

6.0 FUNCIONES
RELACIONADAS
CON LA
PRESTACION DE
SERVICIOS Y LA
OBRA PUBLICA,
CON LOS
SERVICIOS
ASISTENCIALES Y
CON EL ESTIMULO
AL CRECIMIENTO.

La exposición que sigue a continuación considera tres temas centrales: primero, la razón de ser del gobierno municipal; segundo, una conceptualización, desde un punto de vista económico, de lo que es un servicio municipal, y un concepto amplio de lo que es un servicio municipal, teniendo en cuenta variables administrativas y políticas; y tercero, las formas de gestión de los servicios municipales, desarrolladas por el gobierno español.

La experiencia latinoamericana sobre gobiernos municipales deja ver que estos nunca han dejado de ser marginales y periféricos en la prestación de los servicios públicos y en la administración local; en oposición a esto, encontramos que en los países europeos y Estados Unidos, la figura del gobierno municipal tiene tradición no tanto por la conducción de los intereses de la comunidad como por la prestación de los servicios públicos.

En Centroamérica las municipalidades ofrecen, aproximadamente, entre el 2% y el 4% de los servicios públicos, en Chile esta cifra podría ser mayor, pero no muy alta. Esto significa que el gobierno municipal no deja de ser periférico y dependiente del gobierno central y de las instituciones del nivel nacional.

Este concepto sobre gobierno municipal pierde sentido en vista de las grandes transformaciones políticas y económicas por las que atraviesa el mundo.

Los procesos de reforma en América Latina plantean un escenario de gobierno municipal diferente, en el cual la prestación de servicios por parte del municipio podrá ascender a un 30% o 40% en un plazo de 20 a 30 años. En el caso de Laredo, presentado anteriormente, el municipio presta entre un 40 o 50% de los servicios públicos.

Es importante guiar normativamente la ampliación futura del ámbito de acción municipal en la prestación de servicios hacia un 30, 40 o 50%, teniendo en cuenta la realidad comunitaria y capacitando los líderes comunales.

6.1 CONCEPTUALIZACIONES SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL

JUSTO AGUILAR,
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
U. COSTA RICA

Cuando se plantea en un proceso político una estrategia de descentralización, la primera pregunta que surge es la de que es lo que se va a descentralizar. A partir de esta pregunta se debe pensar a que nivel se va a romper la estructura política (dominada por una élite de dirigentes nacionales) y hasta donde es viable descentralizar dicha estructura dándole poder a los dirigentes locales. Este cambio en la estructura de poder no es sencillo ya que quienes han gozado de privilegios no van a renunciar a ellos voluntariamente. El impulso de un proceso descentralista demanda la adopción de decisiones serias que conduzcan a la reducción de los privilegios de las élites.

Desde un punto de vista técnico-administrativo hay que decidir cuales son los servicios a descentralizar.

En Alemania se consideraba importante que la municipalidad realizara la prestación de un gran número de servicios públicos. Esto presentaba un doble atractivo, de una parte se ampliaba el ámbito de la gestión municipal, y, de otra parte, los dirigentes comunitarios participaban activamente de la política local por la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones sobre múltiples servicios. Este criterio primó en Europa ya que daba mayor poder y responsabilidad al municipio.

La experiencia latinoamericana ilustra la situación contraria; casi todos los servicios están en manos del gobierno central con excepción de aquellos que no son sustantivos para la vida de la comunidad (aseo, ornato, etc.).

Básicamente el Estado es responsable en tres áreas. En primer lugar, debe crear las condiciones que hagan posible la solución del problema de la pobreza en una sociedad; esto es posible si se garantiza una distribución justa de los ingresos y la riqueza. Este tipo de problema debe ser manejado desde el ámbito nacional ya que tiene un impacto general sobre la sociedad; en caso de que un municipio quisiera atenderlo, debe ser cuidadoso y disponer de recursos transferidos desde el nivel central.

La atención de la pobreza es uno de los factores esenciales en un proceso de estabilización del sistema económico y en una estrategia de crecimiento; esta es una responsabilidad del gobierno nacional de la que, sin lugar a dudas, puede participar el municipio.

La teoría económica de moda en los países desarrollados, utilizada por los economistas de los organismos financieros internacionales, es la llamada del "Equilibrio General". En la teoría en mención se parte del concepto de las imperfecciones del mercado; o sea que el Estado participa económicamente en los casos en que el mercado sea imperfecto.

Las imperfecciones a las que se refiere la teoría son tres.

- La primera, establece que cuando se trata de necesidades colectivas (relativas a toda la comunidad), el Estado debe asumir la responsabilidad de su satisfacción ya que la demanda no proviene de un individuo específico y el mercado es incapaz de atenderla.

- La segunda, se refiere a las externalidades de los servicios que al no ser usados por las personas se produce un despilfarro de beneficios; si en este caso el servicio fuera prestado por la empresa privada lo comunidad debería pagar por él.

“
La teoría económica de moda en los países desarrollados, utilizada por los economistas de los organismos financieros internacionales, es la llamada del "Equilibrio General". En la teoría en mención se parte del concepto de las imperfecciones del mercado; o sea que el Estado participa económicamente en los casos en que el mercado sea imperfecto.

”

Como en muchos casos las actividades productivas individuales conllevan efectos perjudiciales para terceros, es importante que el Estado intervenga como ente regulador.

En resumen, las externalidades que producen costos o beneficios sociales, a partir de producciones o consumo privado, generan una imperfección en el mercado; esta última se hace evidente cuando el mercado no puede asumir todos los costos ni puede cobrar todos los beneficios (lo cual demostraría que la empresa privada es imperfecta).

En servicios como la seguridad social y la educación, la empresa privada puede complementar la acción del gobierno pero, en ningún caso, debe ser el único productor de dicho servicio.

En general se puede decir que la empresa privada es eficiente en términos económicos, pero cuando no lo es el Estado debe entrar a sustituirla y producir la mayor parte del servicio. De este modo, la empresa privada se convierte en un complemento del gobierno para atender a los grupos de mayor capacidad económica, pero siempre bajo el ojo vigilante de la administración del estado.

- La tercera, se conoce como los monopolios naturales y corresponde a situaciones en las que el mercado privado genera explotación entre los individuos.

Cuando se habla de asignación de responsabilidades y recursos la pregunta que surge es la de cómo se debe distribuir la responsabilidad entre los niveles de gobierno.

Las soluciones a los problemas de pobreza y de redistribución de ingresos son de responsabilidad del gobierno nacional y deben ser financiadas con recursos provenientes de los impuestos que pagan los ciudadanos, entre ellos el de renta (el cual grava a los ciudadanos de mayor capacidad económica).

Si la municipalidad asume alguna responsabilidad en materia de pobreza, debe hacerlo en forma delegada; además debe asignarse claramente una partida presupuestaria que garantice que el municipio no va a realizar esfuerzos especiales para financiar proyectos sobre este tema.

Existen responsabilidades propias a cada nivel de gobierno, y eso debe tenerse siempre presente.

La teoría económica considera que existen ciertos criterios respecto de las necesidades colectivas que deben ser tenidos en cuenta, tales como la defensa, sistemas de carreteras, programas de inversión en salud a nivel nacional, etc. Ya que la satisfacción de tales necesidades beneficia al cuerpo social del país, es el gobierno nacional quien debe asumirlas. Si se presenta el caso de que las municipalidades asuman dicha responsabilidad en forma delegada, deberán establecerse normas específicas que fijen las condiciones de la delegación y la forma como se financiaría la satisfacción de las necesidades.

A continuación se profundizará en el tema de las externalidades. Cuando se trata de regular las externalidades que generen perjuicios por actividades de las empresas privadas (contaminación ambiental, por ejemplo), se requiere de una política normativa general que

“

La teoría económica considera que existen ciertos criterios respecto de las necesidades colectivas que deben ser tenidos en cuenta, tales como la defensa, sistemas de carreteras, programas de inversión en salud a nivel nacional, etc. Ya que la satisfacción de tales necesidades beneficia al cuerpo social del país, es el gobierno nacional quien debe asumirlas: Si se presenta el caso de que las municipalidades asuman dicha responsabilidad en forma delegada, deberán establecerse normas específicas que fijen las condiciones de la delegación y la forma como se financiaría la satisfacción de las necesidades.

”

“

En Europa se afirma que el municipio tiene un derecho natural a existir, ya que si los ciudadanos viven en pequeñas comunidades necesitan de un gobierno local que los respalde en el caso de que el gobierno nacional falle.

”

permita un igual tratamiento de las empresas ante la ley. Si bien dicha regulación debe estar a cargo del gobierno nacional, el municipio puede ser el ejecutor de las normas técnicas fijadas por el primero, incluso de las normas que se refieren a la forma como se va a financiar la realización de tal regulación.

El caso de la prestación de servicios como la educación y la salud debería ser un área particular de los gobiernos regionales y locales; así sucede en los países desarrollados (por ejemplo en Europa) donde hay servicios que podrían definirse económicamente como nacionales, pero que son manejados por los municipios, ya que estos últimos existen como tal desde antes que Estado Moderno hubiera surgido.

El Sr. Joseph Centella definió una clasificación de los servicios locales; por su naturaleza, estarían primero los servicios relativos al suelo (calles, servicio y control de cantinas, servicios de explotación, patentes municipales, permisos de explotación de actividades locales, etc.).

El desarrollo de actividades productivas privadas puede tener un carácter general, mientras que la prestación de servicios públicos tiene ciertas especificidades; estas últimas justifican la existencia de regulaciones expedidas por la municipalidad.

El tercer tema a tratar tiene que ver con la costumbre o tradición de intervencionismo por parte de las municipalidades. En Europa las municipalidades históricamente han intervenido en la prestación de ciertos servicios, desde aún antes de que se configurara el estado moderno, como se dijo antes.

En Europa se afirma que el municipio tiene un derecho natural a existir, ya que si los ciudadanos viven en pequeñas comunidades necesitan de un gobierno local que los respalde en el caso de que el gobierno nacional falle.

Si se quiere evolucionar a un régimen de democracia participativa hay que aceptar como necesario la delegación de ciertos servicios a los municipios; la participación ciudadana será decisiva en el proceso y permitirá en mayor control, el cual no sería posible si fuera una entidad del orden nacional la encargada. El alcalde, al ser una autoridad elegida localmente, será más susceptible de recibir la presión local ejercida por sus propios electores; algo así sería imposible respecto del gobierno central.

MEMORIA
SEMINARIO - TALLER INTERNACIONAL

FORMACION
RECURSOS HUMANOS
PARA
UN MUNICIPIO MODERNO



Acto Inaugural
del Seminario Taller,
Viña del Mar

1.0	PRESENTACION	5
2.0	DISCURSOS CEREMONIA INAGURAL	
2.1	Discurso Inaugural Sr. Claudio Lapostól Maruejols Presidente de CORCHILE	7
2.2.	Discurso Sr. Curtis Kaaman Embajador de los EE.UU. de América en Chile	10
2.3	Discurso Sr. Gonzalo Martner Fanta Subsecretario de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Chile	12
3.0	LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO MODERNO	
3.1	Marco de Referencia Sr. William H. Yaeger	17
4.0	FUNCIONES POLITICAS	
4.1	Relación entre los niveles de Gobierno Saúl Ramirez, Alcalde de Laredo, Texas	25
4.2	Funciones Políticas Frank Abeyta, City Manager de Falgstaf, Arizona	27
4.3	Experiencias en el Municipio de Cartagena de Indias Nicolás Curi Vergara, Alcalde de Cartagena de Indias, Colombia	29
4.4	Experiencia en el Municipio de Tabio Ricardo Zornoza, ex Alcalde de Tabio, Colombia	32
4.5	Experiencias en la Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra Percy Fernández, Alcalde de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia	34
5.0	FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS	
5.1	Consideraciones Generales Marino Henao, ex Director de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia	37
5.2	Responsabilidades de un City Manager Peter Vargas, City Manager de Laredo, Texas	41
5.3	Estratégias Operativas en el Municipio de Cartagena de Indias Nicolás Curi Vergara, Alcalde de Cartagena de Indias, Colombia	43
5.4	Proyecto Municipal en Chile Raul Baglioli, Jeje Departamento Estudios Municipales, Ministerio del Interior, Chile	45
6.0	FUNDACIONES RELACIONADAS CON LA PRESTACION DE SERVICIOS Y LA OBRA PUBLICA, CON LOS SERVICIOS ASISTENCIALES Y CON EL ESTIMULO AL CRECIMIENTO	
6.1	Conceptualizaciones sobre el Gobierno Municipal Justo Aguilar, Director Escuela Administración Municipal Costa Rica	51
6.2	Regulaciones y Sistemas Operativos Marino Henao, ex Director de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia	59