

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/R.36  
18 de marzo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

ILPES

Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social



EL PROCESO DE PLANIFICACION MUNICIPAL: ACTUALIDAD  
Y FUTURO DE LO LOCAL A/

Jaime Ahumada  
Carlos Fuensalida  
Eduardo Morales

A/ Este documento fue preparado por los señores Jaime Ahumada del Programa de Investigaciones del ILPES; Carlos Fuensalida, Consultor CEPAL/ILPES; Eduardo Morales, Investigador FLACSO. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las políticas de la Organización.



## EL PROCESO DE PLANIFICACION MUNICIPAL: ACTUALIDAD Y FUTURO DE LO LOCAL

### Introducción

Este trabajo responde a una necesidad: analizar temas actuales dentro del campo de la planificación, sugeridos por las demandas de los gobiernos y por la práctica de asesoría y cooperación técnica de ILPES. Su objetivo es introducir la Planificación Municipal, teniendo como principal marco de referencia lo local y metropolitano, sin dejar de destacar la lógica de su inserción regional y global.

La actualidad de los problemas municipales en América Latina no es producto de la casualidad o de la introducción de una nueva moda. Esta vigencia tiene que ver con las actuales tendencia desconcentradoras y descentralizadoras de la gestión de las políticas de desarrollo que revitalizan el desarrollo regional y local, impulsando con fuerza la administración para el desarrollo en los estadios bajo el nivel nacional o central.

La actualidad de lo local, se apoya también en la existencia de demandas y factores estructurales que presionan sobre los estilos de desarrollo predominantes en la región que, al no tener adecuadas u oportunas respuestas del sistema, se transforman en incentivos de movilización social y, muchas veces, de contestación política.

Desde los años '60, el acelerado crecimiento de las ciudades en los países en desarrollo se ha transformado en preocupación para los planificadores y para quienes hacen las decisiones que viabilizan planes y proyectos en los diversos niveles del gobierno. Las presiones migratorias y demográficas; las demandas por servicios de todo tipo; las peticiones por eficiencia productiva; la absorción por la capital y el gobierno central de los recursos, financiamiento y decisiones y el desbordamiento de las ciudades capitales como Ciudad de México, Bogotá,

Caracas, Río, Manila o Nairobi, crean problemas aparentemente insolubles. Las demandas, entonces, se transforman en urgencias y éstas a su vez, adquieren rápidamente las características de presiones que rebotan, se subsumen o rebalsan la capacidad del sistema político.

De aquí entonces que, en América Latina, con importantes tasas de crecimiento demográfico y expansión urbana, déficits de empleo e ingresos, baja capacidad productiva y casi nula innovación tecnológica, el Gobierno se ve obligado a hacer frente a crisis de diversos tipos que afectan su sistema social y político, de los cuales el subsistema de administración y gobierno local es parte integrante.

En Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Cuba, Jamaica y Santo Domingo, por citar los países donde la problemática local ha adquirido más status e interés, existen en la actualidad acciones que intentan dar solución, en su totalidad o en parte, a problemas de orden nacional reforzando sus niveles municipales: centralización - descentralización; desarrollo urbano-ordenamiento territorial; relaciones de niveles en la Administración Pública y Gestión del Sector Público nacional-regional-local; no participación-participación burocrática- participación democrática; adecuación de la base social a los cambios, reformas y transición sistemática de carácter nacional. Además, en Venezuela, Colombia, Perú, Chile y Cuba se han dado, en el segundo quinquenio de los '70 y actualmente, transformaciones importantes en las leyes orgánicas municipales y en los estatutos jurídicos e institucionales de la regionalización y la participación de los ciudadanos en los programas y planes del nivel local.

Consciente ILPES de que la planificación nacional debe fortalecerse, le está otorgando al tema de la planificación municipal una inserción teórica y práctica que permita cooperar con los gobiernos en la creación de soportes sociales, económicos e institucionales de carácter regional y local que faciliten su expansión por todo el tejido social. Además, como se sabe, el Instituto ha desarrollado una vasta labor en el campo de la planificación regional, considerándosele hoy una de las principales

instituciones especializadas en esta importante materia. Teniendo este punto como base y aval de una capacidad probada, es posible estructurar acciones y políticas que permitan contribuir a los esfuerzos del desarrollo local desde una perspectiva nacional y regional.

## 1. Problemas principales de la planificación local

### 1.1 Fenómenos y tendencias: de la urbanización a la representatividad

Hasta hace pocos años, el proceso de urbanización como parte integrante del desarrollo económico y social, aparecía como un factor controlable. Ni los cálculos más previsores pudieron anticipar el grave desbordamiento y explosiva expansión de las ciudades de los países en desarrollo. Así se prevé para los próximos 25 años que la población urbana de estos países aumentará en 1.300 millones y que habrá cerca de 300 ciudades de más de 1 millón de habitantes, comparadas con las 90 existentes en 1975 (Cohen, 1976). En el mismo período, la población urbana dará un salto del 28% a más del 42% del total, superando por primera vez en la historia el crecimiento de la rural.

Si bien el fenómeno del crecimiento de la población urbana, y por ende de la urbanización, es un problema actual de los países en desarrollo, la demanda ciudadana por servicios municipales que ya exceden la capacidad económica de las ciudades, se da tanto en éstos como en los industrializados.

Los servicios municipales y la planificación local están sobrepasados por el rápido y explosivo avance de la urbanización y afectados por fenómenos como la tendencia a la concentración, la heterogeneidad económica y social, la corporativización de las demandas y la mayor o menor representatividad.

La tendencia a la concentración, que se observa como un rasgo acentuado en los distintos países de América Latina, plantea problemas que preocupan a los gobiernos de la región y a las instancias políticas e institucionales.

En efecto, la velocidad de la concentración poblacional, generalmente en torno a la metrópoli; de los aparatos burocráticos y servicios públicos; de los conglomerados industriales, ha producido redefiniciones en las funciones del Estado, afectando el proceso de planificación del desarrollo.

Más aún, el propio sistema político se ha visto afectado por este proceso, de tal forma que su grado de representatividad se ha tornado asinétrico, en favor de las concentraciones urbanas más significativas. Así, partidos basados en notables y de corte netamente elitarios, han visto desdibujarse su capacidad de vinculación con la problemática que emerge de determinadas formas de organización local.

Esta tendencia concentradora también ha repercutido en los países en que el sistema democrático está vigente, observándose un sensible proceso de concentración del poder que, aunque sea funcional para encarar las cambiantes condiciones de la economía mundial, aparece como contradictorio con eventuales esfuerzos de profundización democrática.

En este contexto, el propio proceso de planificación ha evidenciado un marcado carácter tecnocrático, en la medida en que la concentración y la centralización lo liberan, por decirlo de alguna manera, de asumir la complejidad de opciones múltiples, expresivas de realidades distintas a la de las grandes urbes. Este rasgo de la planificación, ha reforzado el proceso acumulativo de concentración en la medida en que, la aplicación de determinados instrumentos de política económica en base a promedios, como descriptores... "tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas..." (Boisier, 1976).

Este hecho es especialmente válido si se considera como un segundo aspecto relevante la marcada heterogeneidad económica y social que muestran las sociedades de la región. Los profundos desniveles en la distribución del ingreso, las desigualdades que muestra la estructura del empleo, las distancias en los niveles educacionales entre distintos grupos sociales, la convivencia de formas productivas modernas con

modalidades de baja productividad, etc. configuran un cuadro de economías con bajo nivel de integración y desarrollo que disimulan, de modo bastante precario, un trasfondo de tensiones sociales y políticas cercano a "umbrales" críticos.

Sin embargo, el panorama descrito que encierra la lógica de expansión del capitalismo periférico, ha intentado ser contrarrestado con iniciativas orientadas a invertir la inercia concentradora. Una de estas iniciativas descentralizadoras es la planificación regional. A pesar de la rápida difusión de tal forma de planificación, indicadora de la existencia de una necesidad real, su implementación práctica se ha traducido en la constitución de organismos concebidos para controlar y explotar recursos energéticos y naturales, localizados en regiones periféricas. El carácter aislado y marcadamente económico de tales experiencias, no tradujo las expectativas que los especialistas cifraban en ellas. Lejos de eso, en la medida en que se diseñaron esquemas conceptuales de desarrollo periférico integral, se hizo más palpable que la opción era de tipo político, dado que suponía una reversión más o menos profunda de la estructura de la distribución del poder. Además, los problemas derivados de las heterogeneidades internas de las regiones, dificultan la constitución de mecanismos de identidad que tornen legítima su capacidad de representación.

De hecho, la existencia de regiones no pasa el umbral de cierta lógica territorial que no da cuenta, necesariamente, de la existencia articulada de los distintos asentamientos humanos involucrados.

Otra iniciativa, orientada en la misma dirección, es la reciente reaparición de los problemas locales y la consiguiente entrada en escena de la planificación municipal.

## 1.2 Viabilidad de la planificación local

La actual situación de los municipios aparece, en términos de poder, bastante disminuida, frente al Gobierno Central. Aun, en el caso de los grandes centros urbanos, se comprueba la existencia de municipios con diferentes grados de integración.

Sin embargo, una estrategia de descentralización que supone una transferencia de poder a las organizaciones locales, puede asumir, en términos teóricos, al menos dos modalidades. Una primera, consistente en una drástica y profunda redistribución de las facultades de decisión del poder central, en beneficio de las organizaciones locales. Aunque concebible en situaciones de agudo cambio social, su realización, además de implicar un costo de alta magnitud en términos de la desarticulación de todo (o gran parte) del aparato institucional, político y económico actualmente existente, no puede reemplazar la necesidad de sistemas de coordinación e implementación centralizados.

Una segunda opción está dada por la recuperación, a nivel local, de la capacidad de representación de sus propios intereses, insertándolos en un continuo coordinado, con capacidad de incidir en la definición de las opciones, a nivel de la planificación central. Esta opción que parece bastante más factible, debe asumir una serie de problemas.

El primer problema, que se desprende de lo hasta aquí planteado, es la marcada heterogeneidad que muestra el sistema municipal, como resultado de las características del estilo de desarrollo imperante. A la clásica dicotomía urbano-rural, es preciso agregar aquella derivada de las diferentes formas de integración que los propios municipios urbanos muestran.

La factibilidad de obtener que los municipios sean capaces de elaborar sus propios planes de desarrollo, pasa por la realización de un adecuado diagnóstico de su situación, tanto en términos cuantitativos (población, infraestructura, recursos reales y potenciales) como cualitativos (estabilidad histórica, actividad económica predominante, grado de cohesión y participación social, potencial humano reclutable para funciones de planificación, etc.).

Una evaluación adecuada de la situación socio-política puede convertirse en el eje que defina el mayor o menor éxito del proceso de diseño de planes locales de desarrollo y su ulterior implementación.



A nadie escapa la importancia de captar las distintas formas de liderazgo existentes (económicos, políticos, religiosos, etc.); la gravitación que tienen (o pueden llegar a tener) las distintas organizaciones sociales constituidas, así como el tipo real o potencial de competencias que puedan desplegar.

La confección de un mapa de la situación municipal, en los términos esbozados, permite la identificación de situaciones tipo, en el ámbito de los municipios, lo que hará más coherente la necesaria tarea de nivelación que se emprenda, sea por la vía de la capacitación, u otras.

Un segundo problema radica en la tendencia del municipio a transformarse en una instancia corporativa, cuyas demandas pueden constituirse en fuente de conflictos, en la medida en que su satisfacción aparece contradictoria con aquellas otras, planteadas por otros municipios.

Un camino para atenuar esta situación es definir al municipio incorporado en un sistema, con el propósito de ensanchar el espacio de referencia y permitir la configuración de estrategias de desarrollo diferenciales, tanto coyunturales como de largo plazo. Esta noción sistémica permite, además, asegurar un cierto grado de control del poder local, en torno al cumplimiento de las metas globales trazadas para su desarrollo, a la vez que implementar diseños más flexibles de planificación que los hasta ahora conocidos en la región. (De Mattos, 1979).

Una consecuencia que se deriva es la consideración del diagnóstico no sólo como una fase previa global, sino como una tarea continua que permita ir realizando los ajustes necesarios, de acuerdo a las condiciones socio-políticas y a los propios desarrollos que el funcionamiento del sistema acarrea.

Por último, la integración sistémica permite traspasar el marco de las reivindicaciones específicas y generar las condiciones para la elaboración de demandas de tipo más general.

Un tercer nivel de problemas lo constituye el grado de representatividad que la estructura municipal es capaz de exhibir. En este sentido, la capacidad organizacional autónoma está muy vinculada a la existencia y características de procesos potenciales de movilización-participación, en la base social. Dados los rasgos anotados del proceso de desarrollo latinoamericano, los grados de tolerancia participativa que muestran las estructuras económicas y socio-políticas, tienden a debilitarse en la medida en que las tendencias burocratizantes se consolidan.

Este hecho que es especialmente agudo en el ámbito de la metrópoli, puede ser enfrentado por la planificación local, entendida como un proceso socializador de formas de participación, tanto en la generación de sus propias instancias organizacionales como en aquéllas que son producto de la lógica desconcentradora de los grandes entes públicos. Es pertinente distinguir el distinto significado de la desconcentración, que se caracteriza por el mero traslado territorial de entes concentrados, y el de la descentralización que supone, además, una transferencia, en el nivel de la toma de decisiones, a los niveles locales, que están en mejores condiciones de desencadenar estructuras participativas de intensidad variable.

Por último, el diseño de un sistema de planificación local puede cumplir, al menos dos importantes funciones: a) descentralizar el grado de conflictos en la cúpula del poder y b) constituirse en una herramienta adecuada de socialización en el ejercicio de formas de auto-gobierno. Ambas funciones pueden acarrear efectos positivos para la redefinición de la actual situación. (Flisfisch et.al., 1980)

Por una parte, la descentralización del nivel de conflictos significará la constitución de una mayor cantidad de opciones a considerar en el proceso de planificación global. Por otra, el privilegio de formas más participativas, necesariamente replanteará el contenido actual de las modalidades de planificación hacia formas de una mayor elasticidad que la actual.

Desde luego que los problemas enunciados son de naturaleza compleja, pero ciertamente deben ser tomados en cuenta con el propósito de diseñar estrategias factibles que permitan el fortalecimiento y la eventual profundización de los rasgos democráticos del desarrollo latinoamericano.

## 2. Definición, objetivos, ámbito y funciones de la planificación municipal

### 2.1 ¿Qué es la planificación local o municipal?

En el escenario latinoamericano, lo local, lo municipal tienen como referente histórico el Cabildo como órgano representativo de la comunidad, por lo que analizaremos a la planificación local desde la perspectiva de la práctica teórica que implica definir-redefinir constantemente en función de los hechos pasados y actuales.

El Imperio Español al conquistar y colonizar América, utiliza como mecanismo de penetración la fundación de ciudades que "al revés de lo ocurrido en otras colonizaciones, estuvo por lo general enclavada en el interior de una región, manera muy manifiesta de señalar su sentido permanente y definitivo" (Estellé Méndez, 1974).

La fundación de ciudades, la incorporación de éstas a la monarquía española y la adopción - imposición de muchas de las instituciones político-administrativas peninsulares, caracterizan la conquista y colonización de América por España. "De éstas, sin lugar a dudas, los Cabildos fueron las que con mayor fuerza se arraigan en la conciencia de los conquistadores, ya que fueron los voceros del pueblo, comunidad o república frente al poder de la corona". (Estellé Méndez, 1974).

En España, en la alta edad media, surgieron los Cabildos como organismos representativos de los fueros y derechos de la comunidad, pero cuando son transplantados a América se encontraban en notoria decadencia al oponerse, por su mismo origen y desarrollo, a la política centralizadora del Estado.

El Cabildo funcionaba con dos Alcaldes, que administraban la justicia local, y seis regidores que se preocupaban de todas las cuestiones que pudieren interesar a la ciudad. Además de estos

funcionarios que actuaban como cuerpo colegiado, existían el Procurador, que hacía presente los problemas de los vecinos; un Mayordomo que guardaba el tesoro; un Escribano que llevaba actas y correspondencia; el Alguacil Mayor, que hacía cumplir los mandatos judiciales y que ejercía prácticamente como jefe policial; el Alférez Real que tenía a su cuidado el estandarte del Rey y el Fiel Ejecutor que vigilaba la naturaleza de los abastecimientos y controlaba precios, pesos y medidas. De acuerdo al tipo de funcionamiento que adoptaba, se podía hablar de Cabildos Abiertos, donde los principales vecinos discutían los problemas de mayor importancia local y regional, y de Cabildos Cerrados, que trataban las materias de rutina.

Las atribuciones de los Cabildos como organismos de gobierno se centraban en materias de orden:

- a) administrativas: construcción de caminos, dictación de ordenanzas, desarrollo de las obras públicas;
- b) económicas: fijación de precios, regulación de la producción, control en el ejercicio de ciertas profesiones;
- c) judiciales: administrar justicia sumaria de la primera instancia en lo civil y criminal; y
- d) políticas: representar a la comunidad y al pueblo en la defensa de fueros y derechos.

El Cabildo tuvo gran poder en la época de la conquista de América Latina, pero al surgir otras instituciones que dependían directamente del Rey, sus atribuciones fueron restringiéndose. La venta de los cargos consejiles les restó representatividad, la que disminuye notoriamente cuando el rey nombra Intendentes que asumen todas las funciones del Cabildo, centralizando el poder. Pero quizás lo más relevante para nuestros propósitos es el hecho de que los Cabildos o municipios constituyen una primera forma de representación autónoma ante el aparato administrativo colonial, expresivo del absolutismo de la Monarquía.

La invasión de Napoleón a España, hace renacer el rol de los Cabildos, los que se transforman en centros de resistencia y voceros de los primeros sentimientos de Independencia de las Colonias Americanas.

Junto con la Independencia de los países latinoamericanos, los Cabildos se transforman en la principal institución de su desarrollo inicial, jugando un papel importante en el forjamiento de la nacionalidad. Sin embargo, durante el Siglo XIX, en la mayoría de los países hispano-americanos, se observa una atenuación relativa del poder urbano y un fortalecimiento del poder rural, lo que para muchos autores, aparece representado en la existencia de la Hacienda. El poder del caudillo descansaba, fuertemente, en la existencia del municipio, lo que le aseguraba, a través de su control, la condición de permanencia necesaria de tal poder. En breve, junto a la Hacienda, la organización municipal representa una forma de dominación que, más o menos, es característica de un importante período del Siglo XIX.

Con posterioridad, la existencia de un "Estado nacional", una de cuyas expresiones es la emergencia de un Ejecutivo más o menos fuerte y centralizado, está íntimamente unido al desarrollo y expansión de las grandes ciudades. Por su parte, los grupos conservadores, aunque disminuyen su poder hegemónico, a partir del control del sistema municipal agrario, mantienen su presencia política en especial, por medio del poder electoral. (Faletto, 1978).

En resumen: al igual que lo que les sucede en la península ibérica, el poder de los Cabildos ya transformados en Municipalidades, va disminuyendo a medida que se estructura el Estado y se fortalece el Gobierno Central. Las funciones de gobierno local se minimizan y se acentúan aquéllas de administración. Más que gobierno local, el Municipio es, en la actualidad, una institución esencialmente administrativa que interviene como agente reglamentador de la vida urbana en puntos que no son esenciales para la dinámica de las fuerzas sociales y políticas del sistema dominante.

"La Municipalidad no es, necesariamente, el reflejo del poder en el ámbito local ni la cabeza visible del sistema social establecido" (Zolezzi y Sánchez, 1979), solamente aparece como tal en aquellos casos donde es capaz de articular la estructura del poder nacional y se presenta como interlocutor y representante de intereses regionales o locales ante niveles superiores. El caso puede darse en todos aquellos municipios



alejados de la capital del país o donde los institutos del poder central, en esta instancia la seccional local, se convierten en un factor más de presión política sobre la entidad de administración y gobierno municipal.

En la tradición cultural latinoamericana de este siglo, el Municipio como instancia de base de la estructura del Estado, no aparece como agente importante de desarrollo económico y social sino que más bien como parcela política y escalón de menor grado frente a intendencias, gobernaciones, diputaciones departamentales o provinciales y senaturías regionales o nacionales. Lo local se vincula espacialmente a la comuna, pueblo, ciudad de menor desarrollo, localidad. En estas subdivisiones espaciales y administrativas se visualiza la municipalidad como organismo del poder, ya que en las ciudades de desarrollo mediano y grande, integradas por varios municipios, entra a ser otro de los mecanismos de gobierno y poder en un nivel jerárquico inferior a Gobernaciones, Intendencias y Alcaldías Metropolitanas.

Otro tanto ocurre con la Administración Pública Municipal y con las legislaciones que se dictan sobre materias municipales en las Cámaras Nacionales, al igual que con las que tienen su origen en los consejos y alcaldías. El ingrediente de interés político prima y el desarrollo de políticas científicas y racionales se ve menoscabado, reduciéndose la influencia, legitimidad y eficacia de estos órganos locales que debieran ser expresión de los intereses de la comunidad político-social básica.

El análisis histórico nos muestra a un Municipio en constante disminución de sus atribuciones e influencia que, de organismo de gobierno prácticamente autónomo y de administración local, se ha transformado en instancia administrativa comunal y de base del Gobierno central y regional.

Los estudios y análisis que lo toman desde el ángulo del Gobierno urbano local, enfatizan su vinculación con fenómenos de postguerra como la descolonización, la emergencia de nuevos estados y la

modernización que estarían teniendo lugar, aún hoy, en los países en desarrollo. Al respecto, se define a las naciones en desarrollo como aquéllas cronológicamente nuevas y a las emergentes en el sentido occidental del término. En este tipo de países, se desarrollarían cuatro modelos básicos de gobierno local que serían: el francés, el inglés, el soviético y el tradicional, todos con sus propias variantes, combinaciones y particularidades (Alderfer, 1964), por lo cual es posible sostener que esencialmente ninguno de los instalados en estas naciones podría homologarse como perteneciente neto a alguno de los modelos citados.

En esta clase de análisis, los Gobiernos locales, excepto el modelo tradicional, aparecen como productos de la civilización occidental, incluso el soviético se visualiza con rasgos no sólo de Rusia prerrevolucionaria sino también de la Europa continental del Siglo XIX. El Gobierno local, entonces, estaría integrado por todas las unidades de gobierno bajo el nivel nacional en los estados unitarios, y las que existen bajo los niveles nacional y estadual en los sistemas federales. La cobertura completa incluiría todos los niveles ubicados bajo la línea del gobierno central o nacional: provincias, distritos, subdistritos, municipalidades, pueblos y aldeas. Cualesquiera sea la dimensión que se asuma, siempre es importante tener presente la esencial unidad del gobierno como un todo y las relaciones que se dan en los diversos niveles.

En los estudios ONU, como por ejemplo: La Reforma de la Administración Local (1975) o Aspectos Administrativos de la Urbanización (1972), se ubica al sistema administrativo de Administración Local de una nación como parte integrante de su estructura política global, estrechamente vinculada a aspectos básicos de la actual problemática del Estado moderno: la urbanización, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; descentralización administrativa e institucional; desconcentración espacial, industrial y financiera; traspaso o transferencia de control y autoridad; participación ciudadana y popular en la gestión y desarrollo de su comunidad, centro de trabajo y base de acción social.



Es lógico agregar que la Planificación aparece como relación social y política que racionaliza y programa la distribución de recursos y acciones, dinamizando la toma de decisiones y procesando dialécticamente las políticas del gobierno y la sociedad.

Las Entidades de Administración Local o Autoridades Locales son definidas en estos estudios como las subdivisiones políticas, urbanas y rurales, situadas en un plano inferior al nacional, que han sido instituidas por ley y ejercen un control sustancial sobre los asuntos locales, incluso la autoridad impositiva. La Administración Local en sí, suele entenderse como el sistema y las Entidades como los órganos integrantes del sistema de Administración Local.

Ahora bien, tratando de encontrar puntos de convergencia y análisis que sirvan para llegar a una conceptualización primaria de qué es la planificación municipal o local, existen algunos conjuntos de términos e ideas que pueden aproximar a esa meta:

a) La idea central de la planificación es la racionalidad y la toma de decisiones para prever un período o etapa futura, por lo cual, muchos autores, partiendo de que ésta es una relación social y política, sostienen que planificar implica definir un número de alternativas posibles. Además, la planificación se expresa en un proceso teórico y práctico, en el cual las etapas de formulación y ejecución - sin ignorar las fases de discusión, control, evaluación y revisión - tienen como guía de dirección u orientación un determinado proyecto político que influye decisivamente en la toma de decisiones, distribución de recursos, objetivos y metas;

b) Lo local, lo municipal, tendría un espacio ubicable en un plano inferior a lo nacional, tanto desde el ángulo espacial: el país, la región, la metrópoli y la localidad, como desde la perspectiva económica, política e institucional que divide al Sector Gubernamental en: Gobierno Central (gobierno general - órganos del estado, ministerios, ramificaciones -; órganos auxiliares, empresas); Gobiernos estatales, provinciales y municipales con sus respectivos gobierno general, órganos auxiliares, empresas. Estos últimos, estarían formados por "los

organismos ejecutivos o administrativos encargados de resolver los asuntos regionales o locales que le competen. Incluye los órganos judiciales y legislativos cuando los hay a nivel regional o local. La composición institucional suele ser la misma que la del gobierno central" (Martner, 1967);

c) El Sistema Administrativo y Político de Gobierno y Administración Municipal es parte integrante del sistema político global en los países en desarrollo, por lo cual lo municipal se insertaría en la estructura del Estado no como un elemento más, sino como la primera y cotidiana instancia de Gobierno y Poder con la que tendría que contar el ciudadano para desarrollar su vida social y política.

## 2.2 Objetivos

El primer objetivo es racionalizar y prever el funcionamiento, organización, estructura y desarrollo del Sistema de Administración y Gobierno Municipal. La debilidad del régimen de gestión municipal latinoamericano y la diversificación considerable que se aprecia en el desarrollo local de acuerdo a los diagnósticos que se hacen al respecto (Zolezzi y Sánchez, 1979; Brewer-Carías, 1979), llevan a ubicar este objetivo como central e insoslayable. A las diferencias entre comunas urbanas y rurales habría que agregar la existente entre las ciudades de menor desarrollo, de desarrollo mediano y aquéllas de desarrollo en expansión lo que casi siempre suele coincidir con lo que se denomina tradicionalmente ciudades pequeñas, medianas y grandes. Estas últimas, por su parte, tienen la tendencia a metropolizarse y a convertirse en áreas o regiones metropolitanas, ciudades económicas o ciudad regional, por lo que su problemática se ubica en una zona intermedia entre la gran ciudad y la metrópoli.

El segundo objetivo de la planificación local es atinente con la democratización de las relaciones sociales, ya que la recolección y evaluación cuidadosa de información post, ante y de futuro, sobre el objeto de análisis que asegura la racionalización en la toma de decisiones, es un marco adecuado para redefinir el poder real del nivel local, tanto desde la perspectiva de la acción ciudadana y de la acción popular como de los mecanismos de desarrollo democrático viables e instrumentos desde esta instancia.

El tercer objetivo es mejorar la capacidad, eficiencia y dinamismo del sistema de gobierno y administración local en sus estructuras orgánicas e institucionales y en la preparación e implementación de planes de desarrollo y proyectos económicos y sociales, formulando y perfeccionando un sistema integral de planificación del desarrollo municipal. En el cumplimiento de este objetivo la planificación local involucra acciones de desarrollo técnico y operativo, de capacitación e investigaciones en las áreas de desarrollo urbano; planificación social; sistemas de información para la planificación y la administración municipal; administración pública y gestión del sector público municipal; finanzas públicas municipales; programación presupuestaria y evaluación de proyectos económicos y sociales.

El cuarto objetivo es la creación de un sector público municipal eficiente, con alto grado de legitimidad y consenso, así como también con mecanismos de participación ciudadana que faciliten el acceso de organizaciones y grupos a los niveles de toma de decisión, formulación e implementación de políticas. Como se sabe, la misión de los gobiernos locales y municipales es producir una cantidad de servicios, programas y regulaciones que no solamente beneficien a la comunidad sino que la integren al desarrollo de su vecindario, comuna, región y país. Sin la participación de la comunidad en la gestión de su entorno se hace difícil el éxito de la planificación local.

El quinto y último objetivo de la planificación local es superar la heterogeneidad que muestra el sistema de gobierno y administración local dada por la dicotomía urbano-rural, las diferenciaciones socio-económicas que se producen al interior y entre ciudades, los grados de centralización y concentración político-institucional y económica que se advierten en las relaciones nacional-regional-local y la escasa permeabilidad estructural del mismo sistema para representar sus fuerzas socio-políticas e intereses más permanentes.

### 2.3 Ambito de la planificación local

La respuesta obvia para abordar cuál es el ámbito de la planificación local o municipal tendría que ser, como se evidencia en algunas definiciones, todo aquello que se ubica bajo la línea de acción del gobierno central. De inmediato surge una primera contradicción, ya que bajo lo central o nacional está la región y ésta normalmente abarca una gran provincia o dos o más medianas, o varias pequeñas. Se invalida, de alguna forma, la asimilación de lo local a lo regional aunque sí emerge la integración de lo local en lo regional si entendemos que las provincias se conforman de urbes, pueblos y localidades cuyas jurisdicciones político-administrativas e inclusive espaciales se corresponden al o los municipios.

La administración o gestión de una ciudad, generalmente de las pequeñas y medianas, la hace el Municipio que, como principal instancia del gobierno local, es el mecanismo que caracteriza a la administración urbana, materia de gran importancia en las políticas urbanas del Estado. El actual desorden urbano, caracterizado por la falta de racionalidad en la construcción de las ciudades y su creciente disfuncionalidad con una mejor calidad de la vida de los ciudadanos, está requiriendo actualmente de políticas urbanas que provean de las fórmulas que frenen estos desbordes y que hagan factibles los mecanismos de administración urbana consecuentes con verdaderas estrategias de desarrollo nacional que tomen en cuenta lo cotidiano, lo extraordinario y global de la vida humana. Una de estas fórmulas es el reforzamiento de los Municipios, primer contacto del hombre común con el poder y gobierno de un Estado.

Hasta ahora, en América Latina, se ha mantenido al Municipio como un poder subalterno, con recursos, autoridad y jerarquía de segundo y tercer orden frente a los que poseen los ministerios, secretarías y entidades menores de carácter ministerial del aparato de gobierno. En otras palabras, el Municipio ha sido reducido al ámbito de los problemas menudos pero que, paradójicamente, lo enfrenta al mundo de las necesidades, preocupaciones y acciones cotidianas de los grupos, capas y clases que conforman éso que definido como pueblo es una virtual alianza por la igualdad, ser más, vivir mejor y progresar. Es por el desarrollo de

este ámbito de lo cotidiano y la lucha por las igualdades por donde el Municipio se vincula con la democratización de las relaciones sociales y con el problema de las movilizaciones de pobladores y regionales, siendo una de sus consecuencias: la lucha por la vivienda, el sitio y los servicios más elementales que posibiliten la habitación y la vida en comunidad.

Resumiendo: el ámbito más real de aplicación y desarrollo de la planificación local o municipal es la ciudad y de acuerdo a su tamaño las subdivisiones que en éstas se puedan dar, por lo cual en las ciudades grandes y medianas puede existir más de un municipio. La problemática urbana y social que las ciudades contienen tiende a ampliar el campo de investigación, análisis y operabilidad a temáticas que como la democratización de las relaciones sociales, los movimientos sociales urbanos, la vivienda y el equipamiento comunitario, los servicios y programas poblacionales e inclusive las formas que adquiere el poder y su ejercicio en campamentos, poblaciones y comunas.

#### 2.4 Funciones y Rol del Gobierno Local

El Gobierno Local debe cumplir simultáneamente con una serie de funciones entre las que se destacan: la administración de los servicios públicos, la representación de las necesidades de la comunidad ante el gobierno regional y central, el manejo de los bienes de propiedad comunal, la administración y control de las actuaciones urbanísticas promovidas por los particulares, etc. En otras palabras, el Gobierno Local desempeña el rol de una agencia al servicio de la comunidad comunal.

Sin embargo existe la probabilidad de que su rol como Agencia se vea desvirtuado en cuanto el Gobierno Local actúe solamente como una extensión del gobierno central, sin dar lugar a la posibilidad de acoger y propiciar iniciativas surgidas desde la comunidad local. Esta probabilidad se acentúa en cuanto el gobierno local funcione como reflejo de un gobierno central de tipo autoritario y centralista, en el que sólo se permita un muy bajo nivel de participación directa de la comunidad en los asuntos gubernamentales locales.

En uno u otro caso, debemos dejar en claro, como lo señalan Jessop y Friend (1971), que el Gobierno Local desempeña su rol a través de mecanismos de intervención en la vida diaria de la comunidad. En otras palabras, ordenar que ciertas cosas se hagan y otras nó. En este sentido, el Gobierno Local estaría afectando tanto a la libertad como a los derechos de los ciudadanos, pero - y siguiendo la argumentación de Wheeler (1971) - el debate fundamentalmente debería centrarse sobre la extensión que esta intervención podría llegar a abarcar en función de unos intereses generales definidos por la propia comunidad.

Estos intereses generales, o grandes metas de desarrollo comunitario según Wheeler (op.cit.), se derivan de un diagnóstico y análisis realizado conjuntamente por la comunidad y su Gobierno Local, y que vienen a conformar un proyecto común. Es necesario anotar que Wheeler considera como esencial la existencia de un amplio sistema de participación del público, como pre-registro para comenzar a elaborar este proyecto común, pues sólo así puede llegar a ver perfectamente definidas las necesidades reales, así como los anhelos y deseos de esa comunidad.

De aquí entonces, que surja la necesidad de visualizar un Gobierno Local que se estructure en torno a un amplio sistema de participación de la comunidad para poder asumir el rol de agencia generadora de iniciativas a nivel local. De acuerdo con Friend y Jessop (op.cit.), el Gobierno Local debe asumir este rol mediante lo que ellos denominan el "control direccional" de los asuntos locales, como opuesto a un sistema de control autoritario o no participativo.

El "control direccional" se basa en la premisa de que - en presencia de un efectivo sistema de participación de la comunidad en la toma de decisiones a nivel local - la comunidad puede ejercer un grado importante de control sobre las decisiones técnicas a través de los organismos de base y a través de sus representantes elegidos de manera de dirigir los efectos de estas decisiones hacia objetivos

•

coincidentes con los intereses generales de la comunidad. Por lo tanto, el "control direccional" canaliza las necesidades y demandas de la comunidad mediante una acción de transacción entre el gobierno y la comunidad hacia esas metas. Esta acción de transacción, enriquecedora y positiva, no rinde frutos si no es asumida plenamente por el Gobierno Local. Con esto queremos indicar que debe llegar a formar parte integral de la estructura político-administrativa del Gobierno Local, pues de otra forma el proceso transactivo vendría a corresponder al resultado de un enfrentamiento entre los intereses de la comunidad y aquellos del gobierno, con lo que - obviamente - no se llega a obtener un sistema de control direccional en esa comunidad. El proceso transactivo sería el producto de un conflicto entre la comunidad y su gobierno. De acuerdo con Rappoport (1974), un consenso transactivo nacido de un proceso conflictivo entre comunidad y gobierno, no constituye una base suficiente como para cimentar lo que hemos venido denominando aquí un "Control Direccional". Rappoport indica que la existencia de un conflicto señala una divergencia de opiniones sobre las metas de desarrollo locales. Agrega que, aun cuando la aparición de un conflicto abierto entre gobierno y gobernados al que se busca solución a través de un sistema de transacciones, es referente de un estado correspondiente a una democracia representativa, no debe confundirse con aquel correspondiente a una democracia participativa en la que los conflictos no se plantean sobre divergencias de base acerca de las metas de desarrollo, sino que sobre los medios para alcanzar esas metas, lo cual constituye la esencia misma del sistema de "control direccional".

## 2.5 Demandas de la comunidad ante el Gobierno Local

Las demandas presentadas por la comunidad responden a intereses, anhelos y necesidades reales de la comunidad, las que se han venido gastando y generando a través del tiempo mediante un proceso iterativo y acumulativo que pasa de uno a otro umbral de desarrollo. Cuando una comunidad alcanza un umbral significativo en su proceso de desarrollo,

genera ciertas demandas que corresponden a nuevas necesidades y que se suman a las ya existentes. Es decir que al alcanzarse un cierto rango de desarrollo, la comunidad requiere de unas dotaciones de equipamiento urbano de servicios y sociales que definen ese rango de desarrollo. Al mismo tiempo se generan nuevas expectativas que vienen a derivar en mayores demandas cualitativas sobre ese equipamiento potencial. Este proceso tiene una dinámica histórica que podríamos denominar natural, o sea, que se cumple en un cierto plazo de tiempo y en presencia de un cierto nivel de dinamismo de la comunidad. La experiencia histórica latinoamericana nos indica, por lo contrario, que este proceso natural se ve alterado bruscamente cuando el crecimiento se hace demasiado rápido y se entra en un proceso de rápida urbanización. Este proceso de rápida urbanización puede, y en la gran mayoría de los casos así ha ocurrido, ser acrecentado en su efecto disruptor por factores de política y administración locales, generadas desde el gobierno central o desde el propio Gobierno Local. Estos factores pueden tener efecto sobre el patrón de distribución y asignación de los recursos locales o, la modificación de la estructura misma del Gobierno Local, con lo que es viable que se produzcan cambios en las demandas o, en este último caso, llegarse al extremo de una demanda totalmente insatisfecha producto de la desaparición de un servicio.

Este último caso es de común ocurrencia en situaciones de extrema depresión del Gobierno Local como producto de un proceso regresivo irrecuperable, como sucede en aquellos municipios que pierden rápidamente su población activa por emigraciones, y se ven obligados a reasignar sus escasos recursos entre los servicios más básicos para la comunidad, abandonando - por necesidad - otros servicios vitales.

No se conoce aún el resultado práctico que tendrá la privatización y traspaso de ciertos servicios al sector privado en los municipios chilenos, experiencia que recién ahora se ha venido aplicando, y que corresponde a una situación relativamente extrema respecto del concepto del Estado como proveedor de estos servicios. En Colombia, nos



encontramos con una estructura de Gobierno Local, en cuanto a los servicios, que ha sido diseñada con miras a una respuesta relativamente flexible en términos de oferta de servicios versus demandas reales. Esto se logra a través de un sistema de empresas municipales con suficiente autonomía, como para garantizar su efectividad, y con nexos muy definidos respecto de sus obligaciones y alianzas con el Gobierno Local, para garantizar una mínima coherencia y planificación conjunta de las acciones de cada uno.

De hecho, nos encontramos con que el desarrollo de las grandes urbes latinoamericanas se ha visto afectado por estos dos factores disruptores: proceso de rápida urbanización y una fuerte intervención central sobre las autonomías locales (IBAM, 1976).

Estos factores aparecen casi simultáneamente por una razón muy simple: enfrentado el Gobierno Local, y junto a él, el Gobierno Central, a un proceso de rápida urbanización concentrado en la ciudad primada o a lo sumo, en dos o tres centros urbanos principales, tiende a sobre-actuar ante este estímulo interfiriendo aún más en el proceso y provocando un efecto multiplicador en el patrón disruptor. Si se analizan las políticas y ordenanzas urbanas de los principales centros latinoamericanos en la época en que se vieron afectados por el proceso de rápida urbanización y sus subsecuentes desarrollos legislativos, se podrá encontrar una secuela de medidas más bien desordenadas, y normalmente atrasadas, para frenar el crecimiento de los centros (lo que no sucedió en ningún caso), para adecuar las estructuras administrativas, legislativas y financieras del Gobierno Local a estos nuevos requerimientos. Por último la situación se consolida, mediante un sistema de delimitaciones administrativas y territoriales, por las cuales el Gobierno Local logra justificarse ante la Comunidad alegando que hace lo que buenamente puede para solucionar los problemas, pero que no le exijan más allá de sus posibilidades.

### 3. Dinámica y estructura del Gobierno Local

#### 3.1 El Gobierno Local y el Sistema Urbano

La imagen que la comunidad tiene de su Gobierno Local, está fuertemente condicionada por las diferentes necesidades y demandas por servicios que plantean los distintos grupos o individuos de ésta. Para muchos, el Gobierno Local es un ente lejano que se preocupa de extraer las basuras y pavimentar las calles. Para otros representa la única fuente de servicios educacionales y de salud, o el acceso a la vivienda.

Esta visión que el individuo o sectores de la comunidad tienen de su Gobierno Local, se aplica también al espectro socio-político. Así, la comunidad tiene una imagen socio-política del proceso decisonal local, fraccionada y parcial y, en el mejor de los casos, ni siquiera sabe quién toma las decisiones; por qué las toma; ni cuáles serían sus derechos ante el Gobierno Local respecto de hacerse oír e influir en una decisión gubernamental.

¿Por qué se produce este fenomeno?

La comunidad vive en un medio urbano y, por lo tanto, reconoce al Gobierno Local como el proveedor de los servicios urbanos. Lo interesante de este reconocimiento es que la comunidad tiende a separar al Gobierno Local del Sistema Urbano como tal. Es decir, tiende a identificarlo como un elemento independiente, cuyas funciones son las de proveer y regular el flujo de recursos, autorizar y controlar la localización espacial de estos y guiar a la comunidad hacia ciertas metas de desarrollo. Estas metas deberían ser fijadas en un consenso entre la comunidad y el Gobierno Local, así como entre éste y el Gobierno Central, lo que pocas veces sucede en la práctica.

Sin embargo, es necesario reconocer que el Gobierno Local es parte integrante e interactuante en un Sistema Urbano sumamente complejo con una gran variedad de componentes, en el cual no está ubicado ni por encima ni fuera de él. El Gobierno Local, como entidad de gobierno no puede ser sólo un elemento de control autoritario sino que debe

actuar interviniendo en la vida misma de la comunidad mediante un control direccional, tal como se describió anteriormente.

Una condición sine qua non para que ésto se haga efectivo es que el Gobierno Local logre desarrollar una comprensión de cuáles son sus interrelaciones dentro del Sistema Urbano, de manera de poder determinar con precisión los nexos e interconexiones entre los distintos componentes del sistema con su estructura operativa y política. Esto no implica, como erróneamente lo han asumido un gran número de Gobiernos Locales latinoamericanos, la necesidad de hacer crecer la maquinaria burocrática y administrativa sino que implica asumir un rol de velar porque las condiciones para el desarrollo se encuentren presentes, ya sea que las provea el mismo Gobierno Local, las requiera del Gobierno Central, o sean generadas por la misma comunidad en un sistema mixto. En otras palabras, se trata de que el Gobierno Local asuma un rol creador de oportunidades para que se mejore la calidad de la vida en la comunidad.

Este tipo de rol implica una forma distinta de hacer Gobierno Local. Diferente de la imagen que hasta ahora se ha venido manejando como normal.

La formulación de un Gobierno Local dedicado a la tarea de crear oportunidades por encima de intereses de algunos grupos, es otro aspecto del control direccional. En la formulación de este tipo de Gobierno Local, intervienen tres aspectos o "dimensiones", como las definen Jessop y Friend (op.cit.).

Estas "dimensiones" corresponden a ciertos aspectos de las relaciones político-administrativa entre el Gobierno Local y la Comunidad, que deben ser tomados especialmente en cuenta al diseñar y formular una estrategia de acción para el Gobierno de esa comunidad.

Las tres principales "dimensiones" son las siguientes:

a) Impacto

Define el peso o impacto de las decisiones del Gobierno Local sobre la Comunidad y la influencia que puede llegar a tener sobre el sistema en general.

Este impacto se dá en las áreas sobre las cuales el Gobierno Local ejerce un control directo sobre la vida diaria de la comunidad, tales como la legislación y ordenación del desarrollo urbano, las finanzas municipales, los servicios básicos, etc.

En un análisis histórico, vemos que los Gobiernos Locales han ido adquiriendo responsabilidades sobre múltiples facetas de la vida comunitaria como respuesta a problemas que han ido surgiendo de la misma evolución y desarrollo de ella. Así el Gobierno Local agrega a su campo de acción nuevos aspectos bajo su mandato, que van quedando institucionalizados en la legislación y que, a la larga, hacen que deje de percibir su rol dentro de un contexto general, para verse inmerso en el detalle administrativo de innumerables áreas de control y decisión que van desde la salud pública y educación, hasta la reposición del alumbrado público. El sistema de ingresos pasivos, como se explicará más adelante, colabora fuertemente a la alienación administrativa de los Gobiernos Locales.

Con esto, el Gobierno Local ha dejado de reconocer el gran impacto que tiene, o puede llegar a tener, dentro de la comunidad, en cuanto a la influencia que ejerce sobre el sistema general. Si el Gobierno Local actúa como una agencia que propicia iniciativas al nivel local, este impacto puede ser medido, controlado, organizado y mejorado, de forma que abarque a todas aquellas acciones independientes que desarrolla dentro de la vida comunitaria.

En otras palabras, se requiere de una toma de conciencia de que el Gobierno Local, como un todo, ejerce un impacto de importancia extrema en la comunidad, y debe ser planificadamente integrado a la toma de decisiones gubernamental a través del consenso comunitario.

#### b) Interacción

Esta dimensión corresponde a la necesidad de que las distintas acciones de un Gobierno Local, ejercidas a través de los distintos departamentos y servicios de administración, planeación y control, se efectúen dentro de un marco de coordinación y uniformidad de propósito

con el objeto de aumentar la eficiencia y evitar el malgasto de recursos debido a duplicaciones o vacíos en ellos.

Según Jessop y Friend (op.cit.), los gobiernos locales se caracterizan por estar estructurados administrativamente en términos de compartimientos estancos, lo que dificulta o impide la fluidez de la interacción entre los diferentes servicios locales. Esta separación o compartimentalización, no sólo se produce entre compartimientos del Gobierno Local, de manera que se fomentan las duplicaciones y la pérdida de la visión totalizadora, sino que impide una eficiente planificación a futuro basada en un reconocimiento de causa-efecto en el tiempo presente. Por ejemplo: la relación entre los servicios de educación y el juzgado de Policía Local, aparece hoy como vagamente filosófica. Sin embargo, lo que suceda a los niños en el colegio tendrá una fuerte influencia en la clientela futura de los juzgados, reformatorios, etc.

La respuesta típica del sistema actual es la de formar comités y comisiones mixtas para lograr una coordinación horizontal, la que en el 90% de los casos no se logra. Una experiencia directa recogida en Cali, Colombia, demuestra que la coordinación interagencias institucionalizada era claramente inoperante, mientras que un sistema informal entre los jefes y profesionales de estas agencias, que se encontraban en eventos sociales o durante las horas de trabajo, permitía que la información pasara con relativa fluidez y se pudiera tomar decisiones colegiadas respecto de temas de importancia para la entidad municipal. Aquí cabe hacer una aclaración en el sentido de que el Gobierno Local debe operar como una Corporación de Servicios y Administraciones A/, a cuya cabeza se encuentra un concejo y su ejecutivo: el alcalde. Este

---

A/ Este esquema se aplica con buen éxito en España desde 1975, en el que el ayuntamiento no sólo es el Gobierno Local propiamente tal, sino que además se constituye como una corporación municipal con personería jurídica y capacidad de efectuar transacciones comerciales y financieras.

concepto de Corporación es especialmente útil para describir el nuevo papel que el Gobierno Local debe asumir en nuestras comunidades.

c) Aprendizaje y Seguimiento

El Gobierno Local debe ser capaz de extraer las experiencias positivas y negativas de la aplicación de planes y estrategias de desarrollo. Para esto necesita desarrollar una importante labor de seguimiento y evaluación de estas acciones, así como desarrollar una labor que podríamos denominar de aprendizaje o de captación de los resultados de estas evaluaciones, de forma de incorporarlas al proceso de planeación municipal.

De lo único que el planificador local puede estar realmente seguro a la hora de la implementación de un plan o política local, es que, seguramente, los resultados no serán estrictamente los esperados a priori. Esto es, en el sentido de que los objetivos con que se trazó ese plan, no podrán ser alcanzados tal y como fueron pensados, sino que más bien sufrirán modificaciones al ser aplicados. Esto no reviste una gran importancia, siempre y cuando el instrumento que se aplica tenga la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios en las condiciones imperantes y que el Gobierno Local pueda aprender de estas experiencias.

La veta más rica de información de que dispone el planificador está justamente en esta experiencia extraída de planes aplicados previamente y evaluados en un proceso constante de seguimiento. De aquí podemos establecer que la condición básica para que el Gobierno Local pueda aprender de las experiencias, es que exista un sistema de seguimiento y evaluación de estas, lo que significa que debe disponer de una oficina de planeación municipal, que controle el desarrollo urbano, económico y social de la comuna

3.2 Estructura Económica de los Gobiernos Locales

Como complemento necesario para entender el contexto operativo de un gobierno local, es preciso revisar brevemente la estructura fiscal relativamente standard que estos presentan en Latinoamérica.

De acuerdo con un estudio realizado por Trivelli, (1970), la estructura de los ingresos municipales está compuesta por aquellos

directamente relacionados con la propiedad raíz, en base a tributos directos e indirectos, entre los cuales podemos citar:

- Impuestos sobre los bienes raíces o contribuciones urbanas.
- Impuestos sobre sitios eriazos.
- Transferencias de ingresos desde el Gobierno Central, distribuidos en base al valor de la propiedad raíz de la comuna.
- Ingresos extraordinarios por empréstitos municipales, amortizados con un porcentaje de las contribuciones urbanas.
- Producto por derechos de estudios y aprobación de planos de urbanizaciones y proyectos arquitectónicos.

Por otra parte, la estructura fiscal municipal recibe otros ingresos entre los cuales se destacan:

- Impuestos o tasas de facturación de servicios básicos y recolección de basuras urbanas.
- Ingresos por patentes de industria y comercio; profesionales; vehiculares; permisos de conducir, etc.

Este sistema de ingresos se ve condicionado por tres factores:

- 1) El avalúo territorial de la comuna.
- 2) El nivel de ingresos de la población de la comuna.
- 3) La población de la comuna.

Como es fácil deducir, ninguno de estos factores puede ser afectado por una acción municipal directa. Esto hace que el Gobierno Local tienda a desligarse de las necesidades de la comunidad, ya que recibe pasivamente la mayoría de sus ingresos. Este hecho se ve claramente reflejado en la estructura de los gobiernos locales llamados tecnoburocráticos, en los que se observa una tendencia a orientar sus ingresos a la satisfacción de sus necesidades internas por sobre las necesidades de la comunidad. Así, el Municipio se aleja de la Comunidad, pues tiene asegurada una renta suficiente para su funcionamiento sin necesidad de promover nuevos gastos, aún cuando estos representen demandas específicas de la comunidad.

Por otra parte, tenemos que la gran mayoría de las legislaciones municipales nacionales en América Latina, en cuanto a la estructura de ingresos municipales se refieren, asumen que existe un sistema territorial y socioeconómico uniforme para todos los municipios y no reconoce las grandes diferencias regionales e intraregionales en que están inmersos los distintos municipios en un territorio nacional, produciéndose casos regresivos extremos, de sumo enriquecimiento a costa de los primeros.

Todo esto, sumado a los puntos analizados en otras partes de esta exposición, hace pensar seriamente en la necesidad de establecer una reforma a la estructura municipal, dentro de la cual aparece como de fundamental importancia una reforma al sistema de ingresos municipales. Para esto, además de otros estudios atinentes al caso general, será necesario estudiar los problemas financieros que afectan a los distintos tipos de gobierno local, atendiéndose a sus funciones, población, extensión territorial y estructura de la propiedad raíz, localización geográfica en el territorio, etc.

Como una parte fundamental de esta reforma, sería necesario establecer la obligatoriedad de destinar parte de sus ingresos en obras de adelanto local. Para esto es necesario establecer que todos los ingresos adicionales que reciban las municipalidades por efectos de esta reforma, sean reglamentados de modo que se destinen a ese tipo de obras, bajo un régimen de ingresos extraordinarios.

Por último, debemos considerar que ninguna reforma tendrá pleno efecto ni podrá mejorar realmente el sistema, si no se institucionaliza una mayor participación de las organizaciones de base locales en las decisiones que afecten a los ingresos y egresos municipales. Esta medida, tal como se ha venido insistiendo aquí, no sólo debe hacerse efectiva para lo concerniente al sistema de ingresos locales sino que debe ser parte de una estrategia global de reestructuración del concepto mismo de gobierno local como institución.



### 3.3 Análisis de las demandas de la comunidad sobre el Gobierno Local

Tomando como base para este análisis el contexto operativo del Gobierno Local, tal como ha sido explicitado en los puntos precedentes, podemos pasar a un tema básico para el planificador: las demandas de la comunidad versus la estructura del Gobierno Local, (estructura financiera y económica, administrativa y política).

Si conocemos las demandas originadas por la comunidad, su generación y el tipo de respuesta que puede dar el Gobierno Local en su actual estado, podemos determinar entonces, en qué áreas se hace necesario mejorar y apoyar los mecanismos de decisión, planeación, participación e implementación de políticas y planes, en un estado futuro.

Las demandas de la comunidad pueden ser agrupadas en dos categorías:

- a) Sobre servicios y equipamiento público.
- b) Sobre la estructura política, requiriendo participación y acceso a la toma de decisiones.

Como veremos más adelante, las demandas son directamente proporcionales, cuantitativa y cualitativamente, al umbral de desarrollo que haya alcanzado la comunidad. Esto es válido tanto para casos puntuales (vg. áreas metropolitanas), o para casos en que este desarrollo se distribuya en el territorio respondiendo a sus características geomorfológicas, como sucede en Colombia.

Aún cuando el análisis se centrará sobre los efectos del rápido crecimiento, creemos conveniente puntualizar que los umbrales de desarrollo pueden implicar tanto crecimiento como decrecimiento. En este último caso, nos encontramos ante una situación regresiva que puede derivarse de múltiples causas. En general, se caracteriza esta regresividad por una desertización acentuada del territorio afectado, tanto rural como urbano, a consecuencias de movimientos migratorios masivos provocados por la pérdida de dinámica del área (como sucedió en las salitreras del norte chileno, o en las zonas carboníferas españolas), sumadas a la atracción de polos urbanos en crecimiento. Este proceso ha sido abundantemente analizado en América Latina, por lo

que no vale la pena insistir aquí en una descripción del mismo. Lo que sí reviste importancia, es el hecho de que las demandas de una comunidad en regresión, mantienen características similares de insatisfacción a las de áreas en fuerte crecimiento, debido a la incapacidad económica del Gobierno Local para satisfacerlas. El Gobierno Local de una comuna regresiva ve disminuída su capacidad económica en una razón exponencial respecto de la disminución de la población. En otras palabras, una vez alcanzado un cierto umbral de regresión, el Gobierno Local deja de ser efectivo como tal en cuanto a la generación de recursos propios. Por otra parte, los gobiernos centrales tienden a disminuir sus aportes a municipalidades en decrecimiento, pues estos aportes tienen un resultado neto-beneficio negativo en la mayoría de los casos. Así se va completando el cuadro de la regresividad hasta alcanzar el umbral de la irrecuperabilidad definitiva.

La comunidad puede haber alcanzado un cierto umbral de desarrollo, o uno de crecimiento (términos que no son sinónimos, ya que desarrollo implica un estado y crecimiento en tamaño), ya sea por la vía progresiva o natural (manteniendo una tendencia creciente), o por la vía de la rápida urbanización. En ambos casos, nos encontramos con respuestas diferentes para cada cuál, sobre todo en el último señalado, en el que se generan una serie de patologías urbanas.

Por la importancia que reviste esta situación dentro del contexto latinoamericano, centraremos la discusión exclusivamente en ella. En una situación de rápido y, a veces, desenfrenado crecimiento de un centro urbano, el tipo de demandas por servicios y equipamiento básicos es muy fuerte. El Gobierno Local tiende a tratar de responder a estas demandas hasta el punto en que se vé superado por los acontecimientos y se vé obligado a implementar una política de paliativos parciales acompañada de asignaciones por prioridades. Al alcanzarse este punto, ciertas demandas básicas se polarizan y pasan a constituirse en netamente políticas, luchando por quedar dentro del sistema de asignaciones indicado. Normalmente se generan conflictos con el Gobierno Local, así como dentro de la comunidad misma, al aparecer grupos de presión y de acción en torno a estos aspectos conflictivos.

Como inciso, es necesario explicitar que siempre existe y se dá, la dualidad de demanda por servicios y demanda por participación, dentro de toda comunidad con su Gobierno Local. Lo que hace aparecer como más importante a una u otra a la vista del público y del gobierno, depende casi exclusivamente de la relación entre la población total, la capacidad real y potencial del Gobierno Local para entregar servicios y el patrón de distribución de la renta.

Volviendo al tema principal, podemos establecer que esta relación se agudiza según se alcanzan umbrales de crecimiento del conglomerado urbano. La polarización aludida aparece apenas se produce una disfuncionalidad entre estos tres factores básicos.

La demanda por servicios y equipamientos, cubre las áreas más solicitadas por la población global, así como también se presenta a niveles de bastante sofisticación, según sea el patrón de distribución de renta que opere en la comunidad: en una ciudad capital, o en una área metropolitana de cierta envergadura (alrededor de 1.000.000 habitantes), se encuentran superpuestas varias tramas que coexisten cotidianamente, aún cuando son cualitativa y cuantitativamente diferentes. En los barrios donde se localizan los estratos de más altos niveles de renta, la densidad poblacional es relativamente más baja que la media de la ciudad y la capacidad de ofrecer servicios por parte del Gobierno Local es muy alta en relación a la densidad poblacional. O sea, que estas personas tienen una tasa muy elevada de unidades de servicios y equipamiento per cápita, la que es proporcional a su nivel de renta, y por la que tributan de acuerdo con un sistema de tarifas diseñado para obtener el máximo de beneficios fiscales sin quebrar el status quo entre los poderosos el Gobierno Local.

Un aspecto interesante de analizar en otra oportunidad, sería el diseño de un sistema de tarifado diferencial por barrios, tamaño de las viviendas y nivel de ingresos, de manera que paguen más los que más tienen, o mayor suelo urbano están ocupando. Este principio se aplica a los impuestos sobre bienes raíces, pero no se aplica a los servicios urbanos.

En otros sectores de la ciudad, nos encontramos con la situación inversa: una muy alta densidad neta, acompañada de una provisión insuficiente de servicios. La tasa en unidades de servicio per cápita es baja. Normalmente las tarifas se encuentran subsidiadas, pues de no ser así los usuarios se verían ante la necesidad de dejar de usar los servicios o mudarse a otros sectores más deteriorados de la ciudad. El balance neto entre las tarifas subsidiadas y las que pagan los sectores altos, debería ser cero o positivo para el Gobierno Local, pues de otra forma representan egresos que deben integrarse por otros medios, o agregarse a la deuda municipal.

Algunos ejemplos históricos nos indican que el artificio de subir las tarifas en barrios populares, señalados como apetecibles para la actividad constructora privada, o para remodelaciones impulsadas por el estado, ha obligado a los residentes a evacuar esos lugares lográndose el objetivo inicial. Generalmente es muy difícil llegar a probar esta concertación entre el sector empresarial y el Gobierno Local, pues siempre existen una larga serie de razones técnicas para justificar las alzas.

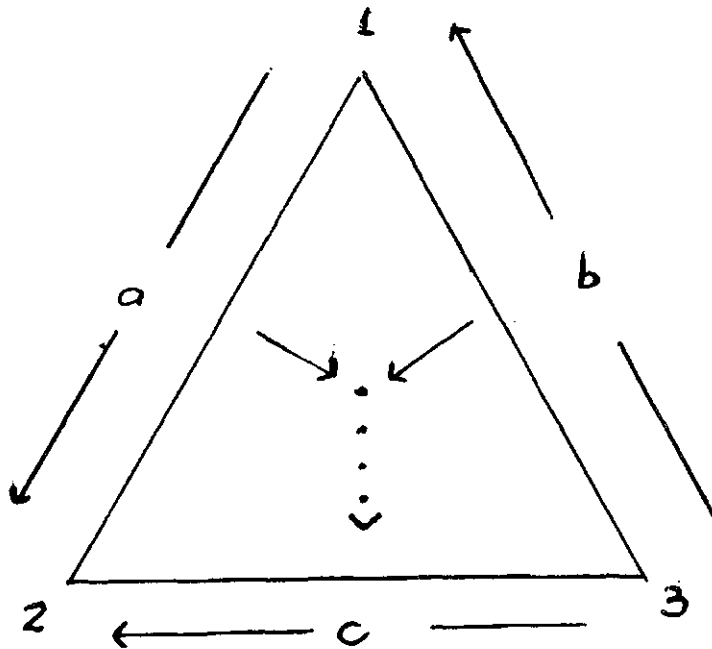
Las demandas de la comunidad se agrupan en los siguientes aspectos:

- Educación pública
- Vivienda
- Salud pública y medio ambiente
- Equipamiento social y cultural, de previsión y protección
- Infraestructura sanitaria
- Transporte y vialidad
- Recreación, deportes y áreas verdes

La expresión de las demandas y el tipo de respuestas que ofrece el Gobierno Local, depende, también - y agregándose a los factores ya indicados - de la estructura político-administrativa del Gobierno Local y de la Comunidad. Es posible establecer entre estos factores, una tipologización apriorística, a manera de hipótesis de trabajo, que sirva para describir estas distintas situaciones al analizar la estructura de los Gobiernos Locales en una región, o en un país.

Esta tipología tiene tres vectores básicos:

- a) Estructura política de la Comunidad, (capacidad de presión sobre el Gobierno).
- b) Tamaño, diversificación y rango del núcleo urbano (cuantificación y cualificación de la demanda).
- c) Estructura político-administrativa del Gobierno Local (cualificación y cuantificación de la oferta).



En el vector a) del ejemplo, se encuentran las organizaciones de base de la Comunidad, los grupos de acción, los de presión y las diferentes agrupaciones asociativas del público ante un cierto asunto. <sup>A/</sup> En el vector b), queda incorporado el rango del centro urbano en cuanto al tamaño poblacional y el tipo de demandas. En el vector c), se determina el tipo de Gobierno Local y su estructura administrativa.

En la matriz triangular 1,2,3, se puede establecer que a), se mueve desde 1 en dirección a 2, en cuanto a la organización comunitaria.

---

<sup>A/</sup> Estos aspectos quedan desarrollados in extenso en Arizabaleta, Ahumada y Fuensalida, (1980), Planeación Participante, ILPES y

El punto 1 siendo el de organización inexistente, hasta 2, que representa a la comunidad completamente organizada en la base. En el vector b), 3 representa el punto de menor crecimiento poblacional y 1, un cierto máximo (no determinable teóricamente), desplazándose desde 3 hacia 1, incrementándose la población y el tipo de demandas. El vector c), que representa el tipo de gobierno, se desplaza desde 3 hacia 2, variando desde un gobierno autoritario (3), hasta uno democrático-participativo (2).

En esta matriz se incorporan los diferentes valores que se asignen a cada factor y se analiza su comportamiento e interacción, con el objeto de caracterizar, tanto el estado de cada variable como el estado del Sistema General. Así, del análisis de un grupo representativo de Gobiernos Locales, se puede extraer un patrón general de comportamiento.

La dificultad mayor radica en la construcción de la matriz, ya que es necesario utilizar un método de prueba y error para el análisis descrito. Esto es necesario pues no existen parámetros a priori que pudieran ser aplicados al análisis. Sin embargo, la operatoria es relativamente simple: se definen los valores de los vectores a) y b), por ejemplo, y se determina el punto correspondiente en c), al cruce de un valor de a) con un valor b). Así se asignan valores en c) que cubran el máximo de puntos de ese vector. Si esto se repite en suficientes casos de estudio, se puede establecer una ley general. Luego, basta con aplicar esta ley general a otros casos de análisis, para obtener los casos atípicos o residuales, sobre los que concentran los esfuerzos. (Hay que entender que el ejemplo descrito, es una simplificación de la aplicación real y válido sólo para efectos explicativos).

### 3.4 Proceso de Modernización

Del análisis realizado en esta exposición, es posible concluir que el Gobierno Local, en conjunto con otros problemas de relevancia, se ve abocado a la urgente tarea de modernizar sus estructuras administrativas, técnicas y políticas. Este proceso de modernización implica el desarrollo de una base teórica ajustada a las distintas realidades regionales y la aplicación de estos conceptos a través del apoyo técnico directo, complementado con una profunda labor de capacitación a los entes locales.

El proyecto de modernización de la gestión del Gobierno Local es la continuación metodológica evidente de los pasos de análisis descritos con anterioridad. Dentro de una aproximación sistemática, es inconcebible dar por finalizado el proceso de planeamiento en una etapa de detección de tendencias y direcciones del desarrollo del sistema de entes locales. De hacerse así, no se estaría reconociendo la cualidad intrínseca de un sistema como el descrito, cual es: su dinamismo.

Por otra parte, y tal como lo señala el IBAM, (1976), el proceso de reforma y modernización de los gobiernos locales responde a necesidades formuladas como metas de nivel nacional en América Latina, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Necesidad de elevar la eficiencia y la eficacia de las entidades de Gobierno Local, como proveedores de servicios a las comunidades.
- Lograr una mayor integración de las acciones del Gobierno Local con las de niveles gubernamentales superiores.
- Ser parte de un proceso global de modernización del sistema gubernamental del país.
- Promover una mayor participación ciudadana en el Gobierno Local.
- Asumir los problemas generados por la aparición de áreas urbanas metropolitanas en rápido crecimiento.
- Crear una red de ciudades intermedias con el fin de lograr una mejor descentralización y distribución de recursos en el territorio.

Estas metas tienen su formulación a nivel nacional y regional, pero su aplicación más directa es justamente al nivel local. De ahí que una reforma y modernización del sistema de Gobierno Local, incide profunda y directamente en los niveles superiores de gobierno territorial, impulsando y afirmando en ellos efectos similares a los logrados al nivel de base.

Como lo ha demostrado la experiencia histórica, la capacidad de innovación y renovación de las estructuras de administración territorial, de un país, está basada en una eficiente trama de gobiernos locales, desde los que el ciudadano pueda hacerse oír y puede recibir, a su vez, los beneficios que se otorguen a las comunidades, de acuerdo con sus verdaderas necesidades y reconociendo sus deferencias geográficas, económicas y socio-culturales.



#### 4. Conclusiones

Como una manera de sistematizar todo lo expuesto, pareciera de interés intentar señalar, a modo de conclusión, aquellos temas que aparecen como los más relevantes para enfrentar la viabilidad de la Planificación Local.

Una primera cuestión prioritaria y de carácter general es la referida al marco político en que se inserta una política dirigida al fortalecimiento del poder local. En efecto, la opción política que el sistema nacional esté en condiciones de proveer para su desarrollo, definirá sus contenidos y límites. En ese sentido las configuraciones posibles pueden transitar entre dos tipos polares: a) Un primer tipo que podríamos denominar "tecono-burocrático", cuyos atributos principales estarían dados por el desarrollo de las capacidades técnicas de las instancias locales para racionalizar y coordinar las clásicas medidas de asignación de recursos emanadas del Gobierno Central, así como todos aquellos aspectos referidos a la buena marcha del sistema institucional nacional. Por cierto, la dependencia de las decisiones sigue siendo inalterada en favor del poder central. El contexto, a nivel local, de la movilización social es casi nulo, remitiéndose este a la mera participación de los grupos de poder, representativos de la situación nacional.

b) El otro tipo, que denominaremos "democrático", tenderá a privilegiar fórmulas que activen los procesos de movilización social y técnica de los entes locales, en un contexto de desconcentración variable del poder. La capacidad de generar sus propios planes de desarrollo va aparejada con la posibilidad de mejorar sus niveles de legitimidad a través de procesos de movilización-organización social que les sirvan de base estable para la consecución de sus metas, tanto coyunturales como de largo plazo. Por cierto que ambos tipos no son excluyentes y lo más probable es que, en la realidad, asistamos a formas combinadas, pero con énfasis determinados. Una segunda conclusión la constituye la

necesidad de la existencia de una instancia coordinadora, a nivel nacional, de las distintas situaciones a nivel local. Dada la gran heterogeneidad estructural del desarrollo latinoamericano, que se expresa también en el nivel local, y la inevitable tendencia a la corporavitización de sus demandas, hace necesario la articulación sistémica del conglomerado de instancias locales. Esto cumple con un doble objetivo: por una parte, permite la definición racional de sus demandas y su inserción dentro de los objetivos globales de desarrollo nacional. Por otra, asegura la posibilidad de definir marcos comunes que enmarcan los procesos de generación de planes de desarrollo, a nivel local.

Además, la existencia del sistema permite el ejercitar mayores grados de control en torno al cumplimiento de las metas a la vez que efectuar las redefiniciones del diagnóstico de la situación local, en términos de prioridades, a la luz de los avances que el desarrollo local vaya mostrando.

Una tercera conclusión apunta a la constitución de instancias y mecanismos que aseguren la consolidación y reproducción del sistema. En efecto, la necesidad de capacitar a las instancias locales en áreas tales como Planificación Integral, administración y finanzas, servicios públicos, definición de sistemas, criterios y procedimientos, etc., así como activar la constitución de liderazgos, tanto colectivos como individuales, se orienta a la dotación y reforzamiento de las capacidades locales para el ejercicio real de sus potencialidades y su traducción en planes de desarrollo de factibilidad y viabilidad, altas.

Una última conclusión tiene que ver con el grado de flexibilidad del sistema de Planificación Nacional. La existencia integrada del sistema local tenderá a aumentar el grado de flexibilidad del Plan Nacional en la medida en que el marco de las opciones aumenta, lo que puede traducirse en importante redefiniciones de las tendencias del "estilo de desarrollo" imperante. Las consecuencias que acarree sobre

el sistema político, por ejemplo, puede desencadenar efectos nada despreciables sobre el futuro de las opciones en torno a las cuales se deba decidir.

5. Bibliografía ▲/

- ALDERFER, H.F., (1964) Local Government in Developing Countries, Mc Graw-Hill Series in International Development, New York.
- ARIZABALETA, M.T., AHUMADA, J. Y FUENSALIDA, C., (1980), "Planeación Participante", Seminario Internacional de Planificación Urbana y Metropolitana, Municipio de Santiago de Cali, CEPAL/ILPES, 18-22 agosto, Cali.
- BOISIER, S., (1976), Diseño de Planes Regionales, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, Madrid.
- BREWER-CARIAS, A.R., (1979), Política, Estado y Administración Pública, Ed. Conjuntas Ateneo de Caracas, y Ed. Jurídica Venezolana, Caracas.
- COHEN, M.A., (1976), "Las Ciudades en los Países en Desarrollo:1975-2000", Finanzas y Desarrollo, Vol. XIII, Nº 1, marzo, pp. 12-15.
- DE MATTOS, C., (1979), "Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana", Revista CEPAL, Nº 8, Santiago.
- EDDISON, T., (1975), Local Government: Management and Corporate Planning, Leonard Hill, Pitman Press, Bath.
- ESTELLE-MENDEZ, (1974), "Conquista y Colonia", en VILLALOBOS, S. et.al. Historia de Chile, Tomo I.
- FALETTO, E., (1978), Notas para un Estudio sobre los Municipios y sus relaciones con la Participación Popular, (inédito).
- FLISFISCH, A., FRANCO R., Y PALMA, E., (1980), Dimensiones de una Planificación Participativa, ILPES, Programa de Investigaciones, CEPAL, Santiago.
- IBM, INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, Seminario Internacional sobre Reforma y Modernización Municipal en América Latina, Documento Final, Río, 26-30 de enero, 1976.
- JESSOP, W.N., FRIEND, J.K., (1971), Local Government and Strategic Choice, an Operational Research Approach to the Processes of Public Planning, Social Sciences Paperbacks, Tavistock Publications, London.

---

▲/ Incluye referencias en el texto y bibliografía consultada.

- MARTNER, G., (1976), Planificación y Presupuesto por Programa, Siglo XXI Eds., México.
- MATUS, C., (1972), Estrategia y Plan, Siglo XXI Eds., México
- O.N.U. (1961), Descentralización para el Desarrollo Nacional y Local, Ginebra.
- (1963), ECAFE Seminar on Central Services to Local Authorities: Asia
- (1963), Descentralización para el Desarrollo Regional y Local, New York.
- (1964), ECA Seminar on Central Services to Local Authorities: Africa.
- (1965), Sistemas de Personal en los Gobiernos Locales, Ginebra.
- (1966), Adiestramiento en los Gobiernos Locales, Nueva York.
- (1968), Aspectos Administrativos de la Urbanización, La Haya.
- (1968), Seminar on Central Services to Local Authorities in Latin America, Río de Janeiro.
- (1970), Instituciones de Crédito para Gobiernos Locales, Wiesbaden.
- (1970), Aspectos Administrativos de la Urbanización, Nueva York.
- (1973), Principales esfuerzos sobre Reformas de los Gobiernos Locales, Nueva York.
- (1975), La Reforma de la Administración Local: Análisis de la Experiencia de determinados Países, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- RAPPOPORT, A., (1974), Conflict in Man-made Environment, Penguin Books, Baltimore.
- SMITH, R.S., (1974), "Financiamiento de las Ciudades en los Países en Desarrollo", Finanzas y Desarrollo, Vol. XI, Nº 1, marzo, pp. 9-12.
- TRIVELLI, P., (1970), "Evaluación de la Base del Sistema de Ingresos Municipales: Síntesis y Conclusiones", Programa Desarrollo Comunal-IDEA, Documento de Trabajo CIDU, Nº 30, octubre, Santiago.
- WHEELER, H., (1971), Democracy in a Revolutionary Era, Pelican Books, Middlesex.
- ZOLEZZI, Ch. M., y SANCHEZ, A., (1979), Municipalidad y Gobierno Local. El D.L. Nº 22250 en el Tapete, DESCO. Lima.