. La estrategia aplicada en Arequipa ha puesto mucho énfasis en el rol del alcalde con una imagen marcada de autoridad y fuerza dirigidas al logro del "orden", en el proceso de intervención en el área central. Los conflictos surgidos con los ambulantes y comerciantes informales del área central han sido altos, pero han logrado ser presentados como el costo necesario para el orden requerido.

Lo avanzado en esa dirección se hizo, sin embargo, sobre una base institucional débil, lo que lleva a que al salir el alcalde del puesto, los cambios no se estabilicen y se vuelva al escenario existente antes de la intervención.

En el caso de Ilo la atención al problema de limpieza va asociada a dos elementos: la difícil situación del servicio, y el programa de defensa del medio ambiente en el cual la gestión municipal aparece comprometida.

A partir del circuito de organizaciones no gubernamentales que colabora con la gestión, se buscó una alternativa para enfrentar los problemas en la operación del servicio. La estrategia planteada para la recolección suponía introducir algunas modificaciones a las condiciones en las cuales el servicio operaba, tales como uso de triciclos para la fase de recojo domiciliario, reducción de los puntos de recolección a las esquinas y ya no casa por casa, modificación de las frecuencias oficiales de recojo de diario a interdiario, y adicionalmente, por problemas de recursos, una elevación de la tarifa.

El lanzamiento de la propuesta por parte del municipio hizo del tema del servicio punto de discusión en la ciudad, entrando al debate diversos sectores de población. En este debate fueron los medios de comunicación, en especial la radio local, los que jugaron un rol muy importante.

La reacción de la opinión pública fue optar por el sistema convencional y presentar una resistencia al cambio de sistema; en especial fueron los sectores de pueblos jóvenes los que más marcadamente afirmaron el modelo convencional como el estándar deseado para el servicio, aun cuando las condiciones en las cuales se venía recibiendo distaban significativamente de ello.

El clima de debate abrió paso a una explicación de los problemas de la operación del servicio y de la situación de la economía municipal para hacerse cargo del mismo, con lo que se legitimó el alza de las tarifas, condicionada en la aceptación de la población a la aplicación de los mayores ingresos a la compra de nuevas unidades.

Los vecinos

En general, la posición de los vecinos respecto al servicio puede ser considerada como pasiva. La limpieza pública no es una demanda en torno a la cual se estructuran prácticas asociativas sostenidas en el tiempo, aun cuando puede ser parte de los pedidos la inclusión de algunas estructuras organizativas en su relación con el municipio.

La población maneja un nivel de servicio considerado como deseable — que el caso de Ilo expresa nítidamente—, combinado con la postergación de la expectativa de contar con él. La combinación de ambos elementos se expresa en la pasividad ya mencionada y las quejas sobre el servicio. Esta pasividad puede ser alterada parcialmente como resultado de una oferta del gobernante, por una caída marcada en el nivel de servicio del que se dispone, o por el alza de las tarifas.

En lo cotidiano, los problemas en el servicio se traducen en estrategias individuales o particulares para deshacerse de los residuos, que transfieren el problema de los mismos hacia un espacio social indeterminado o de bajo control social, como puede ser la calle, un sitio eriazos, u otro semejante.

3. LAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS

3.1 En el agua y el desagüe

La revisión hecha nos muestra un universo variado de actores, a los cuales nos hemos acercado vía la definición de los mismos en el proceso de gestión de los servicios y atendiendo a sus formas específicas de organización y operación. El reverso de estas formas de organización y operación de los servicios constituye a su vez una forma de percibir estas actividades que es un denominador común a los diversos actores que se constituyen y/o intervienen en el proceso.

Los actores participan de esta forma de percibir aunque en manera variable, con sus propios acentos y cargas. Pero hay sin lugar a dudas un núcleo común, en el cual se apoyan los procesos de interacción que tienen lugar en la prestación de estas actividades, cuyos elementos centrales es necesario destacar a continuación.

El marco legal resume algunos de los consensos básicos, pero no deja de estar jalonado por los propios acentos. En parte su evolución puede ser interpretada como resultado de estos jalonamientos. El soporte de fondo, anclado en un conocimiento tradicional validado históricamente, puede ser expresado en términos de la asociación agua/vida, vinculada a un horizonte valorativo que ve la socialidad vinculada a la protección de la vida. La Ley de Aguas expresa eso en la prelación de usos de las mismas y en la atribución hecha al Estado, entendido como poder público, de la vigilancia de su cumplimiento. La necesidad de normarlo valorativamente y expresarlo jurídicamente da cuenta de la presencia de fuerzas en contrario, que requieren ser controladas y sancionadas socialmente.

Forma parte de este marco común el reconocimiento de un saber instrumental para el manejo del recurso. Si bien son los "técnicos de los servicios" los que manejan más plenamente ese saber instrumental, hay niveles de ese saber que han sido socializados por diversos medios; sin duda, los más comunes son

los que derivan de la participación en el sistema y de la manipulación del recurso. El estudio muestra que ese saber no es siempre tematizado por los agentes, pero puede serlo de llegar el caso. El debate sobre las fuentes de agua en Ilo nos acerca a ello, así como las acciones de los vecinos para contar con redes.

Los servicios de agua y desagüe, como objeto de necesidad de la población concentrada espacialmente, tiene una forma particular que es socialmente valorada como la forma deseable: la "conexión domiciliaria" abastecida mediante un sistema de redes.

Conjuntamente con la conexión domiciliaria existe un consenso respecto al esfuerzo que demanda la dotación del recurso y la necesidad de contribuir a ello, expresado hoy en día bajo la forma del pago por el servicio. Este punto toca un área de borde: al mercantilizarse el servicio, la persona que no paga por él queda sujeta al riesgo de ser excluida del abastecimiento de agua, lo que entra en contradicción con la ya referida asociación agua/vida.

De un lado, podemos hablar de un mecanismo de sanción social por no contribuir al esfuerzo que demanda producir el recurso; de otro, en una sociedad altamente estratificada y con niveles de pobreza extrema está planteado el problema de la imposibilidad de pago y su impacto sobre la vida de la persona. Por lo general, este elemento no es tematizado, por ejemplo en los debates tarifarios donde incluso hay una tarifa mínima, de pago obligatorio para cualquier usuario del sistema.

Los agentes y sus estrategias

El recorrido realizado a lo largo del proceso de producción, distribución y comercialización de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado para las dos ciudades permite identificar un conjunto de agentes tanto individuales como asociativos que intervienen en el proceso.

En primer lugar, destacan las empresas del servicio como sujetos asociativos estructurados burocráticamente, cuya constitución está vinculada al desarrollo tecnológico, los procesos de división del trabajo, especialización funcional y administrativa, y la forma mercantil de su financiamiento. Estas empresas tienen un "área de control" en la prestación del servicio.

En la cotidianidad de la operación del servicio están, de otro lado, los usuarios/clientes. En el plano formal, la atención a sus necesidades de abastecimiento de agua y desagüe define el sentido de la acción que desarrollan las empresas; este sentido es socialmente compartido como necesario, lo que se expresa en la fórmula jurídica que califica su acción como de "necesidad pública e interés social". Dicho en otros términos, la empresa es la depositaria del interés general y los usuarios/clientes son los portadores de los intereses particulares.

Aunque anclada en una socialidad que asume como valor la protección de la vida de los sujetos individuales que concurren a su conformación, la organi-

zación especializada del servicio disocia los planos constituyendo una esfera pública y una privada del servicio, que se reproducen cotidianamente en su operación. La titularidad de la primera es asumida por la empresa y la segunda como rasgo propio de los sujetos concurrentes, los que en cierto sentido quedan despojados de su socialidad bajo la condición de usuarios/clientes particulares.

La reproducción de la socialidad queda reducida a las contribuciones económicas que como contraprestación del servicio hacen los usuarios/clientes. En relación a ello, puede decirse que los modelos que propugnan la participación de la población en los diversos aspectos que implica la prestación del servicio van a contracorriente del modelo de relación que la forma socialmente deseada de satisfacción de la necesidad vigente (la conexión domiciliaria) supone.

Será en la "periferia" del servicio donde se estructurarán sujetos sociales asociativos con la finalidad de lograr su participación en el sistema, alcanzada la cual se diluirán en la condición de usuarios/clientes de sus integrantes. En esta área es donde los agentes políticos tienen un mejor campo de acción y operan como "facilitadores" en uno y otro lado.

Frente al servicio, la acción de la empresa está atravesada por dos racionalidades básicas. La primera, y en función de la cual se justifica socialmente su sentido, es la prestación material de los servicios. La segunda está vinculada a su manejo comercial y se da como parte de la construcción de las condiciones necesarias para el cumplimiento del fin social, pudiendo ser definida como desarrollo de la capacidad de control de sus condiciones económico-financieras de operación.

La otra cara de la maximización de la rentabilidad de la inversión es la de la minimización de los costos del servicio por parte de los usuarios individuales, que se expresan en las quejas por las tarifas. La práctica extrema es la conexión clandestina a la red, aunque esta última no aparece como significativa en los casos estudiados.

Los autoabastecedores expresan una conducta que puede ser graficada en términos de garantizar las condiciones de abastecimiento asumiendo los costos que ello demande, sin asumir los beneficios o costos que la participación en el esquema público puedan implicar. Ello puede ser descrito como control de las condiciones de reproducción, permitido por la disponibilidad de recursos dadas las condiciones del entorno, e implica una fragmentación de la socialidad, en tanto que el autoabastecedor no contribuye a la prestación del servicio para otros.

Si frente a los usuarios la empresa es la entidad pública en la que recae la autoridad para controlar su contribución a la operación del servicio, y en ese sentido es depositaria del interés general, a su vez la empresa es objeto de control por parte de la autoridad pública, motivada por la función que cumple y la mediación comercial con que opera la empresa para ello.

La relación empresa-autoridad política tiene dos dimensiones: de un lado, la que se deriva del origen de la empresa como órgano especializado del poder

público para el cumplimiento de una función; y de otro, la del control institucional que la especialización administrativa plantea como necesaria. En los casos estudiados, ello se expresa bajo la forma jurídica de empresa pública, la propiedad estatal y la designación de los núcleos de dirección de la empresa, modelo bajo el cual el control político es interno a la institución que presta el servicio. La transferencia de las empresas de la esfera del poder ejecutivo a los municipios supone una modificación del sujeto político que detenta la responsabilidad y el control.

A la vez, en los casos estudiados, el control político interno ha tenido una limitante en el campo económico al fijarse las tarifas por fuera de las empresas, lo que ha variado con la transferencia. Entre otros aspectos, la privatización implica externalizar el control.

El poder público está sujeto a una lógica de legitimidad de cara a la población, y su intervención en el servicio se sustenta en el marco común de referencia antes señalado, y adquiere particularidades en un escenario de ejercicio democrático.

Los elementos presentados nos llevan a destacar otras dos racionalidades que operan en el servicio. De un lado, la racionalidad administrativa; y de otro, la racionalidad política. La racionalidad administrativa responde a dos requerimientos: articular recursos con prestación del servicio y eslabonar poder de decisión con operación del servicio. La racionalidad política se guía por la reproducción de la legitimidad del poder, que en el ámbito del servicio pasa por la participación de la población en los beneficios que de él se reciben en condiciones aceptables para ella.

La racionalidad política atraviesa la gestión del servicio, en el sentido de que en su origen no se circunscribe a él. Con ello, no negamos la posibilidad de una lógica de poder al interior de la estructura administrativa, con objetivos limitados a posiciones de poder dentro de las empresas.

La lectura de largo plazo de la evolución del servicio da cuenta de un proceso de transferencia de estas actividades al ámbito del poder ejecutivo en el marco de procesos progresivos de cambio de éste (del Estado oligárquico al Estado desarrollista). Responde a una lógica de reproducción del poder institucional dentro de un esquema centralista de organización del mismo, para volver, más recientemente, al ámbito de las competencias locales.

El efecto legitimador se pierde cuando no es posible atender demandas crecientes de la población, dando lugar a un campo de conflicto Estado-población, como el que se presentó en la década de los setenta. El esquema centralizado transfiere el conflicto del ámbito población-empresa al ámbito población-Estado y se focaliza en los niveles de gobierno dentro del mismo.

El proceso de transferencia de las empresas a los gobiernos municipales puede ser interpretado como el intento por conservar posiciones de poder dentro de la estructura estatal, pero con unidades debilitadas por la propia acción anterior. Visto desde los municipios, supone en lo inmediato una

ampliación de su campo de poder efectivo, lo que juega a favor de la legitimación de su poder y del liderazgo particular de la autoridad municipal. A su vez, para las autoridades gubernamentales que sucedieron al Presidente Alvaro García, si de un lado supone un poder más compartido, de otro es desligarse de un campo de conflicto social potencial.

Un elemento que destaca en el proceso es la condición de la población en parte como espectadora y en parte como "opinión pública" a la que se apela. Desde el punto de vista de la población, la transferencia supone un cambio. Dados los problemas evidenciados en la fase previa respecto a calidad del servicio y desarrollo del mismo, el cambio alienta una expectativa pasiva. Lo que se ve en los casos de Arequipa e Ilo es que esa expectativa ha tratado de ser respondida por los nuevos propietarios, que buscan legitimar la nueva situación. Así, por ejemplo, en los dos casos se observa un programa de acciones dentro de las cuales destacan obras vinculadas a la operación del servicio y procesos de modificación de las estructuras administrativas, donde dominan elementos de modernización (en el caso de Ilo es muy nítido) y de simplificación burocrática (Arequipa).

En el plano institucional, ello legitima el espacio municipal, y en el plano de los sujetos particulares, a quienes dirigen el proceso.

3.2 Los servicios de limpieza

Las actividades vinculadas a la recolección de residuos y su disposición final están menos estructuradas a la manera de un sistema integrado, registrándose la presencia de diferentes agentes con importantes áreas de control de la operación del servicio e incluso respondiendo a un objetivo distinto al de "limpiar la ciudad". Así, el consenso social referido a la responsabilidad de los municipios respecto a la recolección y disposición final de los residuos sólidos no puede esconder la situación existente respecto a la multiplicidad de administraciones que operan sobre el servicio y la falta de "autoridad" que se registra en su prestación.

Las diferentes unidades municipales que comparten el gobierno de la ciudad son dentro de su ámbito, y muchas veces en el papel, la autoridad del servicio. Los municipios operan con una lógica de autonomía, entendida como control particular por parte del municipio de la prestación de la actividad dentro de su localidad. Este criterio es razonable en relación a la organización de los procesos de trabajo vinculados a la recolección de los residuos y a los niveles de control que el desarrollo de estas actividades deberían demandar. Sin embargo, deja fuera el conjunto de condiciones colaterales, cuya concurrencia resulta importante para la prestación de un servicio en mejores condiciones de eficacia y eficiencia, perdiendo la posibilidad de desarrollar economías de escala y estrategias más integrales, que podrían repercutir en una mejora del servicio para el conjunto de la ciudad.

Al interior de los municipios, las unidades operativas no cuentan con los niveles de especialización administrativa y funcional que integre el conjunto de los elementos que la gestión del servicio supone. Como resultado de ello, su operación aparece entretejida con la del resto de la estructura municipal. La tendencia básica es a una gestión de tipo rutinaria, donde los cuadros laborales que ocupan las escalas inferiores de la estructura burocrática determinan la continuidad de las acciones.

La intervención de la Alcaldía y la alta dirección del municipio aparece referida a las situaciones de urgencia, cuando el servicio rutinariamente administrado no da más y se requiere introducir cambios. Por lo general, esta intervención termina concentrándose en la adquisición de nuevas unidades.

La contra cara del proceso antes descrito son las propias expectativas de la población respecto al servicio, que comparte la imagen de un servicio centrado en vehículos que recogen diariamente la basura de su domicilio, imagen por cierto muy distante de la realidad. Pero la brecha entre realidad y deseos no tiene la fuerza movilizadora que podría esperarse.

Los casos muestran que cuando el municipio tematiza el problema para intervenir con una propuesta, las demandas sociales se afirman. En estos casos, las demandas se expresan principalmente como opinión pública antes que como práctica de un sujeto social asociativo.

En los casos de Arequipa e Ilo el problema ha sido tematizado con acentos distintos. En el primero se ha puesto énfasis en los elementos de ornato, y en el segundo se ha inscrito dentro de un discurso de defensa del medio ambiente y calidad de vida.

Los elementos anteriores dibujan un plano formal presente en la lógica de acción del conjunto de los actores. A ello subyace un otro plano, en el cual se reconoce la distancia entre el quehacer real del servicio y el modelo teórico óptimo.

En el quehacer real del servicio, la actitud básica de la mayor parte de los actores intervinientes es la de desinterés por el destino de esta actividad, vinculada a una especie de doble moral, en particular ligada a la utilización de los residuos. Aceptar que las bolas de plástico de uso cotidiano o el chanco que se come han sido producidos o alimentados con los residuos urbanos, en parte implica aceptar una sociedad de pobreza de la cual se participa y en la cual no se quiere estar.

Asumiendo una separación básica entre un campo de agentes interesados en que los residuos que producen les sean recogidos y otro interesado en la utilización productiva de esos residuos, no se establece entre ambos un claro mecanismo de tipo mercantil que regule sus transacciones. Por el contrario, para que la articulación se dé, se requiere que los residuos se encuentren socialmente desvalorizados de forma tal que su aprovechamiento por los interesados suponga un bajo grado de inversión.

La desvalorización de los productos es a su vez la de los individuos que

operan con ellos, que son para la sociedad los marginales entre los marginales. Por ejemplo, en el lenguaje cotidiano se habla de "basureros" y no de "limpiadores" para referirse a quienes laboran en la recolección de los residuos. Y ello aun cuando paralelamente hay una envidia social a quienes rentabilizan esta actividad y se habla —como en una conocida telenovela brasileña— del "rey de la chatarra" o de los "negociados de la basura".

4. LAS MODALIDADES DE COORDINACIÓN

Bajo competencia municipal, los casos de Ilo y Arequipa son, sin duda, gestiones políticamente orientadas, en el sentido de que las autoridades públicas tienen como criterio de éxito la acumulación política y no el uso del poder para acumulación económica. Por acumulación política nos referimos a la reproducción de los elementos de legitimidad del poder, es decir, búsqueda de rendimientos políticos antes que económicos.

Siendo ambas políticamente orientadas, se diferencian entre sí en el peso de los elementos institucionales y personales, en el sentido de que en el caso de Ilo se refuerzan los elementos de poder institucional, frente al caso de Arequipa, que refuerza los elementos de poder del alcalde. Se trata, sin embargo, de acentos, pues ambas gestiones operan al interior de estructuras institucionales y un marco jurídico que norma la acción de los agentes.

Otro aspecto que diferencia los casos estudiados es la tematización que hacen de los servicios y las necesidades. La gestión de Arequipa se mueve dentro del horizonte de expectativas medias de la población, de modo que la acumulación política pasa por atender esas expectativas sin problematizarlas, lo que le da un sentido conservador a la acción. Frente a ello, la gestión de Ilo las problematiza e incorpora esas expectativas mediatas dentro de una redefinición de la actividad, dándole un sentido programático o innovador a la acción (por ejemplo, bajo la idea de Ilo: ciudad para la vida, la defensa del medio ambiente y el tratamiento al problema de las fuentes de agua para la ciudad).

Los casos de Ilo y Arequipa nos permiten interrogarnos sobre posibles variantes en la racionalidad política de los sujetos particulares, a partir de los estilos de liderazgo que muestran sus alcaldes. En el caso de Arequipa, hemos visto cómo el poder institucional ampliado del municipio se concentra en la figura del alcalde, por ejemplo vía la presidencia del directorio de la empresa, frente al caso de Ilo, donde se refuerzan los elementos institucionales.

Otra diferencia se aprecia en los cambios introducidos en Ilo respecto al problema de manejo de los desagües y el debate sobre las fuentes de agua, que traslucen una reconceptualización del servicio y la definición de un horizonte temporal que podemos tipificar de "estratégico". Indicios de este tipo no se observan en el caso de la gestión de Arequipa, donde lo dominante aparece vinculado a la ampliación de conexiones domiciliarias de agua, siguiendo los

planes ya existentes en la empresa o las decisiones adoptadas con la oficina de plan maestro, que resulta redefinida en su vinculación con la estructura de decisión de la empresa y en su carácter.

Asumiendo elementos de la caracterización desarrollada por Romero (1993) entre dirigentes sociales pragmáticos y dirigentes programáticos, y trasladada al plano municipal, la gestión de Ilo apuntaría a un liderazgo programático frente a la gestión de Arequipa, que aparecería como pragmática. Sin embargo, a fin de evitar una apreciación equívoca, debemos señalar que ese liderazgo programático no escapa al "cálculo electoral", lo que lo desideologiza y hace político-práctico. En ese sentido se "hace obra" y se explica la misma (se le da un horizonte de sentido) dentro de una propuesta que va más allá de la atención de las necesidades inmediatas.

La permeabilidad mostrada frente al nuevo discurso por la empresa del agua en el caso de Ilo, nos lleva a interrogarnos sobre el posible factor explicativo que en ello tenga el ser una estructura administrativa relativamente más débil que la de Arequipa. Sin embargo, en cualquiera de los dos casos, se logra empatar autoridades y empresa en el proceso de acción.

La legitimidad de la acción innovadora que se observa en Ilo opera dentro de la atención de las necesidades inmediatas, y es sólo en la medida en que resulta eficaz en la atención de éstas y que resulta más eficiente —pues tiene efectos positivos adicionales— que se valida socialmente (es, por ejemplo, el caso de los biofiltros para los desagües y la forestación de la ciudad con participación de la Federación de Pueblos Jóvenes y de mujeres).

Siendo políticamente orientadas, las gestiones aparecen técnica y económicamente sustentadas. En el caso del agua, dentro del período sujeto a administración municipal, la orientación política de la gestión no ha introducido sesgos significativos en la operación de los servicios que puedan no corresponderse con los requerimientos técnicos y económicos de su operación y que puedan tener efectos negativos previsible.

De acuerdo a la práctica histórica, el punto más sensible es el referido a los niveles tarifarios medios para la operación de los servicios y la racionalización de los mecanismos de cobranza y facturación. La gestión en Ilo ha puesto énfasis en mejorar los mecanismos de facturación y cobranza, buscando por esa vía evitar presiones sobre el nivel tarifario; y en el caso de Arequipa, el acento parece puesto más bien en mantener el nivel tarifario definido en la fase previa a la transferencia de la empresa.

La estabilización económica de las empresas crea un clima interno favorable al manejo de la relación empresa-trabajadores, reforzado por el contexto externo de precarización de las condiciones laborales. Ello se traduce en un ajuste interno, que limita la absorción de los mayores ingresos por el estamento laboral.

Los excedentes obtenidos son los que soportan las obras realizadas en uno y otro caso. Pero no se aprecian saltos sustantivos en la generación de una

capacidad endógena al servicio (y a la sociedad local) de "reproducción ampliada" del sistema.

En el plano técnico o de ingeniería del servicio, en el caso de Arequipa se han aplicado las propuestas existentes. En el caso de Ilo, la lógica de innovación ha demandado introducir cambios técnicos, pero sin recurrir a una gran inversión en innovación tecnológica, sino utilizando tecnologías existentes en el medio nacional.

Los núcleos administrativos básicos no registran cambios significativos y, salvando las diferencias de escala, resultan muy similares en las empresas que prestan el servicio a ambas ciudades, aun cuando las estructuras que los enlazan han sido modificadas en ambos casos. Estos cambios tienen puntos de partida distintos, dada la condición de empresa regional que detentaba Sedapar antes de su transferencia a los municipios y la de unidad operativa de Sedailo.

La presencia de intereses económicos que operan dentro del servicio es algo que a partir de los casos estudiados no se puede negar. Dichos intereses, sin embargo, no aparecen dirigiendo el proceso de toma de decisiones, sino articulados a su cauce, es decir, como resultado del proceso histórico de división de funciones entre capital público y capital privado en la prestación de los servicios.

NOTAS

1. En Perú las provincias están subdivididas en distritos, uno de los cuales es capital de la provincia. Salvo en el distrito capital de la provincia, los otros distritos cuentan con municipios distritales. En el distrito capital de provincia es directamente el Concejo Provincial quien asume su gobierno.
2. PCC ha suscrito compromisos de inversión por US\$ 300 millones para proyectos que reduzcan los impactos ambientales negativos de la operación de la empresa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AREQUIPA:

- Binnie & Partners; Water Research Centre; Southern Water Authority
1988 *Proyecto control de fugas: informe final*. Vol I. Lima: Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

- Chávez O'Brien, E.
1987 *El mercado laboral en la ciudad de Arequipa*. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.
- Chirinos, L.; E. Neira & M. Ramos
1989 "Gobiernos locales y ciudades intermedias: el caso de la ciudad de Arequipa". Lima: CIDAP.
- Galdós, J.
1989 "Informe para evaluación de las condiciones de salud ambiental en la ciudad de Arequipa, con posterioridad a las lluvias torrenciales del 8 de febrero de 1989". Arequipa: Ministerio de Salud, OPS.
- GITEC
1983? "El servicio de agua potable en Arequipa". Arequipa.
- INEI
1981 *Censos de Población y Vivienda: Departamento de Arequipa*. Lima
1991 *Compendio estadístico 1990-1991, región Arequipa*. Lima.
1993 *Resultados preliminares del IX Censo Nacional de Población*. Lima
- Leyton, C.
1990 "Expansión urbana y vivienda en Arequipa".
- Municipalidad de Arequipa. Departamento de Limpieza Pública
198? *Estudio de aseo urbano de Arequipa*. Parte 1: "Diagnóstico". Arequipa: Ministerio de Salud, Unidad Departamental de Arequipa.
1992 *Estudio de limpieza pública de la ciudad de Arequipa*. Lima: Carpayo.
- Organización Mundial de la Salud, OPS
1990 *Condiciones de salud ambiental en el Perú*.
- Perú. Ministerio de Fomento y Obras Públicas
1959 "Saneamiento integral de Arequipa Metropolitana o plan Fluker". Arequipa.
- Rojas, W., C. Calizaya & P. Quispe
1986 "Evaluación de la calidad sanitaria del efluente de la planta de tratamiento de desagües de Chilpina-Arequipa (aspecto microbiológico)". Arequipa: Municipalidad de Arequipa, Comisión de Salud y Saneamiento Ambiental.
- Sedapar Memorias de Sedapar: 1981, 1983, 1984, 1986, 1987, 1988-1989, 1990 y 1991.
- Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (Arequipa)
1988 "Proyecto control de fugas: informe inicial". Lima.
- Velásquez, F.
1992 "La gestión de los servicios públicos en Armenia".
- Weston, J. F. & E. F. Brigham
1985 *Manual de administración financiera*. Emalsa.
- Zarauz S., L.
1984 *Parque industrial de Arequipa y crisis del sector empresarial*. Arequipa: Centro de Investigación, Educación y Desarrollo.

ILO:

Arrillas Lafert, F.

- 1992 "Ilo: problemas y posibilidades. Informe preliminar". Lima: Cidap-Forhum.

Balvin, D.

- 1992 "Gestión del desarrollo local el caso de Ilo". Evento: Programa Forhum Perú "Foro Nacional". (Lima, 1992).

Balvin, D. & J. L. López

- 1989 "La minería y el uso del recurso agua en las cuencas de Tacna y Moquegua". Ilo: Labor (*Cuaderno Regional* 3).

Barrenechea, C.

- 1992 "Gran sur: estructura productiva y tendencias". Cusco: Ununchis (*Problemática Regional* 1). Evento: Seminario "Ciudad y Región Sur". (Cusco, 1991).

Bastidas, D.

- 1992 "Democracia y modernización en la gestión municipal". Evento: Programa Forhum Perú "Foro Nacional". (Lima, 1992).

Cenecape ILO

- 1991 "Diagnóstico de la micro y pequeña empresa en Ilo". Ilo.

Centro Peruano de Estudios Sociales

- 1990 "Región J. C. Mariátegui: problemas y posibilidades". En: *Alerta Agrario* 38. Lima: Cepes.

Chirinos, L.

- 1991 "Gobiernos locales y ciudades intermedias: los casos de Ilo y Juliaca". En: *VVAA, Municipio y democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: SUR, Colección Estudios Urbanos.
- 1992 "Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa". Evento: Programa Forhum Perú "Foro Nacional". (Lima, 1992).

Chirinos, L., E. Neira & M. Ramos

- 1989 "Gobiernos locales en ciudades intermedias en el Perú: el caso de Ilo y Juliaca. Informe preliminar". Lima: Cidap.
- 1989 "Gobiernos locales y ciudades intermedias: el caso de la ciudad de Ilo. Segundo Informe". Lima: Cidap.

Cidap

- 1991 "Estadísticas básicas de la Provincia de Ilo". *Documento de trabajo*. Lima: Cidap.

Colegio de Ingenieros del Perú

- 1991 "Evaluación de los estudios de factibilidad presentados por Southern Peru Copper Corporation para solucionar los problemas ambientales ocasionados por sus operaciones minero metalúrgicas". Lima.

Coraggio, J. L.

- 1987 *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación*. Quito: CIUDAD.

Cordemoquegua. Microrregión Ilo

1987 "Diagnóstico microrregional Ilo". Ilo.

Díaz Palacios, J.

1989 "Región Moquegua-Tacna-Puno: hacia un gobierno regional autónomo, democrático y descentralista". En: *Regionalización: elecciones y consultas populares*, Hildebrando Castro-Pozo. Lima: Ipadel.

1990 "Construyamos una ciudad limpia, entre todos". Ilo: Publicaciones Labor.

1991 "Estrategia regional para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales". Ilo: Labor (*Cuaderno Regional 6*).

Habitat Perú

1989 II Encuentro por el hábitat popular. Evento: Encuentro Por el Hábitat Popular, 2. (Huampaní, 1989).

Herrera, E.

1991 "Gobierno local y participación vecinal organizada". En: *Democracia Local*. Vol. 4, N° 38-39. Lima: Ipadel.

Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente

1989 II Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Vinculadas al Medio Ambiente. Evento: Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Vinculadas al Medio Ambiente, 2. (Lima, 1989).

Instituto Nacional de Desarrollo Urbano

1984 "Plan director Ilo. Memoria descriptiva". Lima: Inadur; Ilo: Municipalidad Provincial de Ilo; Cordemoquegua.

1991 "Proyecto especial "Pasto Grande". Información general". Lima.

Instituto Nacional de Estadística e Informática

1991 *Compendio estadístico 1989-1990: Región José Carlos Mariátegui*. Lima: INEI.

Kennedy, P.

1991 "Para los próximos 500 años". En: *El mundo en 1992. The Economist Publications*. (Reproducido por *El Comercio*, 17.12.91).

Lozada, J.

1988 "Las regiones del sur: análisis y sustentación". Lima: Monterrico.

Mamani, O. et al.

1989 "Propuesta metodológica para la educación ambiental en Ilo". Ilo: Labor (*Cuadernos Regionales*).

Municipalidad Provincial de Ilo

1990 "Plan integral de desarrollo de la Provincia de Ilo 1991-1992". Ilo.

Municipalidad Provincial de Ilo; Cenecape Ilo; Asociación Civil Labor

1984 Seminario "Moquegua y Tacna". Evento: Seminario Regionalización, Canon y Recursos Hídricos Tacna-Moquegua. (Ilo, 1984).

Municipalidad Provincial de Ilo; Asociación Civil Labor; Cenecape Ilo; Comunidad Minera SPCC

1985 "I Forum y II Encuentro Regional Medio Ambiente y Desarrollo". Ilo. Evento: Encuentro Regional Medio Ambiente y Desarrollo, 2. (Ilo, 1985).

Municipalidad Provincial de Ilo; Asociación Civil Labor; Comisión Multisectorial Permanente de Medio Ambiente
1990 Demanda presentada contra la Empresa SPCC por contaminación del medio ambiente.

Navas, R.

1992 "Planificación, participación y gestión local del desarrollo en Ilo: problemas y posibilidades". Evento: Programa Forhum Perú "Foro Nacional". (Lima, 1992).

Neira, E.

1991 "Guía metodológica para la elaboración del Plan Integral de Desarrollo de Ilo". Lima: Cidap.

Neira, E. & M. Ramos

1989 "Descentralización y gobiernos locales: la experiencia de Ilo y Juliaca". Evento: Encuentro "Ciudad y Región: Problemática, Alternativas" (Cusco, 1989).

1991 "Malecón intermedio en el P. J. Kennedy-Ilo: una gestión participativa". En: *Gestión popular del hábitat: 7 experiencias en el Perú*. Lima: Habitat Perú.

Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales

1991 Proyecto: Plan de recuperación ambiental y manejo ambiental de la Provincia de Ilo. Lima: Onern.

Paredes, O.

1989 "Esquemas de integración y cooperación latinoamericana en las estrategias de desarrollo del sur peruano". Cusco: Cedur-Ununchis. Evento: Encuentro "Ciudad y región: Problemática, alternativas". (Cusco, 1989).

Región José Carlos Mariátegui. Secretaría de Planificación Presupuestal y Hacienda

1991 *Análisis regional*. Puno.

Sedamoguegua Ilo. Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

1992 "Memoria 1991-1992".

Ugarteche, O. et al.

1991 "Estudio de mercado: zona franca industrial de Ilo". Lima.

Ununchis, Centro Para el Desarrollo Urbano-Regional

1992 "Ciudad y región sur: problemática y alternativas". Cusco: Ununchis (*Problemática Regional 1*). Evento: Seminario "Ciudad y Región Sur" (Cusco, 1991).

Zolezzi, M. & J. Calderón

1985 *Vivienda popular: autoconstrucción y lucha por el agua*. Lima: Desco.

LA GESTIÓN LOCAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

Consideraciones finales

Fabio Velásquez C.
Foro Nacional por Colombia

La investigación sobre la gestión local de los servicios públicos fue planteada como una forma de continuar el análisis de la gestión municipal, iniciado en el estudio sobre los gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina.

Dos conclusiones, entre las muchas que arrojó esa primera fase del estudio, sirvieron de guía para la indagación sobre los servicios públicos. La primera se refiere a la dificultad para identificar un modelo único de gestión municipal del cual se derivara una regla universal de conducta para los gobiernos locales. Por el contrario, lo que se pudo identificar en el estudio de las distintas experiencias nacionales es que existe una gran variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera y de relacionamiento entre las autoridades locales y los actores sociales y políticos, que recorre un continuum que va desde formas abiertamente tecnocráticas hasta modos clientelares y populistas.

La segunda conclusión se refiere a que, independientemente de las "formas" de organización del aparato público local y, en general, del Estado, definidas por las leyes y más o menos institucionalizadas en el tiempo, lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.

Estas dos conclusiones, que hacen del estudio de la gestión un ejercicio

analíticamente complejo, brindaron una orientación fundamental a la reflexión sobre la prestación de los servicios públicos en las ciudades estudiadas. En efecto, la idea fue examinar, de un lado, los escenarios y actores intervinientes en las distintas fases de la gestión; y, de otro, identificar las diversas modalidades de gestión de los servicios, tratando de entender su respectiva lógica en función de las relaciones sociopolíticas imperantes.

La prestación de los servicios como acción pública

Lo primero que hay que señalar es que se trata de servicios *públicos*. No es ésta una afirmación banal, aunque así parezca a primera vista. De hecho, toma sentido en el contexto del debate sobre la estructura y el rol del Estado en el mundo capitalista. Este debate tiene un gran significado en América Latina, precisamente por el importante papel que ha jugado el Estado como instrumento para la construcción del sentido de nación e, incluso, para la constitución de actores sociales.¹

Como se sabe, tiende a predominar actualmente en la región una corriente de pensamiento que privilegia las relaciones de mercado como asignadoras ideales de recursos, otorga una gran peso a la iniciativa individual en todos los ámbitos de la vida social y califica al Estado como una condición mínima necesaria para garantizar las reglas de juego del mercado y la convivencia colectiva. En esta perspectiva, el Estado debe reducir su tamaño y el peso de su intervención al "mínimo necesario" para que las fuerzas del mercado operen. De esa forma se resuelven los problemas de hipertrofia burocrática, de ineficiencia e ineficacia administrativa, de lentitud paquidérmica para dar respuesta a las demandas ciudadanas y de corrupción y clientelismo que, según los defensores de este punto de vista, caracterizaron el modelo de Estado de bienestar que predominó en las últimas décadas.

Lo que se observa en América Latina es una gran apertura a estas ideas por parte de la mayoría de los gobernantes, en parte presionada por los procesos de globalización de la economía y por los organismos multilaterales y financieros mundiales, interesados en homogeneizar las "formas" de organización económica y política de los países del tercer mundo para implantar sus modelos de desarrollo.

Todo esto, por supuesto, tiene un gran impacto sobre la actuación del Estado en los países latinoamericanos y, vía descentralización,² sobre la organización y la conducta de los gobiernos locales. En efecto, en lo que respecta a estos últimos, se plantea la necesidad de hacerlos eficientes y eficaces, lo que para el pensamiento aperturista y neoliberal significa, de un lado, modernizarlos en lo que hace a la organización de sus estructuras administrativas y financieras y a la planificación del desarrollo local; y, de otro, descargarlos del mayor número posible de responsabilidades, entregando al sector privado la ejecución de algunas tareas relacionadas con la prestación de los servicios públicos. En otras palabras, la privatización de estos últimos se ha

convertido recientemente en una propuesta estratégica que tiene no pocos adeptos, entre ellos, por supuesto, los empresarios privados que perciben en algunos de esos servicios la existencia de un alto componente de rentabilidad. Y esa propuesta ha tenido eco entre los gobernantes no solamente por razones ideológicas, sino también, al parecer, prácticas: se descarga al municipio de una responsabilidad que tiene dimensiones económicas, administrativas y, por supuesto, políticas.

¿Qué significa que un servicio sea público? En primer lugar, que existe una necesidad colectiva, cuya satisfacción supera los límites del interés privado, es decir, del interés de una parte de la población que experimenta esa necesidad. En otras palabras, hay una realidad social que se constituye históricamente como de interés común, interés que no resulta simplemente de la suma de los intereses particulares, sino que los trasciende y subordina.

Pero, en segundo lugar, el servicio es público también por el hecho de que hay un Estado que, reconociendo esa necesidad colectiva, la define como de interés común y la sanciona como parte de la esfera pública. Y, a partir de esa valoración, asume como tarea propia su satisfacción. Este es uno de los puntos de encuentro entre las nociones de lo público y lo democrático. Precisamente por ser definida en términos de interés común, la necesidad es supuestamente atendida por el Estado en términos de beneficio colectivo y no de intereses particulares. La acción pública es así una acción democrática en tanto se orienta hacia la atención de las necesidades de todos los ciudadanos y no de unos pocos.

¿Qué pasa entonces con la privatización de los servicios públicos, habida cuenta de que éstos han representado uno de los medios más directos de relación cotidiana entre los ciudadanos y el Estado? Hay que señalar ante todo que la privatización no significa la redefinición de la necesidad colectiva como tal. Esta sigue existiendo como algo compartido por los habitantes de la ciudad. Lo que se redefine es el agente prestador del servicio. Ya no es necesariamente un ente estatal (nacional, regional o local), sino un ente privado, que no hace parte de la estructura formal de la municipalidad.

La privatización trae consigo algunas consecuencias, como lo demuestran las experiencias examinadas en este estudio: en primer lugar, encarece sustantivamente los costos de prestación del servicio. El caso argentino lo ejemplifica claramente a propósito del servicio de aseo. Los costos de recolección en Zárate y en Resistencia representan respectivamente el 10 por ciento y el 13,4 por ciento del gasto municipal total.

En segundo lugar, sustrae al municipio la capacidad de control sobre la prestación del servicio, quedando aquélla en manos de la empresa, o bien fragmenta dicho control. Deja así al municipio la posibilidad de tener apenas una visión parcial de las distintas fases del proceso y le impide intervenir en algunas de ellas (la ejecución y la operación, por ejemplo), máxime si, como ocurre en el caso argentino, no existen normas ni mecanismos concretos de regulación de la acción privada por parte del gobierno local.

En tercer lugar, la privatización transforma al usuario del servicio en cliente, lo que cambia radicalmente su estatus pues, aunque sigue reconociéndosele su derecho al servicio, la relación que puede establecer con la empresa es más mercantil que política. Además, en términos de ejercicio del derecho al disfrute de un buen servicio, el usuario comienza a percibir por lo menos dos interlocutores, la municipalidad y la empresa, frente a cada uno de los cuales debe desarrollar actitudes y conductas diferentes.

Finalmente, al ser convertido en cliente, la participación del usuario tiende a despolitizarse y a individualizarse. En otras palabras, se reducen las condiciones para la movilización colectiva en torno a reivindicaciones concretas relativas a la prestación del servicio y la presencia del ciudadano queda reducida al reclamo y al pago de la tarifa.

Los modos de gestión

El núcleo analítico de esta investigación fue la identificación de los modos de gestión de los servicios públicos, es decir, de las distintas formas de organización de los recursos y de relación entre los actores sociales y políticos involucrados en su prestación. Como ya se dijo en la presentación del estudio, dichos modos pueden ser caracterizados a partir de cuatro aspectos: el control técnico del proceso, la focalización, la capacidad de innovación y la relación entre la municipalidad y el usuario. La combinación de esas variables da lugar a "productos diferentes" en términos de la satisfacción de las necesidades y de la democratización del proceso. Se partió, en otras palabras, de la hipótesis de que a distintos modos de gestión corresponden distintos resultados que inciden de manera diferente en la calidad de vida de los beneficiarios.

Los estudios de caso nacionales permiten identificar por lo menos tres diferentes modos de gestión que, para los propósitos de esta reflexión, se denominarán *tecnocrático*, *de control político* y *participativo*. A continuación se hace una caracterización de cada uno de ellos y de sus implicaciones en términos de productos y de impacto.³

i) El modo tecnocrático (MT)

Se caracteriza por el predominio de una racionalidad técnica en las distintas fases de la gestión. Por tal debe entenderse una lógica de organización del proceso que gira en torno a las ideas de eficiencia en el uso de recursos, eficacia y productividad en la producción del servicio, pragmatismo en las decisiones, modernización y uso de recursos tecnológicos. Los actores técnicos (decisores y operadores) juegan, por tanto, un papel dominante; sus instrumentos privilegiados son los estudios de diagnóstico y los planes a mediano y largo plazo. Los actores políticos y su lógica de acumulación se mantienen subordinados a los imperativos de la racionalidad técnica.

El control del proceso está en manos de los especialistas en el manejo del servicio en sus distintos componentes (ingenieriles, administrativos y económico-financieros). Es un control global (sobre todo el proceso) que da coherencia a las distintas fases de la gestión y permite la aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación. Como resultado, se logran altas coberturas cuantitativas y cualitativas del servicio⁴ y un buen acierto en la identificación de sus áreas de expansión y de las poblaciones que deben ser atendidas. Desde el punto de vista de la innovación, el MT es abierto a la introducción de cambios en las dimensiones técnicas, económicas y administrativas de la gestión e, incluso, en las modalidades de relación sociopolítica, en particular cuando se trata de mejorar la cobertura o de buscar formas de abaratar los costos mediante la participación ciudadana.

Uno de los rasgos centrales de este modo de gestión es el bajo nivel de presencia de la sociedad en el manejo del servicio. Pueden existir mecanismos institucionales de participación, como ocurre en el caso colombiano, pero ello no significa que los usuarios tengan una alta incidencia en las decisiones. En la medida en que las decisiones se atienen a criterios principalmente técnicos, el sistema de decisión tiende a cerrarse, a volverse autosuficiente y a no requerir de la intervención de actores diferentes a los especialistas. Cuando dicha participación existe, como lo revela el estudio de las ciudades colombianas, es redefinida en función de la racionalidad dominante. En otras palabras, los procesos participativos son controlados "desde arriba" y su alcance se ve limitado a una eficacia instrumental que se acomoda a los dictámenes de la racionalidad tecnocrática.

Este modo de gestión tiene dos "derivaciones" o modalidades que obedecen a la misma lógica tecnocrática, pero que asumen rasgos relativamente particulares. Se les denominará técnico-empresarial (MTE) y tecno-burocrático (MTB). El primero, como lo señala el término, se acoge a una línea empresarial de gestión que busca trasladar al sector público los principios de la administración de la empresa privada. En ese modo se habla de la "gerencia pública" como el estilo ideal de administración y suele hacerse uso de la planeación estratégica y de otras metodologías similares para el refinamiento de los procedimientos. El MTB, por su parte, introduce un sesgo político en ciertos momentos de la gestión en el sentido de que los objetivos de productividad económica son acompañados por un auspicio del gasto público y por políticas sociales que se acogen a una lógica de las necesidades y no de la productividad exclusivamente. Los actores burocráticos (gerentes, cuadros medios, asesores, etc.) tienen una cierta injerencia en las fases de definición de políticas y en algunos momentos de la ejecución del proceso, pero siempre teniendo presente la racionalidad técnica a la que se somete este último.

Los efectos de estas dos derivaciones pueden ser diferentes: aunque el control del proceso técnico en ambos casos puede ser similar, las coberturas tienden a ser menores en el MTB, como consecuencia de la introducción de

ciertas racionalidades sociales y políticas en la prestación del servicio. El MTB tiende igualmente a generar mayores resistencias al cambio y, sobre todo, puede abrir las puertas a la injerencia de formas clientelares de relación entre la municipalidad y la población. Esta aparece un poco más en ciertos momentos de la gestión, pero siempre a través de la mediación del funcionario estatal o del intermediario político.

ii) El modo de control político (MCP)

Este modo de gestión se rige fundamentalmente por una racionalidad política, cuyo eje fundamental es la búsqueda de formas de acumulación política por parte de las autoridades locales, los agentes decisores o los intermediarios partidistas. No riñe este modo necesariamente con principios tecnocráticos de organización del servicio, pero busca subordinarlos de manera que no interfieran en el cálculo político que generalmente está presente en la toma de decisiones. Estas últimas deben reportar un rendimiento político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso no eficiente de los recursos.

Los actores políticos, y en particular el alcalde, juegan un papel central como agentes decisores y como orientadores de la gestión, no solamente en el momento de adoptar políticas, sino también en las fases de ejecución y operación del servicio. Son ellos quienes ejercen el control global sobre el proceso. Los actores técnicos y la burocracia, si bien son tenidos en cuenta como fuentes de información, no pesan demasiado a la hora de tomar las decisiones. Aparecen en ese sentido subordinados a los actores políticos. Las acciones, en consecuencia, contienen un menor ingrediente de planificación y responden más bien a las exigencias rutinarias que se derivan de la atención a la población.

La introducción de la variable política en decisiones que son eminentemente técnicas introduce un sesgo que tiene efectos sobre la prestación del servicio: la cobertura, tanto cuantitativa como cualitativa, tiende a ser baja o apenas aceptable y la cuestión de la extensión de redes y de las nuevas coberturas no aparece dentro de la agenda de preocupaciones prioritarias de los agentes decisores, salvo si representan un rédito político. Generalmente, la incorporación de nuevos usuarios al sistema es el producto del funcionamiento de redes clientelares más que de una concepción del carácter público del servicio. A lo sumo, aparecen trazos de políticas asistencialistas que nunca llegan a tener demasiado peso.

El MCP tiende a ser fuertemente rutinario. Se cumplen las tareas mínimas necesarias para la prestación del servicio, sin que haya un interés por buscar nuevas vías de mejoramiento de dicha prestación. No existe una preocupación por la realización de estudios técnicos ni por la elaboración de planes maestros que permitan a las autoridades locales prever nuevos desarrollos del servicio y mejorar su calidad, no solamente en términos del producto final (mejores

redes, mejor calidad del agua procesada, viviendas más confortables, desarrollo de acciones de saneamiento ambiental, incorporación de procesos participativos, etc.), sino del proceso mismo (procedimientos administrativos, eficiencia operacional, consecución de líneas de financiamiento y crédito, etc.).

El modelo tiende también a ser cerrado desde el punto de vista de la toma de decisiones. Ello significa que, desde el punto de vista de las relaciones entre la municipalidad y la sociedad local, los puntos de contacto se dan o bien por la vía de las redes clientelistas o bien a partir de la iniciativa individual o colectiva de ciudadanos o de organizaciones interesados en hacer un reclamo o solicitar una acción concreta de la municipalidad en su barrio. Del lado de las redes clientelistas, los procesos participativos autónomos son bajos. Hay más una cierta instrumentación de las necesidades sociales en función de intereses políticos particulares. Del lado de las iniciativas individuales, éstas, una vez satisfechas o negociadas, dejan de existir y no conducen a una interlocución permanente con la municipalidad. Por eso, los actores sociales se definen básicamente como beneficiarios de un servicio y no tanto como agentes en la producción de este último o como fiscalizadores del mismo.

El MCP tiene también dos modalidades o derivaciones: el modo rutinario (MR) y el modo clientelar (MC). El primero se caracteriza por un desempeño mínimo de la municipalidad en la prestación del servicio. Su objetivo es cumplir las tareas de rutina de manera que se obtenga el producto en función de la definición social del servicio: recoger las basuras, proveer el agua a la mayoría de la población, etc. Esta rutinización, que genera ciertas tendencias entrópicas, se mantiene siempre y cuando no se afecte el control político del proceso. Cuando ello sucede, se produce una intervención de corte político que restablece el "orden" de las cosas y evita problemas de legitimidad.

En el MC, como lo define Pérez,⁵ los servicios urbanos "tienden . . . a ser ofrecidos a los sectores populares como parte del desarrollo de estrategias partidarias de acumulación de poder". . . . "Por detrás de la respuesta clientelar existe la dificultad, si no la incapacidad, de las municipalidades para enfrentar las necesidades populares con medios que, pudiendo articularse de manera rápida, den respuesta a largo plazo. Se consolida, entonces, un estilo 'inmediatista' de gestión que tiende a limitarse a la producción de un reducido espectro de 'productos' en función de demandas puntuales y a cambio de apoyo político".

Como puede verse, en este caso el elemento articulador de la gestión es el intercambio político con clientelas que buscan de algún modo el acceso a los fondos municipales para satisfacer sus respectivas necesidades, y no tanto el logro de metas de cobertura o el mejoramiento del servicio. Por ello, no existe una preocupación cercana por innovar los sistemas de producción del servicio ni las formas de relacionamiento social y político. Las relaciones de clientela copan el espacio de la participación social y de la representación partidaria.

iii) El modo participativo (MP)

En el modo participativo, la racionalidad articuladora del proceso de gestión es de tipo social. Quiere ello decir que la gestión persigue el mejoramiento de la calidad de vida de la población como elemento primordial, lo que involucra a esta última, por lo menos parcialmente, en el proceso mismo. El MP, al centrar su interés en objetivos sociales, privilegia en la gestión las cuestiones relativas al producto y su impacto y no tanto las relativas al proceso. Ello significa que no necesariamente este modo se caracteriza por un control global del proceso por parte de la unidad prestadora del servicio y por una gran eficiencia en el uso de los recursos. Pero, en contrapartida, asigna un peso importante a la búsqueda de innovaciones en la prestación del servicio, particularmente en lo relativo a la participación ciudadana y a las formas de relación entre los funcionarios municipales y la población.

Hay un importante componente ideológico que emerge como condición para el desarrollo de este modo de gestión y que aparece claramente ejemplificado en el caso del servicio de vivienda en Zárate. Como parte de ese componente aparecen elementos ligados al mejoramiento de la calidad de vida, al cambio de las rutinas burocráticas y a la focalización del servicio en favor de los sectores más necesitados de la población.

Prestación de los servicios y democratización de la gestión

Una pregunta central del estudio se refiere a qué tanto estos modos de gestión se inspiran y/o propician la democratización de los gobiernos locales. Lo primero que se observa es que, al tomar las variables que identifican una gestión democrática (representatividad de las decisiones políticas, universalidad de la acción, transparencia y responsabilidad de la gestión, receptividad a las demandas ciudadanas y control vía partidos o mecanismos institucionales de participación), ninguno de los modos de gestión arriba descritos llena todos estos requisitos. En otras palabras, lo que se desprende de los estudios realizados es que la gestión democrática es un objetivo aún no logrado y que aparece simplemente como una perspectiva posible, como una guía orientadora de la reforma de los gobiernos locales.

El modo que más se acerca al paradigma democrático es el participativo. En el caso de Zárate, por ejemplo, aunque la atención a las necesidades de vivienda social no ha logrado suplir el déficit habitacional existente en la ciudad, los elementos de transparencia, receptividad y control social aparecen como parte de la gestión del servicio, amén de que se trata de un gobierno democráticamente elegido.

El modo de control político se ubica en el polo opuesto. Es el más alejado del paradigma democrático, pues a lo sumo se desarrolla en el marco de gobiernos elegidos democráticamente, aunque en algunos países (Ecuador,

Colombia, por ejemplo) con una presencia de prácticas clientelistas no despreciables. Es posible que haya mecanismos institucionales de control que en ocasiones funcionan, pero generalmente el monopolio que ejercen los actores políticos sobre las distintas fases de la gestión la hacen poco transparente, responsable y receptiva, y ajena a sistemas de control ciudadano. La gestión se realiza en el marco de "pactos de poder"⁶ que restringen la comunicación a un círculo cerrado de agentes políticos cuyo interés privado de acumulación se coloca por encima de cualquier consideración de eficiencia o de beneficio social.

Finalmente, los modos tecnocráticos muestran un acercamiento al paradigma democrático, especialmente en lo relativo a la legitimidad política de sus decisiones,⁷ a la atención de necesidades y a la existencia de mecanismos institucionales de control social y político. Sin embargo, los aspectos de transparencia, de receptividad y de control ciudadano son aún muy débiles y por la misma lógica del sistema tienen dificultades para convertirse en componentes centrales de la gestión.

Esta rápida comparación de los modos de gestión con el paradigma democrático deja en claro por lo menos dos cosas: de un lado, que el peso de los actores tecno-burocráticos y políticos en la gestión de los servicios es bastante significativo. En la perspectiva de la democratización de la gestión local, lo preocupante no es que esos sectores dominen los distintos escenarios de la prestación de los servicios, sino que lo hagan en una dirección que obstaculiza el desarrollo de conductas democráticas. Los técnicos y los políticos son actores necesarios para la gestión de los servicios. Cada uno de ellos debe intervenir en momentos diferentes de la gestión. Lo que se requiere es que la lógica de su acción se inspire en principios y objetivos democráticos y no en racionalidades exclusivamente tecnocráticas, clientelares o de acumulación política que dificultan los procesos de democratización.

La otra conclusión complementa la anterior: en los distintos modos de gestión, la presencia de los grupos sociales, de los usuarios, tomados individual o colectivamente, en las distintas fases de la gestión tiende a ser débil. Allí pueden jugar una gran variedad de factores: de un lado, la imagen que construyen cotidianamente de su propia necesidad y del carácter del servicio. Para muchos, el servicio de agua consiste en la garantía de que al abrir el grifo de la casa salga el agua fluidamente; o el de recolección de basuras, en que no haya desechos en la puerta de la casa o en la cuadra; o el de vivienda, en que se tenga un techo para alojar la familia, etc. Son nociones "mínimas" de los servicios, que implican, desde el punto de vista de su prestación, una acción estatal "elemental" que no compromete para nada al ciudadano ni individual ni colectivamente.

De otro lado, está la representación que se hacen del Estado como responsable exclusivo y absoluto de satisfacer a cualquier precio las necesidades de la población, sin que ésta tenga que jugar algún papel como gestora o fiscalizadora del servicio. Este es un subproducto de las políticas

asistencialistas del Estado de bienestar que, si bien en un momento logró garantizar una cierta cobertura de las necesidades, redujo seriamente la posibilidad de que el ciudadano se sintiera "parte del problema y de la solución".

Un tercer factor tiene que ver con la ineficacia de los partidos, particularmente en algunos países, para desempeñarse como canalizadores y agregadores de intereses sociales y revertirlos en los programas gubernamentales. Los partidos aparecen en algunos países como organizaciones cuya visibilidad es mayor en épocas preelectorales, y no tanto como canales de intermediación entre la sociedad y el Estado. El ciudadano termina por optar entre dos posibilidades: o busca formas alternativas de participación política (intermediación personal, movimientos sociales, formas diversas de protesta, concertación directa con el gobierno, etc.) o simplemente se desentiende de la vida pública y busca resolver sus necesidades mediante procesos autogestionarios individuales o colectivos.

Finalmente, un último factor puede ser la ausencia de condiciones subjetivas y objetivas que motiven la participación. Las normas sobre instituciones y canales de participación pueden estar bien definidas, pero se convierten en letra muerta si no existen las condiciones que desaten los procesos participativos (organizaciones sociales actuantes, clima de libertades garantizado, conciencia de que la participación es un requisito indispensable para mejorar la calidad de vida, sentido de lo público, etc.).

Todo ello demuestra que la democratización de la gestión es una cuestión que va más allá de las estructuras formales, aunque las precisa como requisito, y que sólo se concreta a partir de las estrategias de los distintos actores involucrados en ella. En otras palabras, la democratización de la gestión es un proceso político cuya base radica en las lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro.

La gestión de los servicios y la descentralización

La importancia otorgada a los procesos de gestión local en América Latina se desprende del papel que ha jugado la estrategia descentralista en las propuestas de reforma del Estado en el continente. Dicha estrategia posee múltiples significados e implicaciones: se trata, de un lado, de distribuir funciones y competencias entre los distintos niveles de la administración, a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios. Se trata, además, de entregar a las sociedades locales un mayor poder de decisión y un monto más elevado de recursos para la satisfacción de sus necesidades. Finalmente, se busca devolver a las municipalidades y a las autoridades locales una legitimidad política que perdieron cuando sus competencias y recursos fueron entregados al Estado central, quedando sin capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Lo que demuestra el estudio de la gestión de los servicios públicos es que los gobiernos locales han ganado bastante con la descentralización como

escenarios de resolución de demandas de la población. Independientemente de cuál sea el modo de gestión dominante, lo cierto es que las municipalidades han entrado a desempeñar un rol crucial, como prestadoras directas o como reguladoras de la acción privada en la atención de las necesidades ciudadanas. Probablemente, en el caso de los modos más tradicionales (los modos de control político) este nuevo fenómeno no sea tan palpable. De alguna manera, la rutinización de la gestión o el criterio clientelista tienden a mantener a los municipios en un pasado dominado por el centralismo y por la inacción de los gobiernos locales. Pero es claro que los otros modos tienden a imponerse como parte de la revitalización política y administrativa de los municipios.

Esta tendencia choca con intereses proclives al mantenimiento de formas centralistas de organización del Estado. Los estudios de caso, particularmente en Ecuador, Perú y Colombia, indican que los entes nacionales siguen teniendo una injerencia importante en la definición de algunas políticas locales. Este es un problema que exige medianos plazos y concertaciones políticas. Y ello está sucediendo.

Lo que —de nuevo— llama la atención es el divorcio entre la descentralización del Estado y la democratización de la gestión pública. De todas formas, como lo muestran algunos de los casos examinados, comienzan a perfilarse prácticas alternativas que incorporan la participación ciudadana como componente central del proceso, que valoran los criterios de universalidad de la política, que intentan recuperar los espacios de representación política en la vida local, que promueven la fiscalización ciudadana, que abren espacios de información y consulta a la ciudadanía, todo lo cual puede darle un "sentido democrático" a la descentralización del Estado.

Este proceso de transformación democrática de la gestión local pasa necesariamente por un fortalecimiento de la idea de lo público como componente central de la gestión. La ausencia de una visión societal de las necesidades y, por tanto, de la acción estatal, puede convertirse en un pilar fundamental para la implantación de modelos de gestión que terminan por fragmentar las demandas ciudadanas y vaciar de contenido político las relaciones entre el Estado y la sociedad local. Frente a esa posibilidad, se erige la alternativa de construir democráticamente la ciudad, lo que implica un mutuo compromiso de la sociedad y del Estado de colocar el interés común por encima de los apetitos particulares, de introducir normas y mecanismos que permitan al Estado prestar los servicios o regular la intervención de otros actores en esa prestación a la luz del interés colectivo, de responder por las consecuencias de la actuación pública y de abrir los canales necesarios para multiplicar la intervención ciudadana.

Esto plantea una cuestión de gran interés, a saber, la de cómo deben articularse la iniciativa ciudadana, de un lado, y la acción de las autoridades locales, de otro, en la búsqueda del bienestar colectivo. La construcción de la ciudad es una responsabilidad compartida a la que no puede sentirse ajeno

ninguno de los protagonistas (sociales y políticos) de la vida local. No es un deber exclusivo de los gobiernos locales, tampoco de los ciudadanos. Es una obligación mutua cuyo eje articulador parece ser la socialización de un sentido de lo público que enmarque la contienda política y que haga prevalecer el interés común y los principios de justicia y equidad en sociedades en las cuales, como ya se planteó al comienzo de este libro, las desigualdades sociales y la pobreza amenazan con convertirse en el rasgo más sobresaliente del perfil de las ciudades en esta década.

NOTAS

1. Esta afirmación no puede tener el mismo peso para distintos países. Es claro que en los países del área andina, por ejemplo, el rol del Estado en la estructuración de la sociedad civil ha sido bastante notorio. De todas formas, el hecho de que en América Latina el Estado haya asumido durante siglo y medio una forma altamente centralizada identifica no solamente una tradición ideológica y política heredada de ciertas corrientes del pensamiento europeo, sino una necesidad histórica de centralizar el poder para constituir la nación.
2. En esta misma perspectiva, la descentralización es entendida como un instrumento clave para reducir las cargas y responsabilidades del Estado central entregándolas a los gobiernos locales y al sector privado, y para atemperar la gestión local a las exigencias derivadas de la globalización.
3. Esta caracterización, si bien se basa en el análisis de los casos estudiados, busca ser ideal-típica, en el sentido de que pretende configurar categorías analíticas cuyos rasgos aparecen en forma pura y no necesariamente conjugados todos ellos en una realidad específica. Sirven de guía para la lectura de los casos estudiados y pueden ser ejemplificadas mediante estos últimos.
4. En la realidad esas coberturas no son totales, por razones que no se relacionan necesariamente con la racionalidad técnica que inspira la acción de la unidad prestadora del servicio. Puede deberse a interferencias políticas, a escasez de recursos o a procesos macroeconómicos (inflación, crisis económica, modelos de desarrollo, interferencia del gobierno nacional, etc.).
5. Pedro Pérez, *Municipio, necesidades sociales y política local* (Buenos Aires: GEL/IIED-AL, 1991), pp. 207-8.
6. Fabio Velásquez, "La gestión Local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander de Quilichao", en VVAA, *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina* (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1991).
7. Con la excepción del caso chileno, cuyas instituciones municipales heredaron la impronta de la dictadura. Como se sabe, esa situación se modificó parcialmente en 1992 con la elección de alcaldes y concejales.

INDICE GENERAL

PRESENTACION

Alfredo Rodríguez & Fabio Velázquez

7

Primera Parte

GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES INTERMEDIAS DE AMERICA LATINA

17

INTRODUCCION

19

GOBIERNO LOCAL EN CAPITALAS PROVINCIALES EN ARGENTINA:

LOS CASOS DE RESISTENCIA Y LA RIOJA

Pedro Pérez

25

1. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN ARGENTINA	25
1.1 El régimen municipal	25
1.2 Las autoridades municipales	26
1.3 Las atribuciones municipales	26
1.4 Los recursos municipales	27
2. LAS CIUDADES DE RESISTENCIA Y LA RIOJA	28
2.1 Rasgos generales	28
2.2 El papel de la municipalidad y las necesidades locales	28
3. PRINCIPALES ÁREAS-PROBLEMA EN LAS MUNICIPALIDADES DE RESISTENCIA Y LA RIOJA	29
3.1 La movilización de los recursos locales	29
3.2 La administración municipal como mecanismo de subsidio del empleo	32
3.3 La vida política local	35
4. CONCLUSIONES PRELIMINARES	44
4.1 Los viejos problemas y un nuevo enfoque	44
4.2 Algunos elementos para definir la "cuestión municipal"	45
Notas	48
Referencias bibliográficas	49

LAS REFORMAS MUNICIPALES Y LA CAPACIDAD
DE GESTION EN BOLIVIA:
LOS CASOS DE COCHABAMBA Y MONTERO
Humberto Vargas

51

1. EL ESCENARIO: LAS CIUDADES Y LA CRISIS	52
2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA: ENTRE EL AUTORITARISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN	54
2.1 La reforma municipal: un paso hacia la descentralización	56
2.2 Entre la autonomía y el centralismo	57
2.3 ¿Democratización y despoltización?	61
3. LA GESTIÓN MUNICIPAL: ¿QUIÉN SOPORTA LA CRISIS?	63
3.1 Entre el profesionalismo y el enganche	65
3.2 Entre el control financiero y la autonomía	66
4. LOS NUEVOS PARÁMETROS EN EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO	68
Notas	70
Referencias bibliográficas	71

EL GOBIERNO DE LAS CIUDADES DE TAMAÑO
MEDIO EN BRASIL:
LOS CASOS DE MARILIA Y PIRACICABA
Edison Nunes

73

1. LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS	77
2. EL PODER CONCENTRADO	79
3. LA FRAGMENTACIÓN DEL CONFLICTO Y LA DEBILIDAD DE LOS ACTORES LOCALES	84
4. EL PODER RELATIVO DE LA MUNICIPALIDAD	90
5. UNA PRE-CONCLUSIÓN	95
Notas	98
Referencias bibliográficas	99

LA GESTIÓN LOCAL EN CIUDADES INTERMEDIAS DE COLOMBIA:
LOS CASOS DE CARTAGENA Y SANTANDER

Fabio E. Velásquez

101

1. URBANIZACIÓN Y CIUDADES INTERMEDIAS EN COLOMBIA	103
2. LA REFORMA MUNICIPAL Y EL NUEVO MARCO DE LA GESTIÓN LOCAL	107
3. GESTIÓN LOCAL EN CIUDADES INTERMEDIAS	110
3.1 El marco político de la gestión municipal	110
3.2 Representantes que no representan	112
3.3 La brecha entre las necesidades y los recursos	114
3.4 La descentralización y el rol de las municipalidades	116
3.5 La gestión local y los actores sociales y políticos	119
3.6 La tensión entre el control político y la democratización	122
Notas	124
Referencias bibliográficas	124

MUNICIPIOS EN CIUDADES INTERMEDIAS EN CHILE:
LOS CASOS DE TALCA Y LOTA

Alex Rosenfeld, Darío Vergara & Ana María Icaza

127

1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN CHILE	127
1.1 Distribución de la población urbana	127
1.2 Las políticas económicas y su impacto sobre la urbanización	129
2. LOS GOBIERNOS LOCALES: ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	130
3. MUNICIPIO Y CIUDADES INTERMEDIAS: TALCA Y LOTA	131
3.1 Los casos en estudio	132
3.2 Las reformas municipales: el municipio en transición	133
3.3 Reforma municipal y gestión del gobierno local	135
3.4 Límites y problemas de la gestión municipal	138
3.5 La gestión municipal como forma de control político	143
4. A MANERA DE CONCLUSIÓN	144
4.1 El municipio democrático como desafío de la transición	144
4.2 Las funciones relevantes de la gestión municipal	145

GOBIERNOS MUNICIPALES EN CIUDADES INTERMEDIAS
DE ECUADOR: LOS CASOS DE RIOBAMBA Y SANTO DOMINGO
DE LOS COLORADOS

Fernando Carrión & Patricio Velarde

149

1. LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL CONTEXTO DE LA URBANIZACIÓN	150
2. EL MUNICIPIO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: ¿UN APÉNDICE DEL ESTADO CENTRAL?	153
3. NUEVOS ACTORES SOCIALES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	155
4. DEFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y DEPENDENCIA FINANCIERA: LIMITACIONES DE LA GESTIÓN LOCAL MUNICIPAL	158
4.1 La deficiencia administrativa municipal	159
4.2 Dependencia y manejo financieros	160
5. ALGUNAS CONCLUSIONES	162
Notas	163
Referencias bibliográficas	165

GOBIERNOS LOCALES Y CIUDADES INTERMEDIAS EN PERU:
LOS CASOS DE ILO Y JULIACA

Luis Chirinos

167

1. CRISIS Y REFORMA MUNICIPAL	167
2. ILO Y JULIACA: CIUDADES INTERMEDIAS EN EL SUR DE PERU	171
3. LA REFORMA MUNICIPAL EN ILO Y JULIACA	173
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	178

CONCLUSION

Edison Nuñez

183

1. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA	185
1.1 Cómo se gobierna	187
1.2 La crisis de representatividad	191
1.3 Participación	195
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	196
3. EL PAPEL DEL MUNICIPIO FRENTE A LAS CARENCIAS DE LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS	200
4. LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS Y LA GESTIÓN LOCAL	203
Notas	205

Segunda Parte

LA GESTIÓN LOCAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

207

Introducción

209

GESTIÓN LOCAL DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA: BASURA Y VIVIENDA. LOS CASOS DE ZARATE Y RESISTENCIA

Pedro Pérez

217

1. ESCENARIOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS	217
2. EL SERVICIO DE RESIDUOS SÓLIDOS	219
2.1 Escenarios y actores	219
2.2 Los modelos de gestión	222
3. EL SERVICIO DE VIVIENDA SOCIAL	230
3.1 Escenarios y actores	230
3.2 Identificación de los modelos de gestión	232
4. CONCLUSIONES	236
4.1 Residuos sólidos domiciliarios	236
4.2 Vivienda social	240
Notas	243
Referencias bibliográficas	243

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN BOLIVIA:
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA.
LOS CASOS DE COCHABAMBA Y SUCRE

Humberto Vargas & María Teresa Zegada

245

1. ESCENARIOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS	245
1.1 El servicio de agua potable y alcantarillado	245
1.2 El servicio de recolección de basura	255
2. LOS MODOS DE GESTIÓN	264
2.1 En el servicio de agua potable y alcantarillado	264
2.2 En el servicio de recolección de residuos sólidos	266
3. A MANERA DE RECOMENDACIONES	267
Notas	270

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN COLOMBIA:
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA.
LOS CASOS DE ARMENIA Y SANTANDER DE QUILICHAO

Fabio E. Velásquez, María Teresa Muñoz & Esperanza González

271

1. LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	271
1.1 Escenarios y actores	271
1.2 El modo de gestión empresarial	276
2. EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA	284
2.1 Escenarios y actores	284
2.2 Los modos de gestión de los servicios	285
3. CONCLUSIONES	291
Notas	297
Referencias bibliográficas	298

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN CHILE:
ASEO, VIVIENDA Y EDUCACION.
LOS CASOS DE TALCA Y TEMUCO

Giulietta Fadda & Enrique Oviedo

301

1. EL SERVICIO DE ASEO EN TALCA Y TEMUCO	301
2. EL SERVICIO DE VIVIENDA EN TEMUCO	307
3. EL SERVICIO DE EDUCACIÓN EN TALCA	318
4. CONCLUSIONES	327
Notas	331
Referencias bibliográficas	331

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN ECUADOR:
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA.
LOS CASOS DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS
Y RIOBAMBA

Mario Vásconez S.

333

1. ESCENARIOS Y ACTORES	333
1.1 Agua potable y alcantarillado	333
1.2 Recolección de basura	335
1.3 Escenarios y actores: constataciones hechas en los casos estudiados	336
2. MODELOS DE GESTIÓN	346
3. CONCLUSIONES	349

GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS EN PERU:
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y BASURA.
LOS CASOS DE AREQUIPA E ILO

Federico Arnillas L.

*Con la colaboración de: Gilda Uribe U., María Isabel Merino
& Luz Marina Huisa*

351

1. AGUA Y DESAGÜE: ESCENARIOS Y ACTORES	351
1.1 La empresa como escenario	352
1.2 Aproximaciones a los actores	354
1.3 ¿Problemas sin escenarios?	359
2. LIMPIEZA PÚBLICA: ESCENARIOS Y ACTORES	360
2.1 La operación del servicio	361
2.2 Los actores	368
3. LAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS	371
3.1 En el agua y el desagüe	371
3.2 Los servicios de limpieza	375
4. LAS MODALIDADES DE COORDINACIÓN	377
Notas	379
Referencias bibliográficas	379

LA GESTION LOCAL DE SERVICIOS PUBLICOS

Consideraciones finales

Fabio Velásquez C.

385

¿Qué capacidad tienen los gobiernos locales de ciudades intermedias para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes, en particular aquéllos de menores recursos?

Tal es la pregunta que aborda este libro, donde se examina la gestión del municipio y de los servicios públicos en veintiuna ciudades de América Latina. En los diversos artículos se analiza el manejo de los recursos técnicos, administrativos y financieros por parte de las autoridades municipales, y la manera como se toman las decisiones relacionadas con el bienestar colectivo local.

Este nuevo número de la Colección Estudios Urbanos es, por tanto, un texto de referencia para quienes están interesados en los procesos de descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos y administraciones locales.