

CAPÍTULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

1. REINGENIERÍA

1.1. REINGENIERÍA: LA AUTOPISTA DEL CAMBIO

Reingeniería consiste en reinventar la empresa desafiando sus doctrinas, sistemas y actividades existentes para desplegar motivacionalmente sus recursos humanos y de capital en procesos interfuncionales¹. La reinvención busca optimizar la posición competitiva de la empresa, su valor para los accionistas y su contribución a la sociedad.

Reingeniería es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez². Esta definición contiene cuatro palabras claves: fundamental, radical, espectacular y procesos. *Lo fundamental* significa que la reingeniería determina primero *qué* debe hacer una compañía; luego, *cómo* debe hacerlo. *Lo radical*, palabra que proviene del latín *radix*, que significa raíz, nos permite comprender que rediseñar radicalmente significa llegar hasta la raíz de las cosas, no son solo cambios superficiales. *Lo espectacular*, significa que la reingeniería no busca mejoras incrementales o marginales sino de dar

¹ Warren Bennis y Machael Mische. LA ORGANIZACIÓN DEL SIGLO XXI Reinventando la empresa a través de la reingeniería. Panorama Editorial, 1997, México.

² Michael Hammer & James Champy. *Reingeniería*. Grupo Editorial Norma, 1994, Barcelona.

saltos gigantescos en rendimiento, cambiar por algo nuevo. Finalmente, *los procesos* en reingeniería significan que se trata de un sistema abierto, interdependiente y dinámico.

El éxito en la reingeniería se basa en el conocimiento y en la habilidad, no en la suerte. Cuando los participantes en el proceso de reingeniería conocen las normas, las reglas y evita los errores, las probabilidades para el éxito se incrementan y aseguran el triunfo. En los procesos de reingeniería se cometen una y otra vez los mismos errores, de manera que lo primero que se debe hacer es reconocer las equivocaciones usuales y evitarlas.

La reingeniería comienza formulando ciertas preguntas básicas acerca de la misión, los objetivos, las metas y las estrategias de la organización³:

1. ¿En qué negocio estamos?
2. ¿Por qué estamos en este negocio?
3. ¿Por qué trabajamos como lo hacemos?
4. ¿Existen mejores maneras de hacer nuestro trabajo?
5. ¿Cuál es la documentación organizacional básica que guía el modo en que trabajamos?
6. ¿Qué puede cambiarse para producir un mejor desempeño en la organización?

³ David I. Cleland & Lewis R. Ireland. *Manual portátil del administrador de proyectos*. McGraw-Hill, 2000, México.

7. ¿Cómo puede examinarse nuestra organización para determinar qué tan bien se realizan los procesos organizacionales?

Los participantes en un proceso de reingeniería (equipo de reingeniería y los demás miembros de la organización) tienen naturales emociones confusas sobre los resultados, sus puestos y los de sus compañeros pueden reasignarse o eliminarse. Para manejar esta incongruencia se adoptan las siguientes estrategias:

- ✓ Mantener a las personas informadas acerca del propósito, el proceso y los resultados de las iniciativas de reingeniería.
- ✓ Maximizar la participación de las personas en los equipos de reingeniería, tanto en la fase de planeación como en la de ejecución.
- ✓ Asegurar que las personas que probablemente sean desplazadas o eliminadas obtendrán ayuda para manejar la inseguridad en sus vidas.
- ✓ Mantener una comunicación permanente con los integrantes de la organización para escuchar con atención sus sugerencias, problemas, preocupaciones y sus actividades en relación con la iniciativa de reingeniería.
- ✓ Establecer puntos de referencia con otras organizaciones sujetas a reingeniería y mostrar cómo les ha ido.
- ✓ Decir a las personas siempre la verdad, mantener abiertas las agendas, compartir información de las iniciativas de reingeniería y de sus posibles resultados.

La reingeniería persigue cinco metas fundamentales⁴: Aumentar la productividad, optimizar el valor de la empresa para los accionistas, lograr resultados cuantificables, consolidar funciones, eliminar niveles y trabajos innecesarios.

- ✓ ***Aumentar la productividad***, con la creación de procesos innovadores y libres de obstáculos, para permitir un flujo sin interrupciones que se verifique en un orden natural a una velocidad normal.
- ✓ ***Optimizar el valor de la empresa para los accionistas***, al hacer las cosas de manera diferente. Las innovaciones en el diseño de producto, fabricación y servicio a clientes.
- ✓ ***Lograr resultados cuantificables***. La reingeniería está destinada a lograr cuando menos un 50% de mejoras; si no se alcanza esta cifra aún cuando el logro pueda ser muy meritorio, no es reingeniería. Algunos resultados esperados: mejoras de productividad entre 25 y el 100%, disminución del personal necesario entre 25 y 50%, disminución de inventarios del orden de 40 a 50%, mejoras en el ciclo del producto del 50 al 300% y reducciones de costos indirectos entre el 25 y 50%.
- ✓ ***Consolidar funciones***. El propósito de la reingeniería es crear una organización más delgada, más plana y más ágil.
- ✓ ***Eliminar niveles y trabajos innecesarios***. La reingeniería desafía y analiza constructivamente los niveles jerárquicos y las actividades de la organiza -

⁴ Warren Bennis y Machael Mische. LA ORGANIZACIÓN DEL SIGLO XX Reinventando la empresa a través de la reingeniería. Panorama Editorial, México, 1997.

ción en términos de su valor, propósito y contenido. Los niveles organizacionales y las actividades de bajo valor para los accionistas o de poca contribución a la competitividad, se reestructuran o eliminan.

1.2. LA REINGENIERÍA DE PROCESOS COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA GESTIÓN

Las tecnologías de la información se han configurado como un elemento clave para apoyar y mejorar las distintas tareas de cualquier organización. Las Entidades Locales no han sido ajenas a esta tendencia y en los últimos años han realizado un considerable esfuerzo inversor en las áreas de sistemas informáticos y de telecomunicaciones. Sin embargo, superada la fase en la que se informatizaron los aspectos más habituales de la gestión municipal (como son habitantes, recaudación o contabilidad), el siguiente reto pasa a ser la integración de los procesos básicos. Para cubrir esta necesidad, se han desarrollado las herramientas de *workflow*: aplicaciones que gestionan, miden y revisan procesos de trabajo, que implican el esfuerzo de múltiples individuos y recursos.

Las municipalidades, mediante el desarrollo del Plan de Sistemas de Información persiguen la consecución de una mejora en la eficacia y eficiencia de la gestión y en la prestación de los servicios que efectúa la organización, utilizando como instrumento del cambio las tecnologías de la información. Dentro de este marco, se contempla la implantación de un sistema de gestión de expedientes, como una herramienta común de *workflow* a través de la cual fluyen los expedientes de la

organización. Los objetivos de este proceso que se espera lograr son: (i) la integración de las actividades realizadas por distintas unidades, (ii) la simplificación de las acciones administrativas, y (iii) obtener información actualizada para la gestión, la toma de decisiones y la atención al ciudadano. Al estudio de la puesta en explotación de esta herramienta de *workflow* y la posterior definición de procedimientos y normalización de documentos se dedicaran los esfuerzos de la implementación de este sistema.

La reingeniería de procesos engloba dos filosofías que pueden parecer, a primera vista, contradictorias. La eficiencia enfatiza el control -Dirección Científica e Investigación Operativa-, en tanto que el enriquecimiento de los puestos realza el factor humano del trabajo. Sin embargo, ambas visiones son importantes en la reingeniería porque el diseño de procesos eficientes consigue grandes ahorros, pero es necesario dar la debida autonomía a los trabajadores para no tener que recurrir de nuevo a estructuras jerarquizadas.

Todo proceso organizativo conlleva algún tipo de flujo o intercambio de información. En los últimos años, se ha desarrollado con fuerza la denominada Tecnología de Procesos, con el objetivo explícito de permitir el alineamiento y la sincronización de aquellos componentes que interactúan dentro de una organización. La Tecnología de Procesos no es otra cosa que un sistema de información que facilita el modelado, la coordinación y la colaboración entre los recursos (componentes) de un proceso. Dentro de la Tecnología de Procesos cabe distinguir entre el *Groupware*, el

Workflow y el *Workgroup*. En primer lugar, las aplicaciones de **Groupware** son compartidas por varios usuarios para facilitar el trabajo en grupo y la colaboración “persona a persona”. Con todo, estas herramientas no tienen por qué reflejar las estructuras organizativas subyacentes al trabajo realizado. En segundo lugar, una aplicación de **Workflow** está concebida para automatizar la secuencia de acciones, actividades o tareas que integran un proceso, así como para gestionar dicho proceso, por ejemplo, comprobando la situación de un trabajo concreto. El **Workflow** sí está superpuesto en la estructura organizativa, porque debe representar los procedimientos, actividades y roles de la entidad. Finalmente, el **Workgroup** es más una tendencia que una realidad, pues pretende integrar las tecnologías anteriores con otras herramientas dentro de un sistema integrado y coordinado.

Las técnicas de **Workflow Management** pueden ser aplicadas en actividades muy diversas, pero son particularmente útiles en trabajos de oficina y, en concreto, en el campo de las Administraciones Públicas. Este tipo de soluciones informáticas es muy atractiva para organismos públicos que realizan procesamiento de expedientes a gran escala, en los que los mismos procedimientos se repiten muchas veces para diferentes casos.

Los gestores públicos tienen que satisfacer, con unos recursos limitados, las expectativas crecientes de los ciudadanos. Por tanto, han tornado su atención hacia las herramientas informáticas de **workflow** ya que éstas permiten:

- ✓ Resolver los problemas de coordinación característicos de algunas burocracias públicas. Como toda normalización, el *Workflow Management* formaliza los flujos de trabajo, obligando a seguir un procedimiento estandarizado que reduce la necesidad de otros mecanismos de coordinación.
- ✓ Aumentar la eficiencia, aspecto crucial en un escenario de restricciones presupuestarias. El mayor conocimiento del proceso productivo resultante del uso de estas técnicas permite eliminar etapas innecesarias o duplicadas, reducir tiempos muertos y agrupar actividades para las que existan economías de escala.
- ✓ Incrementar la rapidez del servicio. La combinación de la formalización y racionalización de los procesos con la automatización de ciertas tareas dará lugar a una disminución de los tiempos de ejecución.
- ✓ Reducir la variabilidad de los productos. Al disciplinar la secuencia y ritmo de trabajo de los distintos agentes que participan en el proceso productivo, el *Workflow Management* homogeneiza el servicio prestado y favorece un trato imparcial al cliente-ciudadano.
- ✓ Delimitar las responsabilidades de cada puesto. El uso de los sistemas *Workflow Management* obliga a clarificar con precisión las atribuciones de cada puesto, proporcionando además un control ex post de la persona que realiza una tarea.

1.3. FUNDAMENTOS DE REINGENIERÍA

Los procesos organizacionales importantes hacen uso de equipos de reingeniería, que se formulan las interrogantes básicas como: “¿Por qué hacemos lo que hacemos?” y “¿Por qué lo hacemos como lo hacemos?” Descartan los diseños, las estrategias, las políticas y los protocolos organizacionales vigentes e inventan nuevos modos de hacer el trabajo. Se concentran en los procesos organizacionales, entendida como el conjunto de actividades que toman la información (entrada) y crean un resultado de valor (salida) para la organización y sus clientes. Alcanzan mejoramientos notables en el desempeño organizacional.

Los equipos de reingeniería responsables de la implementación deben sustentar su accionar en los siguientes fundamentos:

- ✓ Establecimiento de metas y objetivos específicos y mensurables, es decir los propósitos deben ser determinados y se pueden medir los resultados.
- ✓ Compromiso con las iniciativas de reingeniería, que obliga a los integrantes del equipo desarrollar y fomentar la cultura del cambio.
- ✓ Presencia de una filosofía laboral, que garantice el cómo deben interactuar las personas, cómo se tomaran las decisiones, cómo se efectuarán los análisis, y las expectativas de los resultados.
- ✓ Establecimiento de autoridad y responsabilidad implícitas, para asegurar que las personas involucradas deben comprenderlas.

- ✓ Provenir de las funciones importantes del proceso de reingeniería, para responder la fácil convocatoria, interactuar y comunicarse con ellos como un conjunto de expertos participativos.

1.4. PROCESO DE REINGENIERÍA

El ciclo de vida de la reingeniería abarca sucesos importantes en las organizaciones que adoptan este instrumento para alcanzar objetivos con eficiencia y eficacia. Ellos son los siguientes que pasamos a detallar y desarrollar: preparar el escenario, efectuar investigaciones iniciales, elaborar modelos, seleccionar proyectos objetivos, elaborar los planes y estrategias, ejecutar los planes y las estrategias, lanzar los procesos de reingeniería, mejorar continuamente, practicar una capacitación continua así como incentivar la realimentación continua.

- ✓ *Preparación del escenario*, mediante la elaboración y promulgación de un plan de equipo.
- ✓ *Efectuar investigaciones iniciales*, referidos a los objetivos de reingeniería de la organización edil.
- ✓ *Elaboración de modelos*, que deben reflejar el cómo y el porqué se va a realizar la reingeniería.
- ✓ *Seleccionar proyectos objetivos*, tales como: procedimientos de recepción de pedidos, desarrollo de productos y servicios, procedimientos ágiles para las adquisiciones, ingeniería y diseño de las instalaciones patrimoniales, eficiencia y

eficacia de la manufactura en la producción de bienes y servicios, administración de proyectos, administración de comercialización y ventas.

- ✓ *Elaboración de planes y estrategias*, para el mejoramiento de los procesos organizacionales identificados y requeridos.
- ✓ *Ejecución de los planes y las estrategias*, diseñados para dirigir los modelos de reingeniería de la organización edil.
- ✓ *Lanzamiento de procesos de reingeniería*, previo estudio y análisis de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la organización edil.
- ✓ *Mejoramiento continuo*, de todo el proceso sometido a reingeniería.
- ✓ Ejecución de capacitación permanente de los programas de enseñanza que garantice la eficacia de los procesos sometidos a reingeniería.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

2.1. DESCENTRALIZACIÓN

La **descentralización**, es un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

La **descentralización** se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial.

Podemos encontrar tres modalidades distintas de descentralización: desconcentración, devolución y delegación.

La **desconcentración** se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.

La **devolución** se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios.

La **delegación** se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Por otra parte, también podemos establecer una distinción entre la descentralización **política** y la descentralización **administrativa**.

La descentralización política implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales. En la descentralización administrativa, se entiende que se realiza un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales⁵.

El **Ordenamiento Territorial** será el eje central de la estrategia de profundización de la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial, en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y en el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad con su entorno. Es una garantía de mayor responsabilidad política del gobierno frente a la sociedad civil. Fortalecerá la autonomía regional y local así como asegurará la preservación y

manejo adecuado de los recursos naturales. Promoverá el desarrollo y el equilibrio regional al interior de las regiones y entre ellas mismas. Abrirá espacios de discusiones en torno al papel de las entidades territoriales. Clarificará las competencias entre los niveles de gobierno. El nuevo modelo de desarrollo requiere como soporte un nuevo modelo de ordenamiento físico-territorial con perspectiva de futuro, que suministre los criterios para los cambios requeridos en el orden político-administrativo. Fortalecer las finanzas territoriales, para hacer entidades viables, es decir que aseguren con sus ingresos propios su funcionamiento y promuevan el desarrollo regional, por intermedio de estrategias integrales vía ingresos y racionalización de gastos

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación⁶.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

⁵ Art. 188 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

⁶ Art. 189 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles⁷.

.5. PRINCIPIOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización para ser exitoso debe apoyarse sobre principios políticos, podemos destacar algunos: la igualdad de todos los ciudadanos, la eficacia social y la eficiencia económica, asimismo, el principio de proximidad.

La *igualdad de todos los ciudadanos*, evitara que en ningún caso acentuar diferencias y desequilibrios, muy por el contrario reducirlos, todo ello requiere combinar las políticas locales o barriales con las políticas reequilibradoras y redistributivas ciudadanas.

La eficacia social y la eficiencia económica de la gestión pública requiere ámbitos territoriales distintos para desarrollar estas políticas, lo que supondrá atribuir competencias y funciones descentralizadas en unos casos y centralizados en otros, conviene establecer siempre una dialéctica entre centralización y descentralización (evitar centralizar sin descentralizar y descentralizar sin centralizar) y buscar siempre los mecanismos adecuados de coordinación, cooperación y participación ciudadana.

⁷ Art. 190 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

El principio de proximidad demanda que todo lo que se puede decidir, programar, ejecutar o gestionar en el ámbito más próximo a la población, no se haga en otros ámbitos superiores, que redunde no solo en la mejora de la gestión pública ya existente sino también en la conquista de nuevos beneficiarios y en la cobertura de nuevas demandas antes insatisfechas o no formuladas.

El reconocimiento de los principios políticos nos facilita determinar la naturaleza jurídica de los gobiernos locales, como entidades descentralizadas, entidades desconcentradas y entidades de representación política.

- ✓ *Entidades descentralizadas* del gobierno y de la legislación de las ciudades, que surgen del voto popular y que solo cumplirán sus objetivos si disponen de competencias decisorias y de capacidades de prestación de servicios.
- ✓ *Entidades desconcentradas*, por aplicación de los principios políticos antes mencionados, es necesario que los gobiernos locales asuman funciones de gestión, de ejecución y de control en materias propias de gobierno de la ciudad, especialmente cuando así lo requieran los principios de proximidad y coordinación.
- ✓ *Entidades de representación política* ante la asamblea y el gobierno de la ciudad, además de la población y del territorio del municipio.

2.3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política.

Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

La descentralización administrativa es una consecuencia de la centralización económica y no exclusivamente de reformas políticas y administrativas tendientes a reducir la importancia de los gobiernos locales. Predominó entonces un modelo de desconcentración administrativa y de delegación a través de múltiples entidades nacionales y corporaciones regionales. La descentralización administrativa sería la transferencia, a procesos administrativos regionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados.

Desde el punto de vista politológico, es evidente que la descentralización administrativa implica un fortalecimiento del poder central, lo que resulta conveniente para el caso de bienes que deben ser provistos centralmente, pero también puede contribuir a fortalecer los poderes locales, en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender sus respectivos campos de acción.

2.4. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

Transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado. Elaboración, ejecución y control del presupuesto en los niveles locales y regionales.

La descentralización económica implica transferencia de de asignación de factores e insumos para la generación de insumos de los bienes producidos directamente por las administraciones y de algunos de consumo final. La descentralización económica sería la transferencia de este tipo de asignaciones desde procesos político - administrativos hacia mecanismos económicos. Esta transferencia se refiere generalmente a la oferta de insumos y de bienes finales, y se completa cuando los consumidores finales pueden escoger entre distintos proveedores. La introducción de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos ha dado lugar a lo que en la literatura económica se conoce como “cuasimercados”, donde debe distinguirse básicamente entre aquellos casos en que la oferta sólo puede darse en condiciones de “monopolio natural” y aquellos otros en los que pueden concurrir varios proveedores. Lo característico de los cuasimercados sería que mientras la

demanda es determinada políticamente (a través de decisiones sobre asignación para la provisión), para la oferta se introducen mecanismos de competencia.

La condición fundamental para que la descentralización económica contribuya a la eficiencia consiste en que se active la competencia, efectiva o potencial, bajo las mismas reglas del juego para todos los participantes. Es evidente que para que ello ocurra se requiere no solamente contar con una normativa adecuada – lo que ya es mucho – sino también con la capacidad de hacerla cumplir, aspecto este último esencial, que depende del respectivo desarrollo institucional, donde la participación ciudadana puede cumplir un papel preponderante. En la medida en que dichas condiciones se cumplan, la descentralización económica de aquella producción, que por su naturaleza no es exclusiva de las administraciones públicas, sería una solución más eficiente. Y ello no solamente porque operarían mecanismos de competencia económica sino porque reduciría el número de asuntos que tienen que ser decididos políticamente y así facilitar la participación.

Se debe tener claro, sin embargo, que el concepto de descentralización económica que aquí se define es diferente del de privatización. Aquel concepto se refiere al aprovechamiento de los mecanismos de mercado – el estímulo de la competencia - para una provisión más eficiente de bienes públicos, no a cambios en la propiedad. Aunque garantizar la propiedad – individual o colectiva – es importante para activar los mecanismos de eficiencia, no se postula cambiar la propiedad de los establecimientos estatales sino incorporar capacidades actuales o potenciales de

organizaciones no estatales, sociales o económicas, y hacer competir a todos los productores – estatales y no estatales – en igualdad de condiciones.

En el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana, en los años 1997, 1998 y 1999, recibió transferencias en orden decreciente del Gobierno Central en nuevos soles constantes del año 1994 ascendente a S/.38,327,730.00, S/.38,140,773.00 y S/.36,055,772.00 que representan sólo el 15.44%, 14.80% y 13.50% respectivamente del total de su presupuesto de ingresos. En el mismo periodo, las municipalidades distritales de Lima Metropolitana recibieron transferencias en nuevos soles constantes a 1994 del Gobierno Central montos equivalentes a S/.132,962,490.00, S/.145,788,169.00 y S/.134,584,073.00, que representan alrededor del 25% del total de sus presupuestos de ingresos; tal como se aprecia en el anexo correspondiente.

2.5. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Proceso de transferencia de poder político, la descentralización política implica cambios estructurales decisivos para facilitar la participación democrática, viabilizar la participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad. Descentralización política sería la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos regionales. La descentralización política implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que

ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. La descentralización política, en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfiere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.

La descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cuál su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el modus operandi de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas.

Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos. Son éstos la realidad del poder. Y la realidad del poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

Sin embargo, desde un punto de vista politológico, cuando se transfiere a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el

respectivo aporte comunitario, hay una transferencia de poder y por tanto descentralización política que, para diferenciarla del concepto aquí definido, denominaremos “**descentralización política del gasto**”.

2.6. REGIONALIZACIÓN

Si bien es cierto la República del Perú es un estado unitario, cuya autoridad máxima es el Presidente de la República, con el proceso de regionalización el país se subdividirá en unidades menores, con el propósito de mejorar la integración del territorio y facilitar su administración.

El objetivo principal de la regionalización es promover mayor equidad política, social e intra territorial. Esto se alcanza a través de la apertura del funcionamiento y los servicios que presta la municipalidad a las comunidades. La regionalización es coherente con la planificación estratégica de la municipalidad. Con este proyecto, el país expande la implementación de un trabajo regional. Al fomentar el trabajo conjunto de ciudadanos interesados, instituciones comprometidas y autoridades municipales, se busca promover un desarrollo en conjunto y fortalecer la participación ciudadana. A través de la creación de posiciones comunitarias, regionales y municipales, la regionalización incrementa las oportunidades para la formación de líderes locales. A raíz del proyecto, las regiones proveerán un espacio y un foro para expresar que representantes comunitarios expresen sus necesidades a las regiones. En adición, al eliminar complicaciones geográficas, la regionalización creará un sistema administrativo de mayor transparencia y asegurará la provisión de

servicios de calidad a la comunidad. Esta técnica crea una experiencia vivencial, reflexiva y activa entre la población y multiplicara el impacto que tendrán los residentes de las comunidades sobre el proceso de desarrollo sostenible e integral en el municipio.

La teoría de la administración pública ha acuñado diversas definiciones de una región; sin embargo, todas ellas contienen como rasgo central la proximidad espacial, la interacción mutua y la influencia recíproca de comunidades, municipios o entidades cuyo desarrollo económico y social es semejante; incluso podría decirse que ese desenvolvimiento es el rasgo que le da identidad a una región.

El actual proceso de regionalización del Perú comienza a implementarse a partir del año 2002. Este proceso consiste en una división interna del territorio y una reforma administrativa, de tal forma que las acciones gubernamentales serán más eficientes, tanto en el ámbito económico como en lo político y social. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estas administraciones son gobiernos regionales.

Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.

La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.

Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones⁸.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

⁸ Art. 191 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo⁹.

2.7. FUNDAMENTOS DE LA REGIONALIZACIÓN

Una buena regionalización se fundamenta en la necesidad de lograr una efectiva integración del territorio nacional considerando los aspectos económicos, sociales, políticos y administrativos. Esta integración se logra a través de: Equilibrio entre recursos naturales y distribución de población, Equilibrio entre población y espacio ocupado así como la Igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y participación de la población en el proceso de desarrollo.

Equilibrio entre recursos naturales y distribución de población. Esto significa que cada región debe contar con una base de recursos naturales y población que le permitan tener un espacio propio dentro de la economía nacional, alcanzando un desarrollo económico equilibrado con el del resto del país. Como complemento de esta medida existirán en cada región los organismos técnicos asesores, de

⁹ Art. 192 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

Planificación y Coordinación y se creará un Fondo Nacional de Desarrollo Regional el que aportara los recursos necesarios para proyectos y estudios.

Equilibrio entre población y espacio ocupado. Se refiere a la densidad poblacional que debe procurar a la ocupación efectiva del territorio nacional, evitando los espacios vacíos, los cuales atentan contra la soberanía del país a la vez que desaprovechan los recursos naturales.

Igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y participación de la población en el proceso de desarrollo. El estado debe tender a terminar con el excesivo centralismo, brindando una igualdad de acceso a los servicios y acciones del gobierno. El desarrollo debe alcanzar a todas las áreas del país por igual, evitando la concentración de las ventajas que mantienen las áreas urbanas en desmedro de las áreas rurales. Se deben descentralizar todas aquellas acciones administrativas que puedan ser asumidas por las regiones.

Lo anterior implica que en las regiones habrá autoridades de igual nivel y jerarquía que en el nivel central, pero manteniendo la perspectiva de que el estado es unitario. Así, existirán los Presidentes Regionales que representaran a cada región, como así también autoridades similares para los niveles provinciales y distritales. Se crearan para tal efecto los Consejos Regionales y Locales, en los cuales la comunidad podrá participar en las decisiones que le afectan.

2.8. COMPETENCIAS DE LAS REGIONES

Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo¹⁰.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Son bienes y rentas de los gobiernos regionales¹¹:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
3. Los tributos creados por ley a su favor.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Los recursos asignados por concepto de canon.
7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
8. Los demás que determine la ley.

3. GESTIÓN MUNICIPAL

3.1. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Las municipalidades, provinciales o distritales, como órganos básicos de la descentralización, pueden crear organismos descentralizados para el mejor cumplimiento de sus competencias. La transferencia de funciones a estos organismos

¹⁰ Art. 192 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

¹¹ Art. 193 Ley N° 27680 de 06-03-2002, Ley de Reforma Constitucional.

puede asumir diferentes formas: para la ejecución de un proyecto especial de vivienda, transporte, salud, etc.; para el cumplimiento de determinadas competencias especializadas como el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima.¹²

La democratización y descentralización de los procesos de toma de decisiones dentro de las ciudades y el control ciudadano de la gestión pública tienen que ser parte de cualquier proceso serio de descentralización.

El fortalecimiento de las fuentes locales de financiamiento de los gobiernos provinciales y municipales debe ser una meta clave de las políticas de descentralización, porque es una condición necesaria, si bien no suficiente, para fortalecer la rendición de cuentas, pues la ciudadanía querrá saber qué se hizo con su dinero.

La descentralización debe adecuarse a cada región o municipio. Por lo tanto debe ser flexible para llevarse a cabo de manera selectiva y gradual y al mismo tiempo debe proveer de las herramientas necesarias a los gobiernos subnacionales.

La descentralización y desconcentración son complementarios en concordancia con los criterios territorial y gubernamental de organización del Estado peruano, que establece según el criterio territorial el Perú es uno e indivisible y su territorio se divi-

¹² Asociación Civil Transparencia: Manual de GESTIÓN MUNICIPAL, Lima, 1999.

de en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, así como de acuerdo al criterio gubernamental el gobierno peruano es unitario, representativo y descentralizado, siendo sus niveles gubernamentales el Gobierno Central, Gobierno Regional y Gobiernos Locales (provincial, distrital y delegado, este último creado por la Municipalidad Provincial, con conocimiento de la Municipalidad Distrital, en pueblos, centros poblados, caseríos o comunidades campesinas y nativas que reúnan determinados elementos).

De acuerdo a la Constitución Política las municipalidades provinciales, distritales, y las delegadas conforme a ley, son órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Autonomía política. Se refiere a la capacidad de dictar normas de carácter obligatorio en los asuntos de su competencia dentro de su jurisdicción (distrital o provincial) y sancionar a quienes las incumplen o denunciar (desobediencia de la autoridad) a quienes se resistan a cumplirlas. No es una autonomía absoluta, está limitada únicamente a los asuntos que han sido determinados como exclusivas de su ámbito de gobierno.

Autonomía Económica. Se refiere a la capacidad de decidir sobre su presupuesto y lo rubros donde se destinan sus gastos de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

Autonomía administrativa. Referida a la capacidad de organización más conveniente al logro de los fines y el ejercicio de sus funciones de acuerdo a su realidad geográfica y económica.

3.2. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización. En la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. En los Centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley¹³.

Las competencias que se asignarán a las municipalidades serán exclusivas y compartidas¹⁴:

1. Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos.
2. Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales.
3. Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales.

¹³ Art. 40 Ley N° 27680 de 26-06-2002, Ley de Bases de la Descentralización.

¹⁴ Art. 41 Ley N° 27680 de 26-06-2002, Ley de Bases de la Descentralización.

4. Competencias diferenciadas para las municipalidades con regiones especiales.
5. Competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio.
6. Funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades.
7. Delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados, incluyendo los recursos correspondientes.

Son consideradas *competencias municipales exclusivas*¹⁵:

- a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
- b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- c) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
- d) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y sus Leyes Anuales de Presupuesto.

¹⁵ Art. 42 Ley N° 27680 de 26-06-2002, Ley de Bases de la Descentralización.

- e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- f) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter social.
- g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
- h) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- ✓ Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

Son consideradas *competencias municipales compartidas*¹⁶:

- a) Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.
- b) Salud pública.
- c) Cultura, turismo, recreación y deportes.
- d) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.
- e) Seguridad ciudadana.
- f) Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
- g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
- h) Vivienda y renovación urbana.

¹⁶ Art. 43 Ley N° 27680 de 26-06-2002, Ley de Bases de la Descentralización.



- i) Atención y administración de programas sociales.
 - j) Gestión de residuos sólidos.
 - k) Otras que se deleguen o asignen conforme a ley.
-

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA
LATINA: ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, SERVICIOS Y
COMPETENCIAS¹⁷**

ARGENTINA

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Federal. Provincias.
Municipalidades.

GOBIERNO LOCAL: El municipio no tiene poder propio. Es una descentralización
administrativa de la Provincia.

Otros ámbitos inframunicipales: los asentamientos, sin autoridad descentralizada.

Otros ámbitos supramunicipales: existen tres de hecho, Buenos Aires, Gran Mendoza y Gran
Córdoba.

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Ley Orgánica Municipal emanada de la
provincia.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Intendente (Jefe del ejecutivo).
Consejo deliberante (legislativo). Departamento Ejecutivo: Secretarías, Dirección,
departamentos. Tribuna Municipal de Faltas (según tamaño)

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Intendente de elección directa.

Consejo deliberante, de base ejecutiva.

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: No contempladas en norma-

¹⁷ Mario Granda Caraza. Un Modelo de Organización para la Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima, 2002.

tiva específica. Están en función de los que dictaminen las Constituciones Provinciales. Entre las más importantes se encuentran: salud pública, mercados, tránsito de personas y vehículos, ferias, construcción de puentes.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Empresas municipales sujetas a derecho público. Bancos municipales.

RECURSOS ECONÓMICOS: El poder tributario emana de la Provincia que puede delegar en los municipios.

Ingresos: Tasas por prestación de servicios determinados o indeterminados, contribuciones por mejoras.

RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Estatuto propio general para todas las administraciones.

Existe la carrera administrativa, como previsión normativa, pero no como forma establecida.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: No existe normativa nacional ni provincial.

Existen algunas ordenanzas municipales que recogen formas de participación, pero sin poder decisorio (asociaciones vecinales, sociedades cooperadoras).

BRASIL

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Federal. 11 Estados Federales. Municipios.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía municipal garantizada por la Constitución.

Otros ámbitos supramunicipales: 8 regiones metropolitanas para la prestación de servicios públicos.

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Previsión en las Constituciones Estatales de elaboración de una Ley Orgánica Municipal por parte de los Estados.

Capacidad legislativa propia.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Prefecto (Jefe del ejecutivo).

Cámara de vereadores (legislativo): hasta 33 vereadores, según tamaño. Ejecutivo:

Secretarías, Departamentos y Divisiones (según tamaño y renta)

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Prefecto y Vice-prefecto: puede ser elegido o designado por el gobernador del Estado y el Presidente de la República. No puede repetir mandato.

Cámara de vereadores: electiva, por un mandato de 4 años.

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: El texto constitucional otorga a los Municipios competencias llamadas de “peculiar interés local”, pero sin llegar a definir las. Entre las más importantes: limpieza pública, transporte colectivo, mercados, mataderos, tránsito terrestre.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Autarquías (sólo capacidad administrativa), sujetas a derecho público.

Empresas municipales: Públicas (derecho público) y sociedades de economía mixta (derecho privado).

RECURSOS ECONÓMICOS: Autonomía financiera y presupuestaria. Ingresos: Impuestos propios, participación en ingresos estatales, tasas por la prestación de servicios, contribuciones por mejoras, rentas, productos de rentas o explotación de bienes patrimoniales.

RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Estatuto de los funcionarios públicos municipales, fijado por cada municipio, existencia de contratos sujetos a la disciplina general.

Trabajadores de las entidades descentralizadas: Autarquías, sujetas al estatuto municipal.

Otras empresas municipales: sujetos a la disciplina general.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: Participación de la comunidad en las necesidades y prioridades presupuestarias. Existencia de organismos consultivos integrados por representantes de diferentes sectores sociales.

Auge en la ordenación de las organizaciones de barrios.

COLOMBIA

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Estado unitario.

Departamentos. Municipios.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía municipal muy limitada por los departamentos.

Otros ámbitos inframunicipales: Juntas administrativas locales por sectores del territorio.

Funciones asignadas por los concejos municipales.

Otros ámbitos supramunicipales:

1. Áreas metropolitanas, contempladas por la reforma constitucional, con régimen y autoridades especiales (Juntas metropolitanas).
2. Asociaciones de municipios, también contempladas por la reforma y de carácter sectorial, para la prestación de uno o más servicios municipales.

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Código de régimen político y municipal (1913).

Control y tutela del gobierno departamental.

Sujeción a disposiciones y ordenanzas departamentales.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Alcalde: Jefe de la administración municipal y agente del gobernador departamental. Concejo municipal (deliberante).

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Alcalde: era designado por el Ministro del Interior o gobernador departamental, según la importancia del municipio. Ahora son elegidos.

Concejo municipal: elección directa por un periodo de 2 años, de 6 a 20 miembros (según tamaño de la población).

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Emanan de la Constitución Política como “atribuciones de los Concejos (Art. 197º)”. Alumbrado público, aseo urbano, mercados, vivienda popular, teléfonos públicos, parques industriales.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: La reforma administrativa de 1968 define los distintos tipos de entidades descentralizadas: Empresa públicas sociedades mixtas.

RECURSOS ECONÓMICOS: Potestad impositiva reconocida por la Constitución, pero sujeta a las ordenanzas departamentales. Impuesto predial. Impuesto de industria y comercio Contribución de valoración. Participación de los tributos nacionales.

RÉGIMEN DE LA FUNCION PÚBLICA: Existencia de la carrera administrativa.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: Existencia de propuesta para la creación de juntas de acción comunal, juntas de defensa civil y sociedades de mejoras.

ENTIDADES SINGULARES: Distrito especial de Bogotá creado en 1954, no está sujeta a las disposiciones departamentales.

COSTA RICA

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Estado unitario. 7 provincias. 83 cantones. (El municipio se define como el conjunto de vecinos de un mismo cantón).

GOBIERNO LOCAL: La autonomía municipal emana del texto constitucional (1949).

Otros ámbitos inframunicipales: Distrito, órgano territorial del municipio sin funciones decisorias.

Órganos: Síndico (electo) y suplente, con voz pero sin voto en el Concejo Municipal.

Concejo de Distrito, nombrado por el Concejo Municipal (mandato de 2 años y 5 miembros).

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Código municipal (1970), de carácter nacional.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Organización definida por el código municipal. Presidente y Vice-Presidente. Concejo municipal (deliberante), integrado entre 5 a 13 regidores propietarios, con igual número de suplentes.

Ejecutivo municipal, con voz pero sin voto en el Concejo, es el representante del Concejo.

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Presidente y vice-presidente, de elección indirecta a través del Concejo municipal, por mandato de 1 año.

Concejo municipal, de elección directa por un mandato de 4 años.

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Emanan de la Constitución y el Código municipal, pudiendo ser concurrente o exclusivo con el resto de administraciones.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Las atribuciones municipales son concurrentes y no monopolísticas, con la iniciativa privada mediante aprobación municipal discrecional o a través de concertación.

Las municipalidades no pueden crear entes locales. Existencia de cooperativas y asociaciones para el desarrollo comunal, para la realización de las actividades aprobadas o concertadas.

RECURSOS ECONÓMICOS: Hacienda legislada por el Código municipal y fiscalizada por la contraloría general de la República, quien aprueba los presupuestos. Ingresos: Tasas, impuestos y contribuciones.

RÉGIMEN DE LA FUNCION PÚBLICA LOCAL: Regulado por el Código municipal y Convención colectiva de cada municipalidad.

El Código municipal reconoce la inamovilidad del empleado público.

El personal es nombrado, previo concurso, por el ejecutivo municipal, excepto auditor, contador y tesorero.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: No existe normativa nacional ni provincial.

Existen algunas ordenanzas municipales que recogen formas de participación, pero sin poder decisorio (asociaciones vecinales, sociedades cooperadoras).

ECUADOR

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Estado unitario.

Provincias. Cantones.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía municipal garantizada por la Constitución de 1945.

Autonomía administrativa desde la reforma (1982) de la Ley de Régimen Municipal (1966).

Otros ámbitos inframunicipales: Comités barriales, para la gestión y representación ante organismos públicos de las aspiraciones de la comunidad barrial.

Asamblea general, formada por todos los vecinos con voluntad de serlo.

Directiva del Comité, de elección directa.

Presidente del Comité, de elección directa.

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Ley de Régimen Municipal, por la que se rigen todos los organismos cantonales.

Existencia del departamento de municipalidades dependientes del Ministerio de Gobierno.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Alcalde, en los cantones capitales de provincia o cuya cabecera tiene más de 50,000 habitantes; o presidente del Cabildo en el resto de cantones; superior jerárquico de la administración municipal.

Concejo municipal, formado entre 5 y 15 concejales, según tamaño.

Comisiones permanentes, para sectores de la actividad municipal.

Comisión de mesa, excusas y calificaciones.

Comisiones especiales, para la resolución de asuntos concretos.

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Alcalde: elección directa por un mandato de cinco años sin posibilidad de reelección.

Presidente del Cabildo, elección indirecta a través del Concejo por un mandato de dos años y medio, con posibilidad de reelección.

Concejo municipal, elección directa, siendo renovado por el Concejo, por partes, cada dos años y medio (el mandato de cada concejal es de 5 años no siendo reelegible hasta pasado otro mandato completo).

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Emanan de la Ley de Régimen Municipal (1966), reformada en 1982. Agua potable, alumbrado público, bomberos, mercados, cementerios, transporte, policía municipal.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Posibilidad de creación de empresas de economía mixta, presididas por el representante del Municipio.

RECURSOS ECONÓMICOS: Restricción financiera por la Ley de Regulación y control del gasto público.

Ingresos: Contribuciones por mejoras, Tasas y derechos, rentas patrimoniales, Préstamos internos y externos, Transferencias del gobierno central.

RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Existencia de la ley de servicio civil y carrera administrativa de ámbito general.

Clasificación de los puestos administrativos y normas de carreras diferentes para cada cantón a través de los reglamentos orgánicos y funcionales.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: Poca experiencia, en general, en materia de participación vecinal.

Posibilidad por parte de los vecinos de proposición de realización de obras.

MÉXICO

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Federal. 19 Estados federados. Municipios.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía municipal emanada del texto constitucional (1917), donde se reconoce el derecho a desarrollar sus propios reglamentos de régimen interno.

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Leyes orgánicas municipales emanadas de los congresos de los Estados federales.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Presidente municipal. Regiones. Síndicos. Organismos administrados.

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Todos los cargos son de elección directa, por un mandato de tres años sin posibilidad de reelección.

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Citadas explícitamente las competencias mínimas en la Constitución y en la Leyes orgánicas Municipales. Entre las más importantes: mataderos, mercados, policía de tránsito, transporte urbano, zonificación, saneamiento básico, obras urbanas.

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Administración descentralizada. Empresas de economía mixta

Fideicomiso público. Arrendamiento (especialmente en municipios sin recursos).

RECURSOS ECONÓMICOS: Autonomía financiera desde 1983.

Ingresos: Contribuciones sobre la propiedad urbana. Participación en los impuestos federales. Tasas por la prestación de servicios. Financiamiento y crédito de la Banca de Fomento.

RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Carrera administrativa para los empleados del ayuntamiento.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: Existencia de comités de vecinos, consejos de colaboración y posibilidad de consulta popular.

URUGUAY

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Unitario. Departamentos.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía técnica de la administración departamental.

Otros ámbitos inframunicipales:

1. Entidades menores administradas por juntas locales (funciones delegadas del interventor)
2. Entidades menores administradas por juntas locales autónomas (Más de 10,000 habitantes).

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Ley Orgánica Municipal de ámbito nacional (1935).

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Intendente (Función ejecutiva y administrativa)

Junta departamental (legislativo), compuesto por 31 ediles.

Juntas locales (desconcentración administrativa en núcleo sin entidad departamental).

Juntas locales autónomas.

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Intendente: Elección directa por un mandato de 5 años con una posibilidad de una sola reelección.

Juntas departamentales: Elección directa.

Juntas locales: Designación por parte del intendente.

Juntas locales autónomas: Pueden ser de base electa (según sus estatutos de formación).

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Emanan de la Ley de Régimen Municipal. Entre las más importantes: Limpieza pública, vivienda popular, cajas comunales de ahorros, transporte público, mercados, etc.

RECURSOS ECONÓMICOS: Autonomía financiera.

Ingresos: Impuestos propios. Tasas por prestación de servicios. Contribución de mejoras.

Participación en impuestos y recursos nacionales.

RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Se prevé un estatuto de funcionarios común para todos los departamentos. Existencia de carrera administrativa para los funcionarios presupuestados.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL: Se contempla el referéndum como recurso entre los decretos de las Juntas departamentales.

VENEZUELA

FORMA DE ESTADO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: Federal. 20 Estados. Municipios (distritos). Distrito federal.

GOBIERNO LOCAL: Autonomía municipal consagrada en Constitución 1961.

Otros ámbitos inframunicipales: Municipio foráneo, dependiente de otro concejo municipal y administrativo por Juntas Municipales (solo competencias administrativas).

Otros ámbitos supramunicipales: Distrito metropolitano. Mancomunidades (agrupaciones voluntarias de Municipios).

RELACIONES ESTADO – GOBIERNO LOCAL: Ley de Régimen Municipal del ámbito nacional (1984).

La normativa municipal tiene ámbito de ley cuando dictamina sobre competencias no concurrentes.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: Concejo municipal (deliberante y administrativo), formado entre 7 y 17 concejales.

Junta directiva: Presidente del Concejo. Vice-Presidentes. Secretario.

Administrador municipal (ejecutivo). Sus atribuciones entran en conflicto con las del presidente.

SISTEMA DE ELECCIÓN Y/O DESIGNACIÓN: Concejo municipal, elección directa por un mandato de 5 años (previsión en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de mandatos alternos de 3 y 2 años).

Administrador municipal, designado por el Concejo previo concurso.

Secretario, designado por el Concejo.

CARÁCTER DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: Emanan del texto constitucional como “materias propias de la vida local e interés peculiar de la entidad”. Entre las más importantes: mercados, mataderos, participación ciudadana, planeamiento urbano, vivienda, agua y alcantarillado, etc.



FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Institutos autónomos municipales. Empresas municipales. Fundaciones municipales. Concesión a empresas privadas, sujetas a derecho público o privado indistintamente,

3.3. PARTICIPACIÓN VECINAL

Se generarán incentivos para la participación, a través del impulso a una estrategia de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias participativas y de la clarificación de la responsabilidad de las instituciones en el fomento de la rendición de cuentas de los gobernantes y cuerpos legislativos a la sociedad civil. Se trabajará en la disminución de los costos de transacción de la participación, flexibilizando los procedimientos de acceso a los mecanismos e instancias.

La participación ciudadana es esencial para un cambio de rumbo hacia ciudades habitables. Los planes de reducción del tráfico, fomento del transporte colectivo y la bicicleta, ahorro de energía y agua, reducción y reciclaje de residuos, protección de las zonas verdes y de cultivo, no pueden fraguarse a puerta cerrada en los despachos de los responsables políticos y técnicos municipales. Por buenos que éstos sean, sin la participación ciudadana lo más probable es que acaben siendo anulados. Las iniciativas que se encaminen al cambio de modelo de ciudad deben emprenderse conjuntamente con las asociaciones ciudadanas. Fomentar la información y potenciar la participación de los ciudadanos resulta imprescindible para afrontar el cambio de modelo urbano y para fortalecer la vertebración social alrededor de futuros proyectos.

Una nueva visión del municipalismo, que supera el enfoque tradicional según el cual el desarrollo local estaba circunscrito al tema de la municipalización. Ahora por el

contrario percibimos un concepto más amplio de lo local, un concepto incluyente que abarca a todos los otros grupos comunales, lo cual no se logra a través de reformas a la Ley sino con cambios de actitud de los líderes municipales.

Los gobernantes locales de finales y principios de siglo tienen el mérito de trabajar para promover mecanismos de participación ciudadana con transparencia y demás, para dejar las bases, a fin de que quienes les sustituyan proyecten su gestión en esa línea.

Se generarán incentivos para la participación, a través del impulso a una estrategia de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias participativas y de la clarificación de la responsabilidad de las instituciones en el fomento de la rendición de cuentas de los gobernantes y cuerpos legislativos a la sociedad civil.

Se trabajará en la disminución de los costos de transacción de la participación, flexibilizando los procedimientos de acceso a los mecanismos e instancias.

Reorientar de esta manera los procesos de descentralización establecería una relación sinérgica entre participación y eficiencia. Si la descentralización abre las puertas para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones sobre cómo aprovechar sustentablemente sus recursos, en cuánto gravarse y para qué destinar estos aportes, no sólo se incentivaría la participación sino ésta se convertiría en un factor fundamental para que los recursos así allegados sean aplicados con eficiencia y probidad. Este involucramiento conllevaría un mayor interés en participar en el

control del cumplimiento de las decisiones así adoptadas, de que los recursos sean correctamente aplicados, y por evaluar periódicamente la gestión de los ejecutores, pero requeriría de esfuerzos simultáneos para la adecuación de los sistemas administrativos a fin de hacer posible dicha participación. Sería imprescindible, además, fortalecer el vínculo entre ciudadanos y representantes, adoptando preferiblemente un sistema de representación territorial antes que proporcional, y fortaleciendo el papel de aquellos como principales de estos (por ejemplo, haciendo obligatoria la consulta e información por parte de los representantes a los representados).

Para viabilizar una participación ciudadana en el sentido propuesto, sería necesario que las administraciones locales proporcionaran sistemas expeditivos de evaluación de proyectos – a fin de apoyar el proceso decisorio– y luego pudieran hacerse cargo eficazmente de ejecutar lo decidido y generar información adecuada para el control de la ejecución y la evaluación ex post de la gestión. Además, es importante fortalecer la parte de dichas administraciones que está dedicada a operar en este nivel crucial el sistema nacional de redistribución social, y este componente, en principio, debería correr por cuenta del mismo sistema.

Para los propósitos a que se refiere el párrafo anterior, resultaría útil tender a liberar las administraciones locales de actividades productivas que pueden ser objeto de descentralización económica e incentivar la asociación interterritorial, tanto para encarar el desarrollo territorial – que por definición es interjurisdiccional – como para

beneficiarse de economías de escala. Con este mismo propósito, sería conveniente especializar dichas administraciones en la gestión participativa, en la compra de servicios y en el control de normas, y adecuar los sistemas de información en función de la participación ciudadana.

3.4. GESTIÓN MUNICIPAL DEMOCRÁTICA

El municipio es la instancia gubernamental institucional más cercana a la comunidad, en donde se advierten ventajas comparativas para entender la problemática local, y a través de la cual se puede encontrar un importante canal de expresión democrática a la voluntad local. El fomento de la participación comunitaria en la gestión municipal, resulta del hecho que la relación estrictamente, Estado proveedor de servicios y comunidad receptora pasiva de los mismos, ya no tiene cabida en la realidad actual. La participación comunitaria garantiza un mejor funcionamiento racional de las actividades locales, ya que nadie consigue identificar mejor las necesidades y el uso de los recursos locales, como el usuario del servicio, que vive de cerca la problemática local. La participación propone un cambio de dinámica en el ámbito actual gobierno-gobernado, desde un sistema de democracia representativa, hacia la democracia participativa. La comunidad se convierte en propulsor de ideas y actor activo en la problemática pública, mientras que el gobierno fomenta un acercamiento del público a la gestión, y se transforma en el asesor y ejecutor técnico de obras consensuadas.

La participación no es estática, ni tampoco uniforme. Tiene múltiples variantes y grados en diversas circunstancias de la gestión y gobierno local. Es importante que el que promueve la participación (el gobierno local en este caso), tenga en claro cuales son las diferencias, ventajas, y desventajas de estas modalidades, pues cada una genera diversas expectativas por parte del actor que participa.

La participación puede implicar tanto **negociación, convergencia y cooperación** de intereses y de actores, cuanto **disidencia** y confrontación de los mismos. La participación no es un simple respaldo de la comunidad ante una propuesta del gobernante. Participa el que convalida y/o se asocia a una gestión, tanto como el que se opone y protesta.

Las modalidades típicas de participación se dan en los siguientes aspectos: informativa, consultiva, decisoria y de gestión.

Participación Informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al estado y éste a la comunidad. Esto permite tomar decisiones informadas que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos.

Participación Consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Uno de los mecanismos utilizados es la audiencia pública donde el estado convoca a los actores sociales afectados a expresar sus opiniones e ideas.

Las conclusiones de la audiencia no son de cumplimiento obligatorio por parte del estado.

Participación Decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo el presupuesto participativo, dónde el estado convoca a los actores sociales afectados no sólo a expresar sus ideas y opiniones sino que también a decidir cómo, cuánto, cuando, y en qué se van a asignar los recursos. En esta modalidad de participación las decisiones resultantes del proceso participativo son vinculantes para el Estado

Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, si no que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido. (Por ejemplo plan de construcción de viviendas).

En cada una de estas instancias, la participación tendrá diferentes dinámicas y generará diversas expectativas por parte de los actores participantes. También el rol del estado, provincial o municipal, se manifestará de diversas maneras según la modalidad elegida.

El contexto general y algunas condiciones básicas para promover la participación se expresa en el acceso a la información, la autonomía, voluntad política e incorporación de los actores.

Acceso a la información. La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada, enmarcada en un proceso ágil y sencillo. A su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y debe ser en lo posible de fácil entendimiento.

Autonomía. Participación implica autonomía de los actores, la no-dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.

Voluntad Política. Es menester la voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación. El poder ejecutivo aparece como fundamental para el proceso participativo, y las demás partes en el proceso también deben participar de manera voluntaria y convencida. Sin voluntad política de todas las partes, la participación difícilmente prosperará.

Incorporación de los Actores. La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo, pues al no darse la representatividad de los actores en el proceso, el mismo carece de legitimidad ante los interesados. Los interesados pueden ser los afectados positivamente o negativamente por una obra o gestión, como también los afectados indirectamente o por omisión.

Los beneficios de la participación en la gestión municipal se manifiestan en:

- ✓ Mejor nivel de transparencia, al favorecer la comunicación y cercanía de los sectores sociales afectados y la gestión pública.
- ✓ Fácil acceso a la información, al establecer vías y mecanismos de fácil acceso y entendimiento reduciendo la incertidumbre.
- ✓ Mejoramiento en la planificación y ejecución de políticas públicas, pues permite una mejor identificación de las necesidades y del uso de los recursos, información esencial en la elaboración e implementación de una política de desarrollo sustentable. Posibilita, además, la identificación temprana de conflictos lo que permite su prevención.
- ✓ Promover la revitalización del estado, pues exige la planificación y descentralización. El procedimiento participativo exige la creación por parte del estado de espacios de consulta y concertación, evitando el acto simple de recibir y/o responder a las quejas.
- ✓ Promover una conciencia de responsabilidad social, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas. La población se convierte en la gestora de su propio desarrollo.
- ✓ Genera una mayor conciencia cívica en el individuo y comunidad.
- ✓ Promover un cambio positivo en la relación representantes-representados, al mejorar el nivel de representatividad.

- ✓ Modificar el sentido de la obra pública como propiedad comunitaria, quebrando la indiferencia de la sociedad hacia la cosa pública, desarrollando un sentido de apropiación y pertenencia.
- ✓ Posibilita el incremento de la recaudación financiera, directamente vinculado con el sentido de apropiación señalado en el punto anterior.
- ✓ Incrementa la legitimidad del estado
- ✓ Mejor entendimiento de la problemática y posibles soluciones
- ✓ Disminuye el tiempo de reacción frente a un fenómeno determinado.

Paralelo a los beneficios que posibilita la participación, ésta presenta algunos costos que deben ser tomados en consideración:

- ✓ Genera expectativas que, de no ser alcanzadas pueden producir un menoscabo de la autoridad de los representantes.
- ✓ Puede generar conflictos que de no ser solucionados pueden producir un entorpecimiento o paralización de la gestión.
- ✓ Requiere de un compromiso considerable de tiempo.
- ✓ Requiere de recursos humanos.
- ✓ Requiere de recursos financieros.
- ✓ Posee impulso propio, una vez iniciada es resulta difícil su contención.

El proceso de democratización impulsado a través de la participación ciudadana en el planeamiento y la gestión del desarrollo local basa su garantía de sostenibilidad en los siguientes aspectos: social, legal, institucional, generacional y económico.

Social: Mediante el reforzamiento de la organización de la sociedad civil y una legitimización social alcanzada por la Asamblea Municipal en la comunidad, en la que se evalúa la gestión y se definen las principales directrices estratégicas para el próximo año, implicando tanto a la maquinaria municipal como a los diversos sectores ciudadanos para su ejecución. Las asambleas deben contar con representantes de instituciones tanto públicas como privadas, así como sindicatos, niños y jóvenes de organizaciones de segundo orden entre los delegados de la zona.

Legal: Mediante la proclamación del papel de la operación de la Asamblea Municipal para la unidad de la jurisdicción territorial. La declaración de una "comunidad saludable" que permite que, a la hora de decidir las inversiones municipales, se conceda prioridad a la mejora de las infraestructuras sanitarias y a la realización de campañas de salud y que facilita la captación de fondos externos para estos fines. Así como la declaración de una "comunidad ecológica" para reconducir un mayor número de los recursos hacia la gestión sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio ecológico con el fin de conseguir unos más altos niveles de vida en la población.

Institucional: Mediante la estructuración y el funcionamiento permanente de las mesas para la armonización del sector y el comité para el desarrollo municipal (el cuerpo operativo de la Asamblea) cuyo trabajo estará claramente regulado y apoyado tanto por la sociedad civil como por el gobierno municipal.

Generacional: A través de una activa incorporación de los niños y los jóvenes al proceso de gestión y planeamiento municipal. Son herederos de esta experiencia colectiva.

Económico: Mediante un uso racional de los recursos propios y la obtención de recursos provenientes de ONGs y organismos de cooperación internacional sensibles a la democratización y a la implicación ciudadana en el desarrollo local.

La gestión municipal participativa, la implicación de las organizaciones sociales y la dura labor de difusión del proceso y de realización de proyectos, integrando las demandas de la población dentro de una perspectiva más amplia correspondiente al Plan de Desarrollo Nacional, permitirá obtener recursos de las más diversas fuentes. El municipio es la existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad. El municipio surge cuando un estado adquiere un cierto volumen territorial, donde es preciso dividir su propio territorio en porciones, no demasiado grandes.

La necesidad de la división territorial, se deriva de la eficiencia “administrativa” como postulado esencial y sólo daría lugar a la creación de divisiones de origen y carácter estatal como es el municipio.

Los elementos básicos del municipio son la población, el territorio y la organización. *La población*, compuesta por residentes y transeúntes (no residentes); *el territorio*, que por lo general se divide en provincias, distritos, caseríos y barrios; *la organización*, que es de carácter administrativo y se realiza según estructuras políticas y sociales de cada país.

3.5. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

El modelo municipal que proponemos se debe construir apoyándose en una serie de ejes fundamentales: la planificación estratégica global unida a la ordenación del territorio vía Planes Generales; el diseño de un modelo de desarrollo urbano económica, social y ecológicamente sostenible; la lucha contra la exclusión social; el desarrollo de una cultura solidaria con los más débiles; el fomento de la participación ciudadana; la defensa de lo público.

La planificación estratégica puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgos, identifica líneas de acción específica, formula

indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso.

No sólo considera la dimensión física del territorio sino también la complejidad socio-económica y política de la comunidad, proporcionando una visión integral de la realidad urbana. Mientras que un plan urbanístico se preocupa fundamentalmente de localizar usos de suelo y planificar las infraestructuras urbanas, el objetivo último de un Plan Estratégico es alcanzar una buena posición económica y una mayor calidad de vida. Se centra en los temas críticos, oportunidades y problemas que afronta la comunidad, ofreciendo a sus gobernantes una oportunidad para observar más allá de las preocupaciones del día a día.

Se orienta a la acción, requiriendo la participación de todos los agentes sociales y económicos de la ciudad, ya que persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables en la toma de decisiones.

La planificación estratégica aplicada al campo de la distribución territorial se ha convertido en un instrumento de movilización económica y social. Un Plan Estratégico ofrece un proyecto global de la ciudad, con objetivos intersectoriales, concretos, capaces de movilizar al conjunto de la sociedad hacia unas metas determinadas.

Los beneficios más evidentes del proceso de planificación estratégica aplicado a una ciudad, pueden citarse los siguientes:

- ✓ Identifica tendencias y ayuda a establecer la orientación y el rumbo de la Comunidad Local;
- ✓ Formula objetivos prioritarios en el ámbito económico y social, define jerarquías y establece prioridades de los objetivos (urgentes, no urgentes ...);
- ✓ Concentra recursos y esfuerzos;
- ✓ Genera un consenso y un compromiso para la acción;
- ✓ Promueve la coordinación entre las instituciones públicas y establecimientos civiles;
- ✓ Puede y debe implicar al tercer sistema (asociaciones sin fines de lucro, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales)

Un plan estratégico deberá asumir como objetivos no tanto la "competitividad" sino la cohesión social y la mejora de la calidad ambiental, articulándose para ello con los planes y acciones urbanas de distinta escala y agentes de la ciudad, sin perder su carácter estratégico; asimismo, ampliar los conceptos de participación y consenso hacia objetivos sociales, profundizando en los instrumentos y procedimientos de solución de conflictos y control del desarrollo real del plan, pues la mayoría de los realizados hasta ahora si bien ponen el énfasis en el consenso carecen de plazos y programas de ejecución.

En cuanto a las políticas de ordenamiento territorial, vía Planes Generales, cabe hablar de los siguientes objetivos:

- ✓ Luchar contra la discriminación social, impidiendo la expulsión de las capas populares de las áreas centrales del municipio, confirmando el carácter popular de los barrios situados en este ámbito.
- ✓ Proteger el patrimonio edificado, cuya destrucción prematura e indiscriminada constituye un despilfarro social y un atentado cultural.
- ✓ Mantener y proteger el empleo industrial en el municipio, frenando la terciarización de los centros urbanos.
- ✓ Defender, proteger y conservar los grandes espacios abiertos de los municipios, profundizando en una política de reequilibrio ecológico.
- ✓ Mantener el carácter público de cualquier suelo o elemento urbano que tuviese ese carácter. Mejorar la calidad ambiental del suelo urbano, desarrollando todo tipo de medidas anticontaminantes.
- ✓ Reequ coastar la ciudad con instalaciones singulares, localizadas en lugares con una máxima accesibilidad por medio del transporte público.
- ✓ Organizar el crecimiento de la ciudad para reducir sus desequilibrios.

El futuro de las ciudades está vinculado a su actividad económica. Pero todas las operaciones que puedan diseñarse para hacer de la ciudad un enclave habitable, han

de contemplar como una premisa imprescindible el concepto de utilidad social. Particularmente, la actividad industrial es un factor vinculado a la realidad urbana, fuente de creación de riqueza, empleo e ingresos, e impresor de dinámica en la complejidad de la ciudad. Pero la actividad productiva hace necesario establecer medidas estrictas de control y regulación de aquellas actividades que acarrear efectos nocivos o contaminantes, en sus distintas vertientes: atmosférica, acústica, de vertidos, de suelos contaminados, etc.

La Ciudad como Ecosistema. Como los ecosistemas naturales, los ecosistemas urbanos están compuestos de elementos físicos y biológicos interdependientes y dependientes a su vez de otros ecosistemas (...) Lo que distingue a los sistemas urbanos de los demás ecosistemas es la enorme preponderancia de su componente humano, con sus características sociales, culturales, económicas y políticas.

La ciudad, en su condición de ecosistema, requiere de materia y energía para mantener su estructura. Al producirse incrementos en los consumos de recursos naturales, materia, energía y suelo, se multiplica la degradación, ya que el sistema urbano puede ser incapaz de reabsorber el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento.

El desafío del futuro pasa por abordar la solución de las necesidades sociales considerando los propios límites ambientales. El proceso de construir ciudades habitables ha de ser fruto de una colaboración colectiva. Las Municipalidades,

recogiendo el espíritu del Programa 21 aprobado en la Cumbre de Río de 1992, adoptarán medidas e iniciativas locales en un Plan de Acción Local que incorpore siete programas específicos: aire, agua, suelo, energía, residuos, educación y fiscalidad.

Ciudades sostenibles: un cambio de rumbo. La recuperación ecológica de la ciudad como base de un desarrollo sustentable arranca de un contexto que, al menos en el terreno de los principios, no puede ser más favorable. La práctica totalidad de los grandes organismos internacionales: Naciones Unidas, OCDE y la misma Unión Europea consideran el desarrollo sostenible como un tema central en la toma de decisiones políticas. Bien es cierto que el concepto de *desarrollo sostenible*, una expresión tan atractiva como ambigua, encuentra fácil acomodo en los más variados discursos. A este respecto, la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, marcó un hito muy importante. Y aunque en Río hubo más palabras que hechos, uno de sus principales logros, la *Agenda 21*, empieza a utilizarse como referente central en las políticas municipales de numerosos países. En Europa, más de 100 ciudades han suscrito la '**Carta de Ciudades Europeas Sostenibles**', comprometiéndose a participar en las iniciativas locales de la Agenda 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible.

Por otra parte, se multiplican las experiencias de recuperación de barrios o de creación de nuevas áreas residenciales desde una perspectiva ecológica. Buen ejemplo de esto son experiencias como "Ecolonia" conjunto residencial ubicado en la

ciudad holandesa de Alphen aan den Rijn o "Auf dem Schafbrühl", urbanización levantada a las afueras de la ciudad alemana de Tübingen e inspirada en los principios de la "*baubiología*" o biología de la construcción, y a una escala mucho mayor, el ambicioso proyecto de reconversión ecológica de la región industrial de Emscher, valle de la cuenca del Ruhr que agrupa a 17 ciudades con cerca de dos millones de habitantes, una zona muy deteriorada como consecuencia de la fuerte industrialización e intensa actividad minera que ha alterado profundamente el entorno.

En América, sobresale la experiencia de Curitiba, ciudad brasileña con una población cercana a los 2.2 millones de habitantes, capital del Estado de Paraná, que ha hecho de la protección del medio ambiente una de sus principales prioridades. Destaca entre sus realizaciones más importantes, una modélica red integrada de transportes de bajo costo, rápida y gran calidad que es utilizada diariamente por 1.3 millones de personas. Sin precedentes en un país en vías de desarrollo, este sistema ha limitado de forma importante el tráfico rodado en la ciudad y ha permitido aumentar notablemente los espacios verdes. Curitiba cuenta en la actualidad con 20 millones de m² de área verde, lo que representa 52.2 m² de verde por habitante, cuando las ciudades de nuestro entorno apenas cuentan con 5 m² por habitante. A través del reciclado de papel, la ciudad deja de talar al día 1,516 árboles, siendo reciclados el 80% de sus residuos.

Uno de los problemas esenciales a solucionar desde el punto de vista de la calidad de vida en los municipios, particularmente en las grandes concentraciones urbanas,

es el del medio ambiente. Las ciudades sin coches, urbanísticamente concebidas según el modelo que se extrae del Libro Verde de la Comunidad Económica Europea y dotadas con un nuevo sistema de transporte expresamente ideado para ellas, no son solamente más habitables en todos los aspectos, más accesibles y fáciles de atravesar en poco tiempo, sino que pueden ser construidas con un precio de inversión en movilidad netamente menor que los actuales, con un sistema de transporte menos costoso de administrar, economizando significativamente en energía y con un paisaje urbano mejorado.

Como ente facilitador del proceso Inter-institucional (Municipalidad, Organismos y Organizaciones No Gubernamentales) y la gestión de proyectos, el gobierno municipal fortalece la Oficina de Planificación Municipal (OPM). La OPM tiene entre sus funciones la responsabilidad de formular proyectos ante los distintos programas sociales y organismos de cooperación, basado en la información básica y la estrategia implementada en el municipio. También tiene la tarea de dar seguimiento a los planes de inversión y a los planes de desarrollo comunitario y municipal con la participación de las comunidades, miembros de la Unidad Técnica Municipal (UTM) y los gobiernos locales.

Como lo requiere el ordenamiento jurídico municipal, la Oficina de Planificación Municipal busca descentralizar el poder local y crear un fondo efectivo para la participación comunitaria dentro de la gestión municipal. Para lograr esta meta, los

municipios pueden realizar procesos de desconcentración en territorios cada vez más pequeños a fin de optimizar la prestación de servicios municipales, como por ejemplo, las oficinas de registro de nacimientos, matrimonio y defunciones. A largo plazo, los gobiernos locales esperan que la descentralización de la toma de decisiones conduzca a un desarrollo sostenible a base de la situación particular de cada una de las reparticiones dentro del municipio.

La centralización de servicios dificulta la capacidad de la municipalidad de atender adecuadamente las demandas de la comunidad. El proceso difícil de mantener servicios vigentes para todas las personas a través de la municipalidad se ha manifestado en empleados sobrecargados, largas filas de residentes en búsqueda de servicios, archivos complicados y un bajo nivel de participación ciudadana en el funcionamiento de la municipalidad.

ANALISIS FODA

Es re-mirar el contexto interno y externo, a la luz de la misión y las necesidades de la organización edil, determinando qué elementos constituyen un apoyo y cuáles una desventaja en relación con los propósitos de la misma. El análisis FODA explora aspectos internos y externos de la organización.

El análisis interno abarca la evaluación de la estructura funcional, de los recursos y capacidades que permitan afianzar las ventajas competitivas de los gobiernos locales, tomando en cuenta sus fortalezas y debilidades. Las fuerzas y debilidades internas

son las actividades que puede controlar la organización y que desempeña muy bien o muy mal. Las actividades de la gerencia general, mercadotecnia, finanzas y contabilidad, producción y operaciones, investigación y desarrollo y sistemas computarizados de información de un negocio son áreas que dan origen a las fuerzas y debilidades¹⁸.

El análisis externo se refiere a la identificación de factores del entorno que representen oportunidades y amenazas futuras para los gobiernos locales. Las oportunidades y amenazas externas se refieren a tendencias y hechos económicos, sociales, culturales, demográficos, ambientales, políticos, jurídicos, gubernamentales, tecnológicos o compromisos que podrían beneficiar o perjudicar significativamente a la organización en el futuro¹⁹.

Fortalezas. Son los recursos que representan una auténtica ventaja diferencial para la organización y que hay que explotar al máximo.

Debilidades. Son los recursos y situaciones que representan una actual desventaja diferencial. Constituyen un obstáculo para el desarrollo de la organización y para alcanzar sus objetivos.

Oportunidades. Son bs hechos o situaciones que están presentes en el medio y pueden favorecer el desarrollo de la organización.

¹⁸ Fred R. David. *Conceptos de Administración Estratégica*. Pearson Educación, 2000, México.

¹⁹ Fred R. David. *Conceptos de Administración Estratégica*. Pearson Educación, 2000, México.

Amenazas. Son riesgos, hechos y situaciones que están presentes en el medio y que pueden dificultar el logro de los objetivos, producir un impacto negativo o una dificultad substancial en su desarrollo.

La aplicación del análisis FODA al diagnóstico de las municipalidades comprende cinco aspectos: 1) El ambiente socioeconómico; 2) Infraestructuras, equipamientos y servicios; 3) Recursos financieros; 4) Recursos humanos; 5) Medios físicos y bióticos. El siguiente es un trabajo aplicado a un gobierno local del medio rural español.

AMBIENTE SOCIOECONÓMICO

ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

- Implantación del cooperativismo.
- Cooperativismo de segundo grado.
- Posibilidad de aplicar técnicas de regadío.
- Producciones agrarias complementarias: aprovechamiento de la masa forestal, frutos y plantas silvestres.
- Diversificación de la producción de bienes y servicios.
- Ganadería autóctona extensiva con producciones de alta calidad.
- Empresas que abarcan todas las fases del proceso productivo: producción, transformación y distribución y comercialización.
- Empresas sensibilizadas en el respeto al medio ambiente.

DEBILIDADES

- Baja productividad agraria.
- Bajo nivel de transformación industrial de productos primarios.
- Explotaciones minifundistas y poco competitivas.
- Sanidad animal y/o vegetal deficiente.
- Escaso o nulo uso de técnicas de riego.
- Predominio del secano extensivo.
- Maquinaria agrícola anticuada.
- Dificultades para la mecanización agraria.
- Escaso nivel de empleo agrario.
- Deficiente formación profesional agraria.
- Agricultores con escasa cultura empresarial.
- Debilidad del asociacionismo agrario.
- Minifundismo empresarial.
- Escasa tradición artesanal.
- Servicios y comercio poco diversificado.
- Canales de comercialización deficientes.
- Resistencia al turismo rural.
- Poca utilización de servicios técnicos especializados.
- Deficiente formación profesional y reciclaje.
- Elevado nivel de paro.
- Generalización de la economía sumergida.

ANÁLISIS DEL ENTORNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

- Programas europeos específicos para desarrollo local.
- Demanda de especies cinegéticas para repoblación.
- Planes de reforestación.
- Apoyo de la administración para la consolidación de denominaciones de origen y de calidad.
- Aumento de la demanda de productos derivados de la ganadería autóctona.
Aumento de la demanda de aceite y aceituna.
- Aumento de la demanda del vino.
- Aumento de la demanda del higo y derivados.
- Aumento de la demanda de productos alimenticios artesanos: conservas vegetales, dulcería, etc.
- Aumento de la demanda de productos procedentes de la agricultura y ganadería ecológica.
- Aumento de la demanda de frutos silvestres, plantas aromáticas y medicinales.
Existencia de industrias de la madera y aplicaciones industriales del corcho.
Aplicación de nuevas tecnologías a la producción y/o elaboración de productos agrarios.

AMENAZAS

- Extensificación de los aprovechamientos agrarios.

- Instauración de la cultura subvencionista. Desfase de la formación profesional con respecto a la demanda del mercado de trabajo local.
- Dificultades para encontrar trabajadores cualificados. Fuga de capital local a otros ámbitos.
- Escasa o nula utilización de nuevas tecnologías para mejorar la posición de productos locales.
- Escasa o nula "cercanía" al mercado de los productos o servicios locales.

INFRAESTRUCTURAS, EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS

ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

- Accesibilidad de la zona a vías de comunicación rápidas.
- Infraestructura para soporte de actividades turísticas: cañadas, embarcaderos, miradores, caminos rurales.
- Arquitectura rural característica.
- Servicios públicos mancomunados.
- Red de caminos rurales que facilitan el acceso a las explotaciones agrarias.
Infraestructura hidráulica.
- Abundancia de suelo industrial.
- Lonjas y otras infraestructuras para la carga y manejo de productos primarios.
- Infraestructura supramunicipal: centro de transportes, parador turístico, Centro de Investigación y Desarrollo (I+D) agrario, parque natural, autovía, pantano.

DEBILIDADES

- Red de transporte público deficiente.
- Vías de comunicación deficitarias.
- Mala accesibilidad a los núcleos de población.
- Escaso nivel de equipamientos sociales públicos.
- Falta de suelo industrial.
- Distribución de agua y/o energía deficiente.
- Hábitat disperso.
- Inadecuada aplicación del planeamiento urbano.
- Falta de centros de formación.
- Falta de viviendas.
- Bajo nivel del equipamiento sanitario.
- Mal estado de conservación de edificios públicos. Falta de servicios técnicos de la Administración.
- Falta de adaptación de algunas infraestructuras al paisaje: antenas, tendidos eléctricos, cableados, etc.).

ANÁLISIS DEL ENTORNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

- Telefonía y electrificación rural.
- Utilización de energías alternativas.
- Acceso comarcal a vías rápidas de comunicación.
- Implantación de nuevas tecnologías.

- Mejora de carreteras provinciales.
- Instalación de gasoductos. Comarca
- Reutilización de vías de ferrocarril para otros usos.
- Creación de centros técnico-administrativos para el desarrollo.

AMENAZAS

- Modificaciones sustanciales de los trazados de las vías de comunicación. Supresión de servicios públicos.
- Insatisfacción de los usuarios de los servicios y equipamientos públicos. Incapacidad de las cooperativas para dotarse de infraestructuras comunes. Decisiones polémicas en la ubicación de servicios de la administración.
- Proceso especulativo del suelo.
- Inexistencia de núcleos urbanos que ofrezcan servicios especializados.
- Descenso en la inversión en servicios públicos (transporte, sanidad, educación, etc.) con el argumento de que el descenso de la población los hace no rentables.

RECURSOS FINANCIEROS

ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

- Elevada capacidad de ahorro privado local.
- Familiarización del empresariado con el funcionamiento de los incentivos y ayudas de la administración.

- Entidades financieras comprometidas con los inversores locales.
- Establecimiento de cooperativas de crédito.
- Capacidad de atraer capitales foráneos hacia actividades productivas.

DEBILIDADES

- Dificultades para acceder a incentivos y ayudas de la administración. Endeudamiento municipal.
- Desinterés y/o desconocimiento de las Municipalidades sobre desarrollo local.
- Poco apego en general a los principios de la economía social.
- Desconfianza en las instituciones.
- Poca implicación de las entidades financieras.
- Pocas ganas de asumir riesgos.

ANÁLISIS DEL ENTORNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

- Acciones institucionales para el desarrollo local.
- Financiación pública de acciones de desarrollo.
- Establecimiento de convenios con entidades financieras para obtener créditos a bajo interés.
- Movilización del ahorro privado.

AMENAZAS

- Desinterés del ahorro privado en el desarrollo local.

- Criterios especulativos de las entidades financieras a la hora de conceder créditos.
Cambio del sentido de las políticas de desarrollo.
- Escasa reinversión de las empresas.

RECURSOS HUMANOS Y SOCIOCULTURALES

ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

- Existencia de cultura rural característica: folklore, gastronomía, historia.
- Recursos patrimoniales.
- Elevados índices de asociacionismo y vertebración social. Presencia de personas que conocen usos y costumbres del pasado.
- Presencia de una red local de agentes dinamizadores.
- Centros de formación y reciclaje profesional.
- Población joven y emprendedora.
- Arraigo de una fuerte conciencia comarcal.
- Activos altamente cualificados.
- Dinamismo de los agentes sociales.
- Acceso óptimo a la información oficial de las administraciones.
- Núcleos de población de tamaño medio.
- Tradición en las relaciones internacionales.
- Existencia de líderes locales.

DEBILIDADES

- Saldo migratorio negativo.
- Envejecimiento.
- Deficiente nivel cultural de la población.
- Escasa o nula presencia del asociacionismo.
- Población rural con baja autoestima.
- Bolsas de pobreza y fenómenos de marginación.
- Minorías con deficiente nivel de integración.
- Escasa participación de la mujer en la vida social.
- Desprestigio del trabajo agrario.
- Bajo nivel de colaboración intermunicipal.
- Bajo nivel de calificación profesional.
- El empleo existente requiere poca calificación.

ANÁLISIS DEL ENTORNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

- Acciones de formación profesional específica en función de los recursos.
- Formación para el desarrollo.
- Asociaciones para el desarrollo.
- Consolidación de equipos técnicos.
- Difusión de nuevas tecnologías.
- Predisposición social para la participación.

- Mejora de la imagen interna y externa de la comarca.
- Sensibilización social en torno a objetivos de desarrollo.
- Acciones formativas encaminadas a recuperar aquellas profesiones u oficios en peligro de desaparición aunque con alguna perspectiva de futuro.
- Incorporación de la mujer al mercado laboral.
- Retorno de población emigrante cualificada.

AMENAZAS

- Pérdida de población joven y cualificada.
- Abandono de los estudios por parte de la población más joven.
- Desconocimiento de las políticas comunitarias.
- Consecuencias de la política ligada al AEPSA (Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria): mantenimiento de la situación de apatía, conformismo y falta de espíritu crítico.
- Ausencia de inversiones para modernizar la maquinaria y las instalaciones de las explotaciones agrarias.
- Falta de asociacionismo y cooperativismo.
- El crecimiento demográfico cero o negativo provocará a largo plazo, la desaparición de numerosos núcleos de población.
- Deterioro del patrimonio arquitectónico y cultural.

EL MEDIO FÍSICO Y BIÓTICO

ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

- Existencia de ecosistemas en situación de equilibrio.
- Presencia de especies autóctonas.
- Abundancia de especies piscícolas y cinegéticas.
- Productos ligados a condiciones geográficas peculiares.
- Identificación de la Comarca con un producto tipo.
- Paisajes peculiares y panorámicos.
- Existencia de recursos hídricos.
- Existencia de especies protegidas.

DEBILIDADES

- Contaminación de suelos.
- Contaminación de aguas.
- Erosión.
- Masas forestales improductivas.
- Deforestación.
- Inexistencia de especies cinegéticas y piscícolas.
- Deficiente gestión de espacios naturales.
- Elevado porcentaje de tierras agrícolas improductivas.
- Fuertes pendientes.
- Regresión de cauces fluviales.

- Desequilibrios entre especies animales.
- Estructura latifundista de la propiedad de la tierra.
- Propietarios absentistas.

ANÁLISIS DEL ENTORNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

- Proximidad relativa a grandes ciudades.
- Posibilidad de aplicar figuras de protección ambiental.
- Auge de las actividades relacionadas con la conservación del medio.
- Práctica de actividades cinegéticas y piscícolas ligadas al ocio.
- Auge del turismo rural y deportivo.
- Proyectos para la protección de especies en peligro de extinción.
- Capacidad de generar energías alternativas.

AMENAZAS

- Prácticas agrícolas lesivas para el medio ambiente.
- Impactos derivados de la construcción de infraestructuras.
- Modificación del paisaje por actividades extractivas y mineras.
- Desaparición de especies silvestres.
- Urbanizaciones secundarias en espacios ambientalmente interesantes.
- Impactos sobre los ecosistemas por actividades relacionadas con el ocio.
- Agotamiento de acuíferos por sobreexplotación.
- Incendios forestales.

- Sobreexplotación de recursos ganaderos (sobrepastoreo).
 - Contaminación de acuíferos superficiales y subterráneos por vertidos y filtraciones.
- Repoblaciones de especies y/o con métodos inadecuados. Desertización.

3.6. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La gran ciudad y el pequeño municipio tienen sus raíces en las costumbres y los hábitos de sus habitantes; además de una organización física, poseen una organización moral. ¿Qué es la cultura de la proximidad? Las relaciones de vecindad constituyen la base para la forma de asociacionismo más simple y elemental que existe.

Tras casi 20 años de gobiernos locales democráticos las estructuras organizativas basadas en áreas funcionales o en divisiones territoriales están generalizadas y responden de forma bastante correcta a las necesidades de especialización y de descentralización que deben combinarse.

Tenemos que recordar que es nuestra obligación adaptar la situación organizativa al entorno social, político y técnico en que nos movemos. Hay que seguir manteniendo la descentralización en la gestión que deberían representar las empresas municipales, patronatos y organismos. Esta tendencia se ha roto en la actualidad y se pretende a veces mayores niveles de concentración administrativa.

Poner énfasis en la dirección por objetivos, donde el principal es el programa de gobierno. Los objetivos del periodo (legislatura, anualidades, etc.) deben hacerse compatibles con programas estratégicos (10-15 años).

Priorizar formas de organización del trabajo más horizontales (sin perder los elementos básicos de verticalidad) como los grupos semiautónomos, los círculos de calidad, los equipos de proyecto.

Impulsar una participación sin exclusiones de todos los grupos municipales así como la presencia de sindicatos y organizaciones sociales en los consejos sectoriales, consejos de administración, comisiones especiales, etc.

Defender, por su importancia, la regularidad de los plenos ordinarios y el correcto funcionamiento de las comisiones informativas, que deben dictaminar previamente a las convocatorias el contenido de las mismas. La circulación de la información y la transparencia son dos elementos fundamentales para el libre ejercicio democrático.

Incluir en los Reglamentos Orgánicos Municipales (así como en los de participación) garantías muy amplias a los derechos de información y opinión de las organizaciones sociales y de pleno respeto a los derechos individuales: articulación de la consulta y referéndum, la moción popular al pleno, la participación en las comisiones informativas sobre el orden del día a pleno, la intervención pública en los plenos, etc.

El gobierno y la administración municipal corresponderán al Concejo, "integrado por el alcalde y los concejales". La organización municipal está compuesta por: a) ***El alcalde, los tenientes de alcalde y el Pleno.*** b) ***Una comisión de gobierno,*** que deberá constituirse en los municipios con una población de derecho superior a cinco mil habitantes, y en los que no alcancen dicha cifra, cuando así lo acuerde el pleno del Concejo o bien lo establezca su reglamento orgánico. c) ***La comisión especial de cuentas.*** Podrá completarse la organización municipal con comisiones de estudio, informe o consulta, órganos de participación ciudadana o cualquier otro órgano establecido por el municipio.

Para conseguir un mejor funcionamiento de los órganos de gobierno de los municipios podrán crearse "grupos municipales". Su constitución es obligatoria en los municipios de más de veinte mil habitantes. Sólo podrá formarse un grupo municipal por cada lista electoral.

La ley regula detalladamente las funciones de los distintos órganos municipales, el régimen de las sesiones que celebren, la ordenación de las propuestas y debates, y el procedimiento para levantar actas, lo cual corresponderá al secretario de la municipalidad. Dichas actas deberán ser aprobadas y transcritas en "el libro o pliegos habilitados legalmente".

Los acuerdos del pleno de los gobiernos locales se adoptarán, por norma general, por mayoría simple de los miembros asistentes. No obstante, se requerirá el voto

favorable de las dos terceras partes y, en cualquier caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para adoptar acuerdos sobre las siguientes materias:

Alteración de los términos municipales.

- Creación, modificación o supresión de las entidades de administración descentralizadas.
- Alteración del nombre del municipio y de su capitalidad.

Por último, existen otras materias respecto a las cuales, y al objeto de adoptar acuerdos, se precisará el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la municipalidad.

3.7. CONTROL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El control de gestión municipal cumple un papel importante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias municipales, por cuanto aportan referencias e información necesarias para localizar y corregir desviaciones en el cumplimiento de la actividad administrativa, permitiendo fortalecer el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales.

El control de gestión se constituye en un medio fundamental de información apoyado en los controles operativos como son: el jurídico, el presupuestal, el administrativo y el contable, así como el de avance físico y financiero de las obras que se ejecutan en la jurisdicción municipal.

Control jurídico. Permite a las autoridades municipales asegurar la correcta aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias en la gestión municipal.

Control presupuestal. Es el instrumento que utilizan los gobiernos locales para dirigir sus operaciones, por medio de la comparación sistemática del conjunto de previsiones establecidas para cada una de las áreas funcionales, con los datos históricos que refleja la contabilidad durante un mismo periodo o ejercicio. El control presupuestal se realiza partiendo de lo presupuestado para compararlo con lo realizado, luego determinar las variaciones, identificando las causas que las originaron y adoptar las medidas que deberán aplicarse para eliminar dichas diferencias.

Control administrativo. Permite verificar que todos los trabajos y tareas se ejecuten con los métodos y procedimientos administrativos establecidos previamente. Corresponde esta actividad en primera instancia, a los servidores públicos responsables de las diversas dependencias municipales.

Control contable. Comprende la inspección continua o periódica de las cuentas públicas del municipio, de acuerdo con el sistema de contabilidad establecido y contiene los principios, reglas y créditos que para este fin son requeridos.

Control físico y financiero. Consiste en la verificación detallada del avance físico y financiero de las obras públicas municipales, a efectos de conocer el cumplimiento de las metas establecidas y el monto del gasto real ejercido en relación con el autorizado.

El control de gestión, como actividad permanente de la administración municipal, se desarrolla cumpliendo las etapas del proceso, que empieza con el establecimiento de normas o estándares, seguido de la medición de resultados, luego hacer la evaluación y finalmente aplicar las medidas correctivas.

Establecimiento de normas. Etapa inicial del proceso de control de gestión, consiste en fijar normas o estándares, que sirvan de referencia entre lo programado y lo realizado. Se constituye como el patrón de medida que representa las metas establecidas en la planeación.

Medición de resultados. Consiste en contrastar los resultados reales obtenidos por la administración municipal con los objetivos y metas que fueron previstos. La información respecto a los resultados obtenidos debe ser clara y precisa, concreta y oportuna.

Evaluación. Es el estudio crítico de los resultados obtenidos contra lo que se había esperado. En esta fase se analizan las causas que pueden haber producido desviaciones en los planes y programas de trabajo y se plantean alternativas de solución.

Aplicación de medidas correctivas. Son los ajustes o cambios que deberán aplicarse a los planes y programas que desarrollaron las unidades administrativas y de servicio de los gobiernos locales, de conformidad con las desviaciones

observadas en la etapa de evaluación para actualizar los planes y programas a partir de nuevos lineamientos y objetivos según corresponda.

4. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

4.1. SERVICIO PÚBLICO

El servicio público surge como una respuesta a las necesidades que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, en tanto representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado nacional²⁰.

La demanda de nuevos servicios, junto a los que tradicionalmente vienen prestando los ayuntamientos, plantea a éstos la necesidad de dotarse de los instrumentos de gestión adecuados.

La experiencia acumulada por las municipalidades en la prestación y gestión de servicios públicos a través de empresas municipales y organismos autónomos muestra a éstos como instrumentos de primer orden para una política activa de parti-

²⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (Servicios públicos)*, Ed. Porrúa, 1995, México.

cipación de "lo público" en la vida local (en la actividad económica, servicios...), sobre todo en las ciudades de medio y gran tamaño.

La aplicación de un modelo de gestión por empresa será factible a partir de un determinado tamaño (20.000 habitantes), lo que no significa que no puedan desarrollarse iniciativas empresariales en municipios más pequeños mediante acuerdos.

El modelo de empresa municipal debe tener los siguientes elementos fundamentales y diferenciados:

- El capital de la empresa debe ser de mayoría pública, tendiendo al 100% municipal.
- El objeto de la empresa debe ser lo más amplio posible.
- Dirección política concreta, con la figura de un Consejero delegado o Presidente.
- Gestión participada, con la inclusión en el Consejo de Administración de una representación de todos los grupos municipales, así como de los trabajadores y vecinos a través de los sindicatos y asociaciones respectivas.

Con el objetivo de mantener en el ámbito de lo público la gestión de los servicios municipales esenciales, se deberá apostar por la creación, entre otras, de las siguientes empresas municipales y organismos autónomos, en las ciudades de medio

y gran tamaño: Empresa Municipal de la Vivienda, Empresa de Servicios Funerarios, y Empresas de Transporte Urbano.

Empresa Municipal de la Vivienda. Para impulsar la creación de empresas de vivienda y suelo en todos aquellos municipios donde a corto y mediano plazo se prevea un amplio desarrollo urbano, convirtiéndolas en agentes públicos de intervención en el control del proceso inmobiliario.

Empresa de Servicios Funerarios. Defender el carácter público de este servicio, mediante la creación de consorcios o empresas públicas que gestionen las instalaciones municipales y aseguren la prestación universal del servicio con el mínimo costo para las arcas municipales.

Empresas de Transporte Urbano, de servicios de mantenimiento urbano y medio ambiente. En su creación reviste capital importancia la amplitud del territorio y el volumen de la población a la que se presta servicio.

Organismos autónomos: Instituto Municipal de Deportes, Instituto/Patronato Municipal de Cultura, Instituto Municipal para el Empleo y la Formación Empresarial.

Tradicionalmente, a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de necesidades primarias o básicas, los que son de urgencia inmediata para la vida misma, como son, entre otros, agua

potable, mercados, panteones, drenaje, etc.²¹ Los servicios públicos municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se preste un servicio en términos de cantidad y calidad, depende en mucho el cumplimiento de su objetivo social y la imagen pública de los municipios y su administración.

Los servicios poseen una organización diferente de acuerdo con su misma funcionalidad, pues se hace evidente que no tengan las mismas características, los servicios prestados a los habitantes de las ciudades, a las de las zonas rurales; toda vez que la jerarquización de los servicios va acorde con las necesidades de la población.

Generalmente, se considera que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas; es decir, la función de los municipios encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

La prestación de servicios públicos municipales es una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor número de servicios públicos, se logra elevar las condiciones de vida y el bienestar de sus habitantes.

²¹ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1995, pp. 428 y 429.

Por otra parte, cabe mencionar que, al ciudadano en general no le interesa realmente si existe o no suficiencia de presupuesto, complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio; lo único trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas. Esto obliga a los gobiernos locales ser eficientes en la gestión de los recursos económicos, financieros, materiales y el potencial humano para optimizar la satisfacción de las necesidades de su comunidad.

4.2. PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La prestación de servicios públicos a la comunidad que las autoridades municipales deben garantizar estableciendo procedimientos administrativos y una organización que tiene como fin satisfacer las necesidades de la población, debe estar basado en los siguientes principios: igualdad, permanencia o de continuidad, adecuación, generalidad, legalidad, obligatoriedad, persistencia y adaptación.

El principio de igualdad, garantiza la uniformidad que los ciudadanos deben gozar de un servicio público municipal en igualdad de condiciones, siempre que hayan cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público municipal debe representar un beneficio social colectivo.

El principio de permanencia o de continuidad, significa que todo servicio público municipal debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupción en su prestación. Su permanencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. Es imposible que un servicio público municipal sea proporcionado por periodos.

El principio de adecuación, consiste en que el servicio público municipal debe responder a las necesidades de la comunidad local en cantidad y calidad. Por consiguiente es importancia capital que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

El principio de generalidad, es el derecho de cualquier ciudadano de una circunscripción geográfica local a ser usuario de los servicios públicos municipales, siempre que se realicen de conformidad a las normas legales vigentes que lo regulen.

El principio de legalidad, dispone que los servicios públicos municipales se apoyen en el conjunto de normas legales.

El principio de obligatoriedad, que es el deber constitucional de todas las autoridades locales encargadas de la prestación de servicios públicos municipales, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.

El principio de persistencia, para garantizar la prestación de los servicios públicos municipales sin fines de lucro o de especulación se requiere fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente los gastos de mantenimiento en forma equitativa.

El principio de adaptación, considera que la prestación de los servicios públicos municipales se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las

necesidades de la comunidad local, garantizando prestar un mejor y eficiente servicio, acorde con el desarrollo social.

4.3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El municipio de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera, identifica los siguientes servicios municipales: Agua potable y alcantarillado, Alumbrado público, Limpieza, Merados y centros de abastos, Cementerios, Calles, parques y jardines, Seguridad ciudadana, Tránsito, Rastros, Transporte urbano.

Agua potable y alcantarillado. El Agua potable es un servicio público municipal cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes de agua; la potabilización, distribución y vigilancia de la calidad de agua y, las condiciones sanitarias de las instalaciones. El alcantarillado es un servicio público municipal que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y, posteriormente, asignar el reciclaje sin ocasionar la degradación del medio ambiente y equilibrio ecológico. Es un elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

Alumbrado público. Cuya función principal es garantizar la iluminación por medio de energía eléctrica u otra alternativa en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como la seguridad; implica

también, iluminación de dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarios para su óptimo funcionamiento.

Limpieza. Constituye un servicio público municipal encargado de la recolección y destino de basura y residuos sólidos producidos por los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades diarias, ya sea en el hogar, en la oficina, comercio, industria, hospitales, etc., con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle un destino final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio. Comprende las actividades de: limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y otras áreas públicas y procesamiento y posterior aprovechamiento de la basura.

Para garantizar el óptimo funcionamiento de los servicios de limpieza, se deben tomar en cuenta tres factores fundamentales: el personal, la planeación de las rutas y el mantenimiento de vehículos y equipos.

Mercados y centros de abastos. Este servicio comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad. La prestación del servicio no requiere que los municipios directamente tengan puestos o locales comerciales de distribución sino, tan solo proporcionar la infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo

recinto donde se pueden adquirir las mercancías, accesibles a la mayoría de la población.

Panteones o cementerios. Este servicio tiene por objeto proporcionar espacios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos. Las municipalidades se encargan de otorgar permisos a los cementerios oficiales, a cargo directo de los gobiernos locales como para los particulares o concesionados en el ámbito territorial del municipio, recibiendo como contraprestación el cobro de los derechos correspondientes al servicio prestado.

Rastros. Su objetivo principal es proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de los animales mediante procedimientos más convenientes e higiénicos al consumo de la población. Comprende básicamente las siguientes actividades: Matanza o sacrificio de ganados, evisceración de animales, servicios extraordinarios de esquilmos y desperdicios así como la distribución de carnes. El municipio se encarga de vigilar que la matanza de los animales para consumo humano, cuidando se lleve a cabo en cantidades y bajo condiciones de higiene y salubridad necesarias, observadas en los reglamentos respectivos.

Parques y jardines. Es un servicio que incluye un conjunto de acciones orientadas hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. El buen funcionamiento de este servicio

requiere la formulación de un reglamento, consignando bases y normas de calidad, la continuidad, regularidad y uniformidad de la prestación, así como las modalidades, características y formas técnicas y administrativas en la regulación de su prestación.

Seguridad pública y tránsito. Servicios constituidos por un conjunto de actividades especiales de carácter técnico realizados por las municipalidades para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

El servicio de seguridad pública es un conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y colectivos; así como resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.

El servicio de tránsito consiste en la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia de los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base a principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados. Este servicio debe ser coordinado con la policía nacional.

Transporte. El servicio de transporte es la acción de trasladar bienes o personas de un lugar a otro, de un origen a un destino, efectuado por distintos medios: terrestre, aéreo o marítimo, la que permite la comunicación entre las personas, para realizar actividades públicas, comerciales, administrativas, etc. Generando el desarrollo de las ciudades, de los municipios, de las regiones y del país en su conjunto.

El transporte, normalmente, es un servicio público concesionado a particulares, mediante el cual se establecen las rutas de transporte para asegurar la comunicación confiable, segura y a precios accesibles.

5. DESARROLLO DEL POTENCIAL HUMANO

Destinado a potenciar las capacidades de gestión de autoridades, directivos y profesionales municipales en las tareas propias de la administración local, generando intercambio de experiencias entre los participantes. Fortalecer la Capacidad de liderazgo de las autoridades, directivos, profesionales y funcionarios municipales participantes en el programa. Se concibe como una importante etapa de perfeccionamiento para quienes tengan interés en el ámbito municipal, contribuyendo así a la formación de profesionales en el desarrollo de la comunidad y en las regiones.

Se hace necesario adaptar los recursos humanos a la evolución del entorno social que está en continua transformación y que demanda de forma pujante un nuevo papel a las administración municipal en el campo del medio ambiente, la dinamización social, la promoción económica y del empleo, la información, etc.

Frente a los modelos clásicos de niveles jerárquicos y departamentalización pasan a jugar un papel muy importante las nuevas formas, más flexibles y horizontales, la formación continua, la correcta valoración de los puestos de trabajo, la incentivación de la productividad, la promoción interna, etc. Todo ello ligado a un alto nivel de transparencia mediante una reglamentación concreta y consensuada sobre los procesos de selección de personal.

Son aspectos esenciales para ordenar una política de recursos humanos:

- ✓ Relación de puestos de trabajo, fundamental para conocer la estructura y el contenido cualitativo de la nómina de personal.
- ✓ Nómina de personal, conforma la relación detallada del número de plazas que la integran.
- ✓ Reglamento de selección o contratación, a fin de dotar de transparencia y regularidad a la política de contratación de personal.
- ✓ Valoración de puestos de trabajo, para homogeneizar las retribuciones de los distintos puestos de trabajo bajo unos mismos criterios eliminando los agravios comparativos entre trabajadores de la misma municipalidad.
- ✓ Manual de funciones de los puestos de trabajo, para clarificar los distintos ámbitos de trabajo, especializar y delimitar responsabilidades.
- ✓ Plan de formación permanente.
- ✓ Manual de circuitos y procedimientos, a fin de ahorrar tiempo y esfuerzo, desarrollando a la especialización.

- ✓ Aportaciones municipales al reparto del trabajo.
- ✓ Reconocimiento de la jornada semanal de 35 horas sin reducción de salario en los convenios de trabajadores, profesionales y funcionarios.
- ✓ Reducción drástica de las horas extras estructurales y práctica desaparición de las no estructurales.
- ✓ Reversión de plazas existentes a extinguir en nuevas plazas a crear y aumento de nóminas como consecuencia de los puntos anteriores.

5.1. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO

Se concibe como una importante etapa de perfeccionamiento para quienes tengan interés en el ámbito municipal, contribuyendo así a la formación de profesionales en el desarrollo de la comuna y en regiones. Entregar una completa visión de la función municipal y de sus principales herramientas a fin de permitir mejorar la toma de decisiones fundamentales. Entregar conocimientos y desarrollar habilidades para el ejercicio de la función municipal en el contexto de los desafíos que deben asumir. Fortalecer la tarea de agentes motores en el desarrollo comunal que compete a las autoridades, directivos y profesionales.

El desarrollo y mantenimiento de las competencias laborales y de un óptimo desempeño y rendimiento de los miembros de los gobiernos locales dependen, en gran medida, del ambiente laboral existente en la organización, el cual incide tanto en la satisfacción como en la motivación de los colaboradores en el trabajo.

5.2. MOTIVACIÓN E INCENTIVOS

La motivación se refiere a la voluntad para hacer un gran esfuerzo por alcanzar las metas de la organización, condicionado por la capacidad del esfuerzo para satisfacer alguna necesidad personal²². La motivación general se refiere al esfuerzo por alcanzar cualquier meta, el enfoque aquí desarrollado se limita a las organizaciones municipales. Existen tres elementos claves que se extraen de la definición anterior, el esfuerzo, las metas de la organización y las necesidades.

El esfuerzo. Es una medida de la intensidad. Si alguien está motivado hace un gran esfuerzo, pero el gran esfuerzo no necesariamente conduce a un buen rendimiento laboral. Por lo que necesitamos esfuerzo pero de calidad.

Las metas de la organización. El esfuerzo dirigido al logro de las metas de la organización además de ser consistentes con ellas, es la garantía para la satisfacción de las necesidades de los trabajadores.

La necesidad. Condición interna que busca hacer atractivos los resultados deseados. Una necesidad insatisfecha genera tensión, lo que origina impulsos dentro del individuo. Dichos impulsos producen una conducta de búsqueda de metas específicas, cuando son alcanzadas, satisfacen la necesidad y reducen las tensiones.

²² Stephen P. Robbins. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL Conceptos, Controversias y Aplicaciones. Prentice Hall, 1995, México.

El proceso de la motivación se origina en una necesidad insatisfecha, que produce tensión, esto genera impulsos que implican comportamientos de búsqueda, para satisfacer la necesidad insatisfecha que conduce a una reducción de la tensión.

En la motivación de una persona para realizar una acción concreta influyen dos motivaciones distintas: la espontánea y la racional²³. *La motivación espontánea* se hace de modo automático, impulsando a la acción que valora como atractiva. *La motivación racional*, según el grado de autocontrol que tenga la persona, en dirección a la acción que valora como conveniente. El autocontrol facilita que sean operativas acciones que sin autocontrol no lo serían.

Los responsables de la gestión de los gobiernos locales deberán facilitar que se desarrollen motivos trascendentes de sus colaboradores, para garantizar el crecimiento y desarrollo de la organización municipal.

5.3. INDICADORES DE DESARROLLO DEL POTENCIAL HUMANO

El proceso de desarrollo consiste en mejorar las condiciones de vida de la población, que los gobiernos locales deben garantizar con una gestión adecuada de los recursos disponibles y las potencialidades humanas. Ciertamente, las condiciones de vida, o de bienestar, dependen de una gran cantidad de factores. Hay un conjunto de necesidades básicas que satisfacer para garantizar la subsistencia: la alimentación,

²³ Pablo Ferreiro & Manuel Alcázar. Gobierno de personas en la empresa. PAD, Escuela de Dirección, Universidad de Piura, 2002, Perú.

el vestido, la salud, la vivienda, entre otros; pero hay otro conjunto de necesidades que van surgiendo con el proceso mismo de desarrollo: la educación, la recreación, el acceso a la cultura, y otras que se convierten en necesidades indispensables para funcionar socialmente.

El bienestar tiene múltiples dimensiones que no son estáticas en el tiempo. Medir el bienestar no es un asunto sencillo; se trata de un concepto sumamente amplio; tiene múltiples dimensiones relacionadas con el carácter, si se quiere, ilimitado de las necesidades humanas. Difícilmente se puede decir que hay un nivel máximo absoluto, del bienestar, aún en las sociedades más desarrolladas. El bienestar está determinado históricamente por el grado de desarrollo de la capacidad productiva de las sociedades y por la manera como la sociedad distribuye y consume los bienes y servicios producidos.

El Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), siguiendo la argumentación del Premio Nóbel de Economía 1998 Amartya Sen, considera que el valor del producto generado en un país cualquiera -Producto Bruto Interno (PBI)- o incluso del PBI per cápita, no es, necesariamente, un buen indicador del nivel de desarrollo alcanzado. Si se reconoce que el fin último del desarrollo es mejorar el bienestar de las personas, es necesario desarrollar un indicador que permita observarlo de manera más directa. El simple valor del producto generado en un año es, ciertamente, una manera muy imperfecta de medir el bienestar. Lo importante, según esta visión, no es medir el tamaño de la producción, sino el uso que se hace

de ella, es decir, la manera en que ésta se traduce en desarrollo humano. Este concepto de desarrollo más amplio se mide con el índice de desarrollo humano (IDH), que integra la dimensión del acceso a recursos que el PBI per cápita puede representar, con indicadores que miden las otras manifestaciones del desarrollo humano: la calidad y duración de la vida y el logro educativo de la población. El PNUD propone tres indicadores de bienestar: i) la longevidad, ii) la escolaridad, iii) “el nivel general de vida” alcanzado.

i) La longevidad, medida por la esperanza de vida al nacer, que intenta captar la capacidad de las personas para tener una vida sana.

ii) La escolaridad, medida como una variable compuesta que incluye la tasa de alfabetización de los adultos y las tasas brutas de inscripción en la educación primaria y secundaria, que se propone medir la capacidad de las personas para conocer y entender su entorno.

iii) “El nivel general de vida” alcanzado, medido a través del valor real del producto bruto interno per cápita, como una variable sustitutiva que intenta captar todas las otras dimensiones del desarrollo humano.

La estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para la realidad peruana, refleja las evidencias no solo de la heterogeneidad físico-geográficas o diversidad cultural, sino también los resultados de políticas económicas y esquemas sociales que no han reducido las diferencias y que han hecho de la globalización, la modernidad y el bienestar, beneficios al alcance de algunos, pero no de todos.

La pobreza convencionalmente definida como el estado de carencias materiales y sociales, es un problema relacionado con la existencia de desigualdades distributivas, con el acelerado crecimiento de la población con relación al crecimiento de la inversión, con el deficiente desarrollo de los mercados, con la insuficiencia o ineficacia de las políticas económicas y aquellas destinadas a la lucha contra la pobreza. El pobre es menos eficiente y creativo de lo que podría ser, en buena parte, porque no está desempeñándose en las actividades que seguramente él preferiría. Su situación lo obliga a dedicarse a lo que se le presente. Esta restricción de su libertad, por las pocas opciones existentes o por razones de discriminación, son las que fundamentan la pobreza.

En el Perú andino al pobre se lo conoce como waccha, palabra quechua que tiene un doble significado: es alguien que tiene poco o nada; pero, sobre todo, es alguien que no tiene a nadie, ni familia ni parientes. En realidad, la pobreza no sólo es un estado de carencias materiales, sino, sobre todo, un estado de carencias sociales. Los pobladores del ande, pese a su persistente pobreza material, han logrado sobrevivir y progresar lentamente, debido a su organización social basada en el parentesco, a la acción colectiva o su organización en comunidades campesinas. La experiencia muestra que la organización social, las redes sociales y las instituciones (capital social), son fundamentales para combatir los avatares de la pobreza y que el desarrollo humano es posible aun en condiciones materiales mínimas.

TABLA N° 1

POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ, 1986 – 2000

Total Pobres	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	6,981,836	41.6	12,147,420	55.3	12,155,359	53.4	12,334,333	50.7	13,863,142	54.1
Lima Metropolitana	1,428,396	27.4	1,272,131	47.6	2,767,034	42.4	2,467,577	35.5	3,345,454	45.2
Costa Urbana	1,179,697	42.1	-	54.9	2,107,026	51.9	2,521,097	58.3	2,417,323	53.1
Costa Rural	489,794	50.0	-	nd	753,924	63.4	761,274	52.8	853,707	64.4
Sierra Urbana	613,820	36.4	-	53.2	1,515,159	51.6	1,168,553	37.5	1,432,748	44.3
Sierra Rural	1,964,365	49.2	-	72.7	3,399,613	64.7	3,627,428	68.1	3,761,451	65.5
Selva Urbana	316,554	48.2	-	nd	539,698	43.0	590,403	44.2	796,649	51.5
Selva Rural	986,407	68.0	-	nd	1,075,445	70.1	1,189,280	64.9	1,260,681	69.2
Pobres										
Extremos 1/	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	3,088,120	18.4	5,315,869	24.2	4,324,940	19.0	3,576,227	14.7	3,792,505	14.8
Lima Metropolitana	177,246	3.4	636,065	10.1	358,931	5.5	166,822	2.4	347,868	4.7
Costa Urbana	311,037	11.1	-	23.2	496,249	12.2	328,651	7.6	382,401	8.4
Costa Rural	260,570	26.6	-	nd	315,126	26.5	340,266	23.6	361,898	27.3
Sierra Urbana	259,693	15.4	-	22.4	428,708	14.6	230,595	7.4	213,457	6.6
Sierra Rural	1,289,613	32.3	-	54.5	1,980,918	37.7	1,736,478	32.6	1,734,288	30.2
Selva Urbana	153,023	23.3	-	nd	150,613	12.0	96,174	7.2	179,439	11.6
Selva Rural	637,751	43.9	-	nd	592,185	38.6	667,023	36.4	573,865	31.5
Pobres no Extremos 2/										
	1986		1991		1994		1997		2000	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Nivel Nacional	3,893,716	23.2	6,831,551	31.1	7,830,418	34.4	8,758,106	36.0	10,070,637	39.3
Lima Metropolitana	1,251,150	24.0	636,065	37.5	2,408,102	36.9	2,300,755	33.1	2,997,586	40.5
Costa Urbana	868,661	31.0	-	31.5	1,610,776	39.7	2,192,446	50.7	2,034,922	44.7
Costa Rural	229,224	23.4	-	nd	438,798	36.9	421,007	29.2	491,809	37.1
Sierra Urbana	354,127	21.0	-	30.8	1,086,451	37.0	937,959	30.1	1,219,292	37.7
Sierra Rural	674,751	16.9	-	18.2	1,418,695	27.0	1,890,950	35.5	2,027,164	35.3
Selva Urbana	163,531	24.9	-	nd	389,084	31.0	494,229	37.0	617,210	39.9
Selva Rural	348,656	24.1	-	nd	483,260	31.5	522,257	28.5	686,816	37.7

Notas:

1/ Personas cuyos ingresos sólo permiten satisfacer necesidades alimenticias.

2/ Personas cuyos ingresos sólo permiten satisfacer sus necesidades básicas.

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 2
Perú: Evolución del Índice de Desarrollo Humano, de la población y el Capital Humano, 1940 – 2000

Recursos y desarrollo humano	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Índice de desarrollo humano	0.20	0.42	0.52	0.58	0.62	
Producto per cápita						
En soles de 1979	97	158	193	214	154	189 2/
En dólares de 1979 1/	430	704	861	954	684	841
1. Población y Capital Humano						
Población						
Total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Tasa de crecimiento anual	nd	2.2	2.9	2.5	2.2	1.7
% población urbana	35.4	47.4	59.5	65.2	70.1	72.3
Tasa de crecimiento anual	1.7	3.7	5.1	3.6	2.8	2.1
Población de las 32 ciudades mayores de 20,000 hab. (miles)	943	2,897	5,316	7,765	11,129	15,976 3/
% sobre la población total	15.2	29.2	39.3	45.7	50.5	62.3
% sobre la población urbana	42.9	61.7	66.0	70.0	72.0	86.1
Población que migró al exterior						
Total	nd	nd	nd	nd	nd	1,883,000
Anual	nd	nd	nd	nd	nd	181,000
Población Económicamente Activa						
Nacional (miles) 4/	2,314	3,045	4,415	5,937	8,444	11,912
Adecuadamente empleada % PEA	nd	nd	51.6	45.3	nd	42.8
Desempleo % PEA	nd	1.6	4.2	6.8	6.0	5.4
Subempleo % PEA	nd	nd	44.2	47.9	nd	51.8
Esperanza de vida al nacer	35.7	48.0	55.5	58.2	66.9	69.1
Tasas de analfabetismo						
Total	57.6	38.9	27.5	18.1	12.8	11.7
Hombres	45.0	25.6	16.7	9.9	7.1	6.1
Mujeres	69.3	51.7	38.2	26.1	18.3	17.0
Grado de escolaridad alcanzada						
Población de 15 y más con primaria	36.8	46.3	47.7	41.3	31.8	30.8
Población de 15 y más con secundaria	4.7	11.1	20.4	30.7	35.5	42.0
Población de 15 y más con superior	0.9	2.3	4.4	9.9	20.4	19.2
Alumnos universitarios (en miles)	3.4	35.0	130.0	277.6	368.1	420.7
Profesores y alumnos 5/						
Número de alumnos (miles)	nd	1,763	4,465	5,779	7,670	8,870
Número de docentes (miles)	nd	66	138	182	350	430
Alumnos matriculados / población total	nd	17.8	32.9	34.0	34.8	34.6
Alumnos por docente	nd	27	32	32	22	21

Universitarios

Titulados de universidades	nd	1,710	4,756	8,930	22,718	36,311
Contabilidad/Educación/Derecho en %	nd	42.0	64.9	40.0	nd	13.2 6/
Ingenierías en %	nd	17.1	16.0	19.9	nd	6.8 6/
Ciencias de la Salud en %	nd	29.3	8.3	14.8	nd	4.7 6/
Titulados/Alumnos matriculados de secundaria en %	nd	0.9	nd	0.6	1.2	1.6

Profesionales adscritos a instituciones de ciencia y tecnología

Bachilleres y titulados	nd	nd	nd	nd	492	1,357 (*)
Magísteres	nd	nd	nd	nd	8	116 (*)
Doctorados	nd	nd	nd	nd	7	8 (*)
Gasto en educación % del PBI	nd	nd	2.6	2.5	2.6	3.2

Notas:

1/ La información del PBI per cápita de 1940 en soles y dólares de 1979 es del libro Crecimiento Económico en el Perú: 1896 - 1995.

2/ Se ha estimado el Producto Per Capita del 2000 en base al PBI de 1994 y la tasa de crecimiento del mismo.

3/ La información del año 2000 es del trabajo realizado por la Consultora Luisa Galarza.

4/ La información de 1940 y 1961 es de los censos de los mismos años.

* La PEA es de 15 a más y las tasas de desempleo, subempleo y adecuadamente empleados son de 14 a más para los años 1972, 1981 y 1993 por ser de diferentes fuentes. La PEA son proyecciones publicadas en el Compendio Estadístico Económico Financiero 1998 - 1999 y las tasas son datos del MTPS - Dirección General de Trabajo.

* En 1993 la Encuesta Nacional de Hogares no presentó información sobre el nivel de subempleo ni de los adecuadamente empleados.

5/ Se considera educación inicial, primaria, secundaria, superior, especial y ocupacional.

6/ Esta información sólo considera a 20 universidades públicas. La información se obtuvo de las planillas presentadas por las universidades a la Asamblea Nacional de Rectores.

(*) La información corresponde al año 1999.

nd: No se encontró información.

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 3

Perú: Evolución del Capital Natural, 1940 – 2000

Recursos	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Tierras						
Tierras de cultivo (miles de hectáreas) nd	3,897	3,691	2,721	5,477 1/	nd	
Población total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Hectáreas por habitante	-	0.39	0.27	0.16	0.25	-
Población rural (miles de habitantes)	4,011	5,209	5,480	5,913	6,590	7,106
Hectáreas por habitante rural	-	0.75	0.67	0.46	0.83	-
Minerales, petróleo y gas 2/						
Reservas mineras probadas y probables						
Cobre (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	23,647	32,534
Plomo (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	3,380	2,508
Zinc (miles de TMF)	nd	nd	nd	nd	8,396	13,928
Plata (miles de KGF)	nd	nd	nd	nd	23,092	27,031
Oro (miles de GRF)	nd	nd	nd	nd	520,666	2,335,658
Hierro (miles TMF)	nd	nd	nd	nd	760,802	811,406
Reservas de petróleo crudo probadas (mlls barriles)						
	nd	nd	nd	835	359	328
Reservas de gas natural probadas (miles de mlls de pies ³)						
	nd	nd	nd	1,202	7,031	8,655
Bosques y madera						
Superficie bosques naturales miles de Has.						
Reforestación acumulada en miles de Has. 3/	nd	nd	nd	nd	nd	64,399
Has. 3/	nd	nd	nd	167	306	606
Costa	nd	nd	nd	11	23	69
Sierra	nd	nd	nd	151	272	450
Selva	nd	nd	nd	5	11	87

Notas:

1/ Esta cifra corresponde al III Censo Agrícola de 1994.

2/ Las reservas mineras metálicas de 1993 corresponden a la del año 1994. La información se obtuvo del Ministerio de Energía y Minas.

3/ La información del año 1981 corresponde al año 1982 y la del año 2000 a 1998.

nd: No se encontró información.

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 4
Perú: Evolución del Capital Físico, 1940 – 2000

Recursos	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Energía						
Potencia eléctrica instalada (Mw)	220	779	1,930	3,238	4,288	6,070
Población total (miles de habitantes)	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	25,662
Mw por persona	0.04	0.08	0.14	0.19	0.19	0.24
Infraestructura educativa						
N° de centros educativos	nd	14,860	22,795	29,620	66,507	80,188
N° de centros educativos estatales	nd	nd	19,774	25,247	57,722	63,304
N° de centros educativos privados	nd	nd	3,021	4,373	8,785	16,884
Infraestructura de salud 1/						
N° de camas en hospitales	10,529	20,611	28,550	29,345	34,196	30,720
N° de camas en hospitales estatales	10,207	nd	22,992	23,559	28,107	24,365
N° de camas en hospitales privados	322	nd	5,558	5,786	6,089	6,355
Vivienda						
N° de viviendas ocupadas (en miles)	263 2/	1,962	2,686	3,257	4,428	5,297(*)
Con agua %	52 2/	14.6	25.3	38.0	43.1	59.9
Con luz %	37.5 2/	26.0	32.1	46.0	54.9	72.8
Con desagüe %	47.2 2/	14.5	23.2	30.4	35.7	47.2
Stock de capital físico total						
Stock de capital (miles de millones S/. 1979) 3/	nd	3,626	6,004	9,833	12,800	13,465
Stock de capital por persona (S/. 1979)	nd	366	443	578	581	525
Stock de capital (miles de millones \$ 1979)	nd	16,135	26,715	43,756	56,954	59,917
Stock de capital por persona (\$ 1979)	nd	1,629	1,973	2,573	2,583	2,335

Notas:

1/ La información del año 93 corresponde al I Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos Humanos de 1992 y del año 2000 al I Censo de Infraestructura Sanitaria y Recursos de Salud de 1994. La fuente es el Compendio Estadístico 2001.

2/ El número de viviendas del año 1940 consideran solo las viviendas de las ciudades capitales del departamento.

3/ La información proviene del libro: "Inversión Privada, Crecimiento y Ajuste Estructural en el Perú 1950 – 1995". Las cifras de 1993 -2000 fueron estimadas siguiendo la metodología descrita en el libro.

(*) La información corresponde al año 1999.

nd: No se encontró información.

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 5
Perú: Evolución del Capital Social, 1940 – 2000

Recursos	1940	1961	1972	1981	1993	2000
Comunidades campesinas 1/						
Reconocidas	797	1,568	2,321	3,294	4,948	5,826
Tituladas	nd	nd	nd	nd	3,956	4,224
Número de familias	nd	nd	nd	nd	nd	1,058,176
Comunidades nativas 2/						
Reconocidas	nd	nd	393	623	nd	1,267
Tituladas	nd	nd	197	372	646	1,177
Número de familias	nd	nd	nd	nd	nd	47,262 (*)
Asociaciones sindicales 3/						
Acumulado hasta 1968	30	656	2,256	nd	nd	nd
Número de sindicatos	nd	nd	3,432	4,745	nd	2,707
Sindicatos reconocidos por años	23	125	411	60 1	60	38
Partidos Políticos 4/						
Participantes en elecciones generales	2	7	12	15	9	9
Organizaciones no gubernamentales 5/						
	4	20	58	279	897	405
Organizaciones sociales						
Comités de Vaso de Leche (1997)	nd	nd	nd	nd	nd	51,438
Comedores populares	nd	nd	nd	nd	nd	14,247

Notas:

1/ La información de los años 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2000 corresponden a los años 1940, 1960, 1970, 1984, 1991 y julio 2001, respectivamente.

2/ La información de los años 1972 y 1981 corresponden a los años 1976 y 1982 respectivamente.

3/ El número de sindicatos acumulados hasta 1968 se obtuvo del Anuario Estadístico del Perú 1969, la información del número de sindicatos se tomo del libro La evolución reciente del movimiento sindical y del Anuario Estadístico 2000 del Ministerio de Trabajo y la información de los sindicatos reconocidos por años es del libro La Sindicalización en el Perú y del Anuario Estadístico 2000 del Ministerio de Trabajo.

4/ La información de los años 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2000 corresponden a las elecciones realizadas en los años 1945, 1962, 1978, 1980, 1990 y 2000.

5/ Consideran Institutos de Investigación, Instituto de Desarrollo, Instituto de Promoción, Centro de Estudios, Centro de Desarrollo, Centros de Investigación Tecnológica para el año 2000. Cuya fuente es Perú en Números 2001. La fuente del año 99 es el Directorio de ONG's para el desarrollo del Consejo de Ministros y de 1940 – 1993 del Directorio de ONG's publicado por DESCO. De 1940 a 1981 se esta considerando el número de ONGD dentro de un período, es decir las 4 ONG's de 1940 corresponden al número de instituciones existentes dentro del período 1930 – 1960; de 1961 corresponde al período 1961 – 1965; de 1972, al período 1971 – 1975 y de 1981, al período 1981 – 1985. La información de 1993 es del mismo año y la fuente es DESCO. El número de ONG's para el año 2000 es de Perú en Números 2001.

nd: No se encontró información.

(*) La información corresponde al año 1999.

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 6

Países en el extremo de la distribución del Índice de Desarrollo Humano y Perú, 1975 – 1999

Años	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Los cinco países con IDH más alto en el mundo	Suiza (1, 0.872)	Suiza (1, 0.884)	Canadá (1, 0.904)	Canadá (1, 0.925)	Canadá (1, 0.930)	Noruega (1.0939)
	Canadá (2, 0.867)	Islandia (2, 0.883)	USA (2, 0.896)	USA (2, 0.912)	Australia (2, 0.926)	Australia (2, 0.936)
	Dinamarca (3, 0.866)	Canadá (3, 0.882)	Islandia (3, 0.891)	Islandia (3, 0.910)	Bélgica (3, 0.925)	Canadá (3, 0.936)
	Suecia (4, 0.862)	USA (4, 0.882)	Japón (4, 0.891)	Japón (4, 0.907)	Noruega (4, 0.924)	Suecia (4, 0.936)
	USA (5, 0.861)	Japón (5, 0.876)	Suiza (5, 0.891)	Suiza (5, 0.904)	Suecia (5, 0.924)	Bélgica (5, 0.935)
Perú	Perú (45, 0.639)	Perú (51, 0.668)	Perú (48, 0.691)	Perú (62, 0.702)	Perú (61, 0.729)	Perú (73,0.743)
Los cinco países con IDH más Bajo en el mundo	Chad (93, 0.255)	Gambia (105, 0.275)	Mozambique (113, 0.290)	Malí (124, 0.310)	Burundi (126,0.315)	Etiopía (158,0.321)
	Guinea-Bissau (94, 0.251)	Burkina Faso (106, 0.263)	Burkina Faso (114, 0.286)	Guinea-Bissau (125, 0.310)	Mozambique (127, 0.313)	Burkina Faso (159, 0.320)
	Malí (95, 0.251)	Chad (107, 0.255)	Guinea-Bissau (115, 0.285)	Burkina Faso (126, 0.294)	Etiopía (128, 0.305)	Burundi (160, 0.309)
	Burkina Faso (96, 0.236)	Guinea-Bissau (108, 0.254)	Etiopía (116, 0.272)	Etiopía (127, 0.294)	Burkina Faso (129, 0.301)	Níger (161, 0.274)
	Niger (97, 0.234)	Niger (109, 0.253)	Niger (117, 0.244)	Niger (128, 0.254)	Niger (130, 0.260)	Sierra Leona (162, 0.258)
No. países	97	109	117	128	130	162
Promedio IDH	0.585	0.619	0.631	0.656	0.671	0.684
Coefficiente variación %	33.7	30.6	29.7	28.4	27.9	26.6

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.

Elaboración: Propia

TABLA N° 7

Índice de Desarrollo Humano del Perú y países de América Latina y Caribe, 1975-1999

Años	1975	1980	1985	1990	1995	1999
IDH de los cinco países antes de Perú	Jamaica (35, 0.688)	Paraguay (42, 0.698)	Venezuela (41, 0.737)	Panamá (50, 0.746)	Venezuela (48, 0.764)	Panamá (52, 0.784)
	México (36, 0.688)	Jamaica (43, 0.692)	Belice (42, 0.718)	Jamaica (51, 0.722)	Colombia (52, 0.746)	Belice (54, 0.776)
	Paraguay (39, 0.663)	Colombia (44, 0.686)	Paraguay (43, 0.704)	Colombia (53, 0.720)	Jamaica (57, 0.735)	Colombia (61, 0.765)
	Colombia (40, 0.657)	Brasil (48, 0.676)	Colombia (44, 0.700)	Paraguay (57, 0.716)	Brasil (58, 0.734)	Venezuela (63, 0.765)
	Brasil (44, 0.641)	Ecuador (50, 0.669)	Jamaica (45, 0.694)	Brasil (60, 0.710)	Paraguay (60, 0.733)	Brasil (69, 0.750)
Perú	Perú (45, 0.639)	Perú (51, 0.668)	Perú (48, 0.691)	Perú (62, 0.702)	Perú (61, 0.729)	Perú (73, 0.743)
IDH de los cinco países después de Perú	Ecuador (47, 0.623)	República Dominicana (57, 0.645)	Ecuador (49, 0.690)	Ecuador (64, 0.700)	Ecuador (65, 0.715)	Jamaica (79, 0.738)
	República Dominicana (48, 0.616)	El Salvador (62, 0.584)	Ecuador (50, 0.690)	República Dominicana (70, 0.675)	República Dominicana (70, 0.696)	Paraguay (80, 0.738)
	El Salvador (54, 0.585)	Nicaragua (63, 0.580)	República Dominicana (59, 0.667)	El Salvador (76, 0.642)	El Salvador (74, 0.681)	Ecuador (84, 0.726)
	Nicaragua (55, 0.569)	Honduras (65, 0.565)	El Salvador (69, 0.604)	Honduras (81, 0.614)	Bolivia (82, 0.628)	República Dominicana (88, 0.722)
	Honduras (60, 0.517)	Bolivia (72, 0.546)	Honduras (70, 0.696)	Bolivia (85, 0.596)	Honduras (83, 0.627)	Guyana (93, 0.704)
No. países	20	22	22	22	22	25
Promedio IDH	0.655	0.670	0.683	0.699	0.719	0.742
Coefficiente de variación %	12.4	13.8	13.0	12.7	12.2	11.9

Fuente: INDH - PNUD, Perú 2002.
Elaboración: Propia

6. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Población y muestra

La población de la presente investigación comprende a los 43 distritos de Lima Metropolitana, incluido el gobierno metropolitano.

La presente investigación respecto de la población estadística de 43 distritos de Lima Metropolitana, selecciona una muestra de 19, a las cuales se analizaron aplicando instrumentos con preguntas especialmente referidas a las variables de la realidad, como niveles de capacitación del personal y potencial humano, tipos de decisiones, actividades municipales desarrolladas, montos presupuestales y niveles de morosidad de los contribuyentes.

Para determinar la muestra se ha aplicado la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 \cdot P \cdot Q \cdot N}{S^2 (N - 1) + Z^2 \cdot P \cdot Q}$$

Respecto al procedimiento de muestreo se ha utilizado el sistema cuantitativo de muestro aleatorio simple y el cualitativo de muestreo por conveniencia.

Niveles de capacitación del personal y potencial humano. Los niveles de capacitación se refieren al grado de formación académica alcanzado por las autoridades, funcionarios y servidores de los gobiernos locales. Las técnicas modernas y avanzadas de gestión, atribuyen a la capacitación como la variable medular para el éxito de la gestión.

En la práctica, los resultados de las encuestas y análisis de los documentos, muestran que el 64% de los trabajadores cuenta con educación secundaria, 32% con educación superior, y, 4% con educación primaria. Los responsables de la gestión municipal, cuentan el 67% con educación superior, y, 33% con educación secundaria. Este fenómeno es causa de restricciones económicas, desinterés de los mismos, por falta de tiempo y una inadecuada administración de sus recursos económicos familiares. Los gobiernos locales le dan poca importancia a la capacitación por los ingresos económicos insuficientes, por los altos costos de los programas de capacitación así como por una deficiente administración de los recursos económicos municipales. Es decir, desde ambos lados la falta de recursos económicos es causa fundamental de falta de capacitación.

Tipos de decisiones. Teóricamente los tipos de decisiones que adoptan en la gestión municipal moderna son: orientados a la visión y misión, al desarrollo, hacia la prevención comparten la responsabilidad, y a la originalidad, perspectivas a largo plazo, retan el Statu Quo.

En la práctica, según el análisis documental, se observa que la gestión municipal tomó mayoritariamente decisiones orientadas hacia la misión (16%); a corto plazo y orientados al sistema (15%); decisiones que aceptan el Statu Quo (14%); orientados hacia el mantenimiento (10%); hacia la misión y visión (9%); de perspectiva de largo plazo (8%); que retan el Statu Quo y orientados hacia las personas (5%); y, orientados hacia el desarrollo (3%). Es decir,

mayoritariamente las decisiones tomadas no se enmarcan en la administración moderna, al contrario responden a la administración tradicional, lo que constituye empirismos aplicados a la gestión edil. Esta conducta es causada a un desconocimiento de la administración moderna (80%), sólo el 20% lo conoce, pero que lo aplica minoritariamente, porque consideran que es engorrosa.

Teóricamente, el proceso de toma de decisiones debe ajustarse a las nuevas filosofías de gestión, como: planeamiento estratégico, calidad total, mejoramiento continuo, reingeniería de procesos, *benchmarking*, *outsourcing*, *just and time*, entre otros. En este aspecto, la práctica refleja que el 61% de los trabajadores no conocen ni aplican las nuevas filosofías de gestión; y, el 39% conoce y aplica mayoritariamente la técnica del planeamiento estratégico y la calidad total. El desconocimiento y el desinterés, son las razones por las que no practican las filosofías modernas.

La nueva Ley Orgánica de municipalidades sostiene que la administración municipal debe adoptar una estructura gerencial, sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. En la práctica, la gestión municipal está basada en estructuras obsoletas, con organigramas verticales y en permanente conflicto con los vecinos.

Actividades municipales desarrolladas. Teóricamente, toda gestión, en el desarrollo de las actividades debe tener en cuenta, los principios

administrativos siguientes: principios básicos de planificación, de toma de decisiones, de organización, de dirección y de control. Así como, los nuevos principios administrativos de: administración por percepción, de responsabilidad social, de desarrollo eficiente de la organización, de utilización eficiente del sistema de información gerencial, de utilización eficiente de los empleados. La práctica, nuevamente nos muestra lo contrario, mayoritariamente la aplicación de los principios de organización se aplican en ejecución de obras con fines políticos.

La gestión municipal, debe orientar sus recursos económicos a la formación bruta de capital, sin embargo en la práctica, sólo el 40% se destina para este rubro, el 60% son para gastos corrientes es decir de funcionamiento de los gobiernos locales.

El buen alcalde aplica en la administración municipal, una forma de actuación moderna, que es la gestión participativa, caracterizada por practicar un liderazgo positivo, trabajo en equipo y participación ciudadana, en contraposición a los estilos antiguos de administración centralizada, autoritaria o burocrática. En la práctica, el 95% de las obras se realizan sin participación de la comunidad.

La Ley Orgánica de Municipalidades enfatiza en la planificación estratégica concertada y participativa, como instrumento básico de desarrollo local. En la práctica, no se promueve este modelo, por el contrario, las acciones se orientan por relaciones intersectoriales, coordinación interinstitucional, etc.

Montos presupuestales. La teoría plantea el mejoramiento continuo como una técnica avanzada de gestión, cuya filosofía consiste en buscar continuamente la forma de mejorar las operaciones (productos y procesos). Por su naturaleza los gobiernos locales deben aplicar políticas de desarrollo local, que involucren más gastos de capital que gastos corrientes. En la práctica se observa lo contrario, es decir el 56% se destina a gastos corrientes, 36% para gastos de capital; y, 8% para pago de servicio de la deuda.

Respecto a la norma legal, en el artículo IV de la Ley Orgánica de Municipalidades, sostiene que los gobiernos locales tienen como finalidad el siguiente enunciado: "... representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de sus circunscripción...". Según la información recopilada, mayores montos presupuestales se destinan a gastos corrientes y el pago de servios de la deuda, que representa, alrededor del 64%, es decir las normas se cumplen parcialmente. La causa para este acápite es que, no se aplica un plan estratégico concertado, no se implementa un presupuesto participativo, las obras que se realizan no se hacen con calidad, y los gobiernos locales tienen una carga laboral muy pesada. Para ser racionales y eficientes es necesario, conocer y aplicar las disposiciones presupuestales del sector público. En la práctica, el 48% no las conoce o no las aplica, 32% por falta de capacitación, el 18% lo consideran muy difíciles de aplicar y 2% porque no hay personal especializado.

Niveles de morosidad de los contribuyentes. Desde el punto de vista de la gestión municipal, los principios de la planificación y organización, que involucra a todos los integrantes de la organización para logra los objetivos institucionales, así como hacer eficientes y óptimas la recaudación, es decir recaudar más con menos recursos, mínimo costo, mínimo esfuerzo, mínimo tiempo. Respecto a estos principios, se observa que el 60% en promedio de los contribuyentes se encuentran en situación de morosidad frente a un 40% de responsables y puntuales, que se contradice con una auténtica planificación que debe permitir un 95% de eficiencia en recaudación, frente a un 5% de morosidad, como niveles aceptables. Los costos operativos siguen siendo altos, por falta de inversión como se observa por la poca asignación a gastos de capital, se necesita una verdadera y auténtica reforma de la administración municipal.. Entre las razones que producen este escenario, es la falta de un catastro municipal, ausencia de fiscalización tributaria eficaz y efectiva, falta de liderazgo de la autoridad local, que no se identifica con sus gobernados.

6.1. DIFERENCIA ENTRE EL MODELO TRADICIONAL, BUROCRÁTICO Y AUTORITARIO FRENTE AL NUEVO MODELO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO DE GESTIÓN MUNICIPAL

MODELO TRADICIONAL, BUROCRÁTICO Y AUTORITARIO DE GESTIÓN MUNICIPAL:

- a. Centralización de la gestión.
- b. Énfasis en regular las actividades.
- c. Poca delegación de autoridad.

- d. Ausencia de evaluación de la gestión.
- e. Objetivos poco concretos y no cuantificados
- f. Predominio del control interno.

NUEVO MODELO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO DE GESTIÓN MUNICIPAL

- a. Descentralización de la gestión
- b. Desregulación de procesos.
- c. Incremento en el nivel de responsabilidad.
- d. Incorporación de sistemas de evaluación de la gestión.
- e. Mayor información.
- f. Incorporación de nuevas técnicas de gestión.
- g. Orientación al cliente.

7. EXPERIENCIAS DE REINGENIERÍA

Para subsistir y progresar en el siglo XXI, la organización actual debe reinventarse a sí misma y crear las organizaciones del futuro. La nueva realidad exige transformaciones muy profundas, muchas organizaciones simplemente no están preparadas para asimilar y responder a los cambios violentos de mercado, tecnología, competencia, necesidades de los clientes y de la sociedad. En este contexto tiene poca importancia que la organización sea de beneficencia o produzca utilidades, pública o privada, local o nacional, regional o internacional. Deberá ser en cualquier caso, delgada, ágil y sagaz, una

organización inteligente, capaz de cambiar rápidamente junto con los demás elementos del medio en el cual opera.

Las experiencias de procesos exitosos y extraordinarios de reingeniería alcanzadas por empresas multinacionales como Yamaha, Toyota, Matsushita, Chrysler, Ford, Harley-Davidson, Pepsico, BMW, AT&T y otros que se encuentran en permanente evolución así como una continua reinención, les ha permitido excelentes resultados y una buena reputación entre sus competidores, clientes y accionistas.

7.1. EL ÉXITO DE CHRYSLER.

Esta empresa norteamericana comprendió la importancia de los múltiples factores para el manejo exitoso de una empresa automotriz, no solo precio y calidad, sino también el diseño, la ergonomía y la presentación del producto en el mercado. A fines de los ochenta cuando *Chrysler* experimentaba su segundo deterioro empresarial en una década, sus líderes empresariales comprendieron que la reinención, la perspectiva, la producción y la presentación de sus automóviles a los clientes cada vez más exigentes se constituirían en los elementos fundamentales para su supervivencia.

La empresa inicio constituyendo grupos interfuncionales de las áreas de contabilidad, ventas, mercadotecnia, ingeniería, partes y manufactura que dio origen al automóvil *Chrysler LH*. Este nuevo modelo con diseño de cabina y los conceptos de ingeniería integrados literalmente barrió a la competencia en el mercado automotriz norteamericano. El diseño innovador y creativo que les

permitió desarrollar los modelos *Concorde*, *Intrepid*, *Vision* y *Cirrus*, constituyen un testamento glorioso de la reinvención organizacional a través de la reingeniería.

7.2. LA EXPERIENCIA DE FORD

La primera empresa automotriz norteamericana descubrió el sobredimensionamiento en su área de cuentas por pagar en comparación a su competidor Mazda, en una proporción de 100 a 1. Por lo que desarrollo un análisis y llegó a la conclusión de que sus procedimientos de cuentas por pagar y recepción de materiales no sólo eran demasiado complejos, sino que en muchas ocasiones involucraban una duplicación de esfuerzos. Sus sistemas administrativos arcaicos contribuían a la complejidad y a la segmentación del trabajo. Las excepciones se habían convertido en reglas, lo cual demandaba personal adicional, mientras que los proveedores se sentían libres de enviarle a *Ford* lo que quisieran.

La empresa estableció, que la función de cuentas por pagar requería un esfuerzo de mejoras fundamentales por lo que se centraron en reinventar dicha función. *Ford* triunfó en su proceso de reingeniería, lo que puso de manifiesto lo siguiente: ¿Cómo fue posible que los directivos de una compañía formada por cientos de miles de accionistas de todo el país hubieran permitido que una función administrativa llegara a tener más de 500 empleados? Si una sola función administrativa de cualquier empresa requiere tal cantidad de gente, la

reingeniería puede aplicarse de inmediato y los resultados obtenidos serían dramáticos.

7.3. MODELO DE REINGENIERIA MUNICIPAL: MUNICIPALIDAD DE ROSARIO ARGENTINA

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO - ROL DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN (IT) EN EL DESEMPEÑO DEL EMPLEADO PÚBLICO

La decisión política de poner en marcha el proceso de transformación de la administración del municipio más profunda de las últimas décadas fue tomada por la gestión Municipal a partir de diciembre de 1995. Este proceso hoy continúa y ubica a la Municipalidad de Rosario como ejemplo para otras ciudades de la Argentina y del MERCOSUR, permitiéndole afrontar los nuevos desafíos de este siglo con un municipio moderno y eficiente. Para liderar el cambio se creó la Secretaría General y el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, dependiendo de esta, y se reestructuraron las áreas informáticas. Para hacer posible la reestructuración se comenzó a trabajar por proyecto: evaluarlo y corregirlo, para luego replicarlo en otras áreas de la Administración municipal.

LA CREACIÓN DE LOS CENTROS MUNICIPALES DE DISTRITO (CMD) COMO PROYECTO TIPO DE MODERNIZACIÓN

El programa de Descentralización y Modernización, cuyo objetivo principal es “Acercar la Municipalidad al Vecino” implicó entre otros temas: Organizar a la

ciudad en 6 distritos y crear un CMD (minimunicipio) en cada Distrito, con la idea de que estos organismos se convirtieran en la nueva cara de la Administración Municipal. Ellos hoy cuentan con una planta reducida de personal (60 empleados municipales por CMD) que logran atender en promedio a 1200 vecinos por día. Los CMD brindan la posibilidad de realizar alrededor de 300 trámites distintos entre municipales, provinciales, bancarios y de empresas de servicios (empresa de gas, luz y agua). También pueden asistir a talleres gratuitos de capacitación en distintas disciplinas, eventos culturales o realizar reuniones barriales. El 98 % de los trámites están informatizados y soportados por una **red de área amplia (WAN, wide area network)** que une 65 reparticiones municipales con diversas instalaciones de comunicación, como servicio telefónico de larga distancia, transmisión por satélite y otros.

En todo este proceso (creación del CMD) la tecnología de la información cumplió y sigue cumpliendo un rol preponderante e indiscutible.

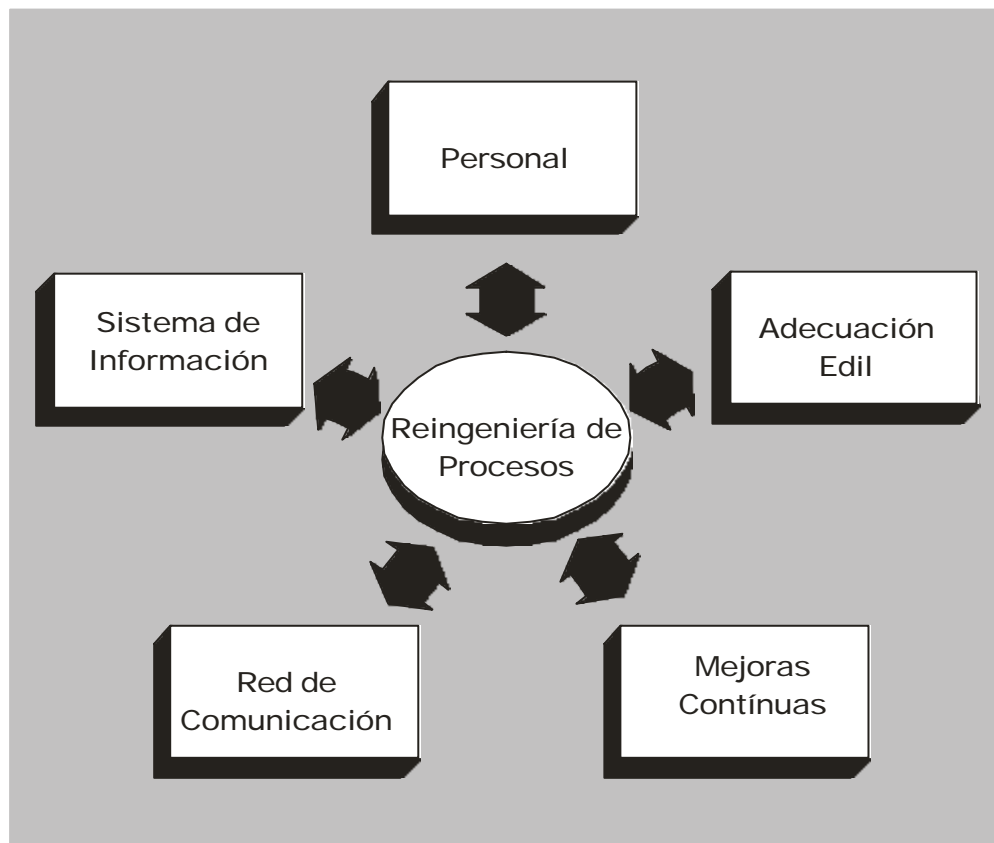
Se trabajó por proyecto y se conformó un grupo de trabajo interdisciplinario integrado por:

Cuatro personas full time, 3 de Informática y 1 del Programa de Descentralización

Un representante de cada Secretaría Municipal para recabar información y avalar las decisiones.

El trabajo de reingeniería duro 4 meses y como producto se obtuvo un manual que sirvió como base para idear la adecuación edilicia, desarrollar o adaptar los sistemas de información, crear las redes de comunicaciones, realizar la selección y capacitación del personal y sentar las bases del proceso de mejora continua que arranca una vez que el CMD se pone en funcionamiento.

ESQUEMA TIPO DE PROCESO DE MODERNIZACIÓN:



REINGENIERÍA DE PROCESOS

Como producto de la reingeniería de todos los tramites municipales se obtuvo para los CMD el “Manual de Misiones y Funciones”, con nuevos procedimientos. Se

definieron los nuevos requerimientos para el software aplicativo, las necesidades de comunicación de datos y voz. Se definió el organigrama y se determinó el perfil del personal, para cada uno de los puestos de trabajo.

ADECUACIÓN EDILICIA

Se diseñaron, construyeron o refuncionalizaron ediliciamente los CMD. El edificio sobre el que se creó el CMD Norte “Villa Hortensia” es un Monumento Histórico Nacional. El CMD Sur es una obra del Arq. Álvaro Sissa.

INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Se adaptaron 12 sistemas aplicativos, para su uso descentralizado orientándolos al contribuyente único.

Se desarrollaron nuevos sistemas orientados a la atención al público: Sistema de Reclamos, Informes, Turnos y Administración de colas.

Para apoyo de la gestión en los CMD se desarrollaron:

1. Un Sistema de Información Urbana para la toma de decisiones, soportado por tecnología **GIS**, *global information systems*
2. Una intranet municipal que le permite al empleado el trabajo en equipo y que incluye correo electrónico, sistema de sugerencias, manual informatizado de tramites y bases de datos documentales por proyecto (uno de ellos es el de capacitación y mejora continua).

Se desarrolló el sitio en Internet www.rosario.gov.ar, siendo la Municipalidad de Rosario el primer organismo estatal Argentino en Internet.

Además de disponer de una PC por empleado, los CMD tienen otras para que los ciudadanos accedan libre y gratuitamente a la Internet.

RED DE COMUNICACIONES DE VOZ Y DATOS

Se realizó el tendido de la red metropolitana y de las redes locales permitiendo así la conexión de 34 edificios municipales ubicados en distintos lugares de la ciudad lo que implicó que 67 reparticiones y 1440 empleados (no solo los de los CMD) tengan acceso a los sistemas distribuidos en diferentes servidores con una política de administración de accesos y permisos por puesto de trabajo.

PERSONAL

Este proceso no hubiese sido posible sino se hubiera logrado la transformación de las pautas culturales de los empleados municipales es por ello que se puso especial énfasis en este punto.

La definición del perfil profesional para cada posición se construyó a partir de la descripción del puesto y de las siguientes áreas de capacidad: el saber (el conocimiento), el saber hacer (habilidad) y el saber ser (las aptitudes).

Para dotar a los CMD de personal polifuncional e idóneo se concretó:

1. Una convocatoria masiva a todo el personal permanente y transitorio de la Municipalidad, logrando de este modo no aumentar la planta.
2. La selección del personal mediante análisis de antecedentes, entrevistas y exámenes.

3. Se implementó también un dispositivo de capacitación. Alrededor de 60 empleados por cada CMD fueron formados en aspectos tales como informática, trabajo en equipo, desarrollo personal, planificación de proyectos, calidad del servicio, creatividad, etc.

Cabe aclarar que también se amplió la capacitación informática de buena parte de la planta general de la Municipalidad (no solo los de los CMD). Se instrumentó, a tal efecto, un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional. Los docentes de esa casa de estudios capacitaron a cerca de 2200 empleados, en los últimos 5 años. En función de las sugerencias de los empleados, los nuevos desafíos y los indicadores de gestión se planifica anualmente el dispositivo de capacitación en el marco de la Mejora Continua.

MEJORA CONTINUA

Para poder medir la eficiencia de los CMD y mejorar los servicios al ciudadano se trabaja permanentemente en calidad y mejora continua, esto involucra:

1. El seguimiento de los indicadores internos.
2. El nivel de satisfacción del ciudadano.
3. La mejora de los procedimientos existentes.
4. La capacitación permanente del empleado.
5. La implementación de nuevos proyectos de incorporación de tecnologías.
6. El mantenimiento edilicio y de equipamiento.

La calificación mas que positiva del vecino en cuanto a la atención que reciben en los CMD (se le solicita puntuar el servicio y en promedio el nivel de satisfacción da 4.6 sobre un puntaje máximo de 5) y la reconversión de las pautas laborales de los

empleados muestran que es perfectamente viable la modernización del estado. Y este proceso de modernización hubiera sido impensable sin la tecnología de la información (**IT**, *information technology*).

AUS Liliana Marini

Coordinadora del área de Sistemas

Secretaría General

Municipalidad de Rosario Argentina.

7.4. ASÍ FUNCIONA EL SECTOR PÚBLICO EN SUECIA

En Suecia existen tres niveles de organismos elegidos democráticamente: el Parlamento a escala nacional, la Diputación Provincial a escala regional y el Municipio a escala local. Dichos organismos se encargan de tareas y campos de competencia diferentes.

Los municipios y las provincias se administran mediante asambleas elegidas por el pueblo denominadas, respectivamente, Consejos Municipales y Consejos Provinciales que están compuestos por políticos elegidos directamente por los ciudadanos cada cuatro años. Las elecciones se celebran el mismo día que las elecciones al Parlamento, esto es, el tercer domingo de septiembre. Entre las competencias de los Consejos Provinciales y Municipales figuran la imposición de contribuciones y la adopción de resoluciones propias. Estas atribuciones están reguladas por diversas leyes como la ley de municipios.

En el plano regional, el Estado está representado por el Gobierno Provincial, que constituye, por así decirlo, el brazo derecho del Estado en la provincia. El máximo

dirigente del Gobierno Provincial es el gobernador provincial, que es nombrado por el Gobierno. Los integrantes del Gobierno Provincial son designados por el Consejo Provincial.

El Parlamento de Suecia es la asamblea legislativa del país cuyos miembros son elegidos por el pueblo sueco cada cuatro años. El Parlamento nombra al Primer Ministro y éste designa a los ministros que formarán el Gobierno.

Desde 1995, Suecia es miembro de la Unión Europea, donde colabora con otros 14 países en cuestiones económicas y de política exterior y en asuntos policiales y legislativos.

El Municipio

En Suecia hay 289 municipios que cuentan con una amplia autonomía y se encargan de cuestiones locales que se refieren a la vida cotidiana de los ciudadanos como, por ejemplo, la educación básica y secundaria, las actividades preescolares, la atención de ancianos, los asuntos referentes a las vías públicas, la distribución del agua, el alcantarillado y la distribución de energía. Los municipios conceden diversos tipos de autorizaciones como, por ejemplo, el permiso de obras o la autorización para servir bebidas alcohólicas, y promueven el desarrollo de la vida económica, el turismo y la cultura en la localidad.

El máximo órgano resolutorio del Municipio es el Consejo Municipal, que está formado por políticos elegidos por el pueblo. El Consejo Municipal tiene las funciones de un parlamento local y nombra a los integrantes de una dirección municipal, que dirige y coordina el trabajo realizado en el Municipio.

Además, el Municipio cuenta con una serie de Delegaciones Municipales que se encargan de tramitar diversas cuestiones que han de presentarse ante el Consejo. Las Delegaciones Municipales deben llevar a efecto las resoluciones adoptadas por la dirección municipal. Tienen también derecho a tomar decisiones propias en algunas cuestiones. El número de delegaciones municipales y los nombres de las mismas pueden variar de un municipio a otro.

La labor de los municipios está regulada por la ley de municipios y otras muchas leyes como, por ejemplo, la ley de asistencia social, la ley de proyectos y edificaciones, la ley de educación escolar, etc.

La Diputación Provincial

La Diputación Provincial se ocupa de labores públicas que resultan demasiado caras para que se encarguen de ellas un solo municipio. Suecia posee 18 Diputaciones Provinciales, dos Regiones y un Municipio sin Diputación: la isla de *Gotland*. La función principal de este organismo es encargarse del servicio de sanidad y asistencia médica del país. Las Diputaciones Provinciales se ocupan también de organizar la asistencia dental en Suecia, tanto la privada como la pública. El servicio público de asistencia dental está sujeto a la administración de la Diputación Provincial.

Aparte de estas labores, las Diputaciones Provinciales se encargan, en colaboración con los Municipios, de administrar el transporte público. Las Diputaciones Provinciales fomentan también el crecimiento y desarrollo regional y apoyan la vida económica, el turismo y la cultura en la región.

El máximo órgano resolutorio de la Diputación es el Consejo Provincial, que está formado por políticos elegidos por el pueblo. El Consejo Provincial tiene las funciones de un parlamento regional y nombra a los integrantes de la dirección provincial, que dirige y coordina el trabajo realizado por la Diputación. Aparte de esto, se cuenta con una serie de Delegaciones Provinciales que se encargan de tramitar diversas cuestiones que han de presentarse ante el Consejo Provincial. A las Delegaciones Provinciales les corresponde también llevar a efecto las resoluciones adoptadas. La labor de las Diputaciones está regulada por diversas leyes como la ley de municipios.

El Gobierno

El Gobierno dirige Suecia y está presidido por el Primer Ministro, que coordina el trabajo del Gobierno y asume la responsabilidad total de la política gubernamental. El Primer Ministro es designado por el Parlamento al aprobar esta entidad la propuesta de nombramiento presentada por el Presidente del Parlamento.

El Gobierno está formado por ministros y ministras designados por el Primer Ministro. La mayoría de éstos son ministros titulares de un ministerio como, por ejemplo, el ministro de Defensa y el ministro de Asuntos Exteriores. Otros ministros están vinculados a alguno de los ministerios donde se ocupan de labores específicas por delegación del ministro titular, por ejemplo, el ministro de Educación, el ministro de Asistencia al Desarrollo y el ministro de Comercio.

Los ministerios trabajan en gran parte preparando cuestiones para el Gobierno como, por ejemplo, la planificación del proyecto de presupuesto del Estado o la redacción de propuestas de leyes nuevas (proyectos de ley). Cuando el Gobierno ha terminado la

elaboración de un proyecto de ley, éste se entrega al Parlamento para que se pronuncie al respecto.

Una vez aprobada una cuestión por el Parlamento, el Gobierno se encarga de llevarla a efecto. El Gobierno hace esto delegando el trabajo práctico de implantación a las diferentes autoridades. Las autoridades del Estado gozan de autonomía, lo que significa que actúan por cuenta propia aunque siguiendo las directrices trazadas por el gobierno en los llamados documentos de regulación.

El Gobierno representa también a Suecia en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE), participando en las reuniones de ministros de la UE y promoviendo las cuestiones que el Gobierno considera importantes en los diferentes comités del Consejo de Ministros.

El Parlamento

El Parlamento aprueba las leyes, se pronuncia sobre los gastos e ingresos (impuestos) del Estado, fiscaliza el trabajo del Gobierno y de las autoridades y expresa su opinión en materia de política exterior.

Los miembros del Parlamento son elegidos en elecciones generales y por voto secreto cada cuatro años. Tras las elecciones, los 349 escaños son distribuidos entre los partidos de forma proporcional a los votos recibidos.

A la temporada de trabajo anual del Parlamento se la denomina año parlamentario. El trabajo del Parlamento está dirigido por el Presidente del Parlamento, que preside las

sesiones en la cámara. Con motivo de la formación del Gobierno, el Presidente del Parlamento tiene la importante función de proponer ante el Parlamento a uno de los candidatos para que éste sea nombrado Primer Ministro.

Las decisiones del Parlamento se fundan en las propuestas presentadas por el Gobierno (proyectos de ley) o en las expuestas por los miembros del Parlamento (mociones). Las decisiones se adoptan en la cámara, pero no sin que alguna de las 16 comisiones permanentes haya tramitado antes la cuestión y haya propuesto en un informe la resolución que debe adoptar el Parlamento. Antes de ser consideradas en las comisiones permanentes y en la cámara, las diferentes cuestiones se debaten detalladamente en los diferentes grupos partidarios representados en el Parlamento.

Todas las sesiones en la cámara son de carácter público y los ciudadanos pueden presenciar el debate desde el palco de espectadores. Los resultados de las votaciones también son de carácter público, por lo que puede comprobarse cómo ha votado cada uno de los parlamentarios.