



# ILPES

COMISION ECONOMICA Y SOCIAL  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/98



PLANIFICACION Y POLITICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DEMOCRATICO \*/

Jaime Ahumada Pacheco \*\*/

\*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, Stgo., septiembre 1986.

\*\*/ El autor es funcionario de la Dirección Programas de Asesoría Ilpes/ Sistema CEPAL/ONU.

86-9-1450

29 MAR 1988



## INTRODUCCION

Este documento ha sido elaborado para el Seminario Internacional "La Planificación y la Gestión del Desarrollo Nacional: el Rol de los Gobiernos Locales", a celebrarse en Montevideo, durante el mes de octubre de 1986, con el patrocinio y la organización de la Intendencia Municipal de la ciudad, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, la CEPAL y el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administraciones Locales, IULA.

El tema que se abordará, la política como mando en la planificación en un contexto democrático, lo desarrollaré en dos niveles de análisis: a) el proyecto político, plan y gobierno local; y, b) participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión del municipio democrático.

La cuestión central está referida a la dinámica de la planificación como implementación social y técnica de un proyecto político sustentado por una constelación de fuerzas que se mueven en los marcos de un poder plural y compartido, donde gobierno y oposición han establecido las áreas de los consensos mínimos y máximos y, también, los límites del conflicto posible. Se trata de presentar a la planificación y a la política inmersas en una racionalidad democrática donde las decisiones suma cero y la polarización política extrema no tendrían cabida.

JA/new  
(I-60915)

Esta forma de introducirnos en las dimensiones políticas del desarrollo y la planificación solamente cristalizará si junto al proyecto político votado en elecciones libres e informadas, se llega a constituir un gobierno expresivo de las reales fuerzas sociales que apoyaron el programa, el cual debiera explicitar su visión de país en un plan viable con participación de la comunidad nacional.

La pregunta básica se reduce al qué hacer y cómo hacer. En este sentido la propuesta del plan nacional del gobierno tiene la necesidad y la urgencia de asentarse en escenarios territoriales, institucionales y sociales con el objeto de llegar a ser expresivo tanto de la oferta-síntesis contenida en la propuesta de plan (lo tecno-gubernamental) como de la demanda popular y ciudadana (lo político y social). En alguna de las fases del proceso de planificación y de desarrollo esta demanda se manifestará, presionando y estableciendo consensos y disensos con la política y la acción de la burocracia nacional.

El Municipio es el escenario natural para articular la demanda de la población. Cualquier política, programa o estrategia de desarrollo debería contemplarlo como instancia donde la sociedad política y la sociedad civil confluyen y, además, donde el ciudadano se relaciona con el borde inferior del Estado y, a la vez, se introduce en la dialéctica de la elaboración de las políticas públicas como demandante y como receptor. La participación ciudadana y popular resulta así clave en la relación Estado-Municipio en una democracia representativa, de economía mixta y desarrollo social.

JA/new

(I-60916)

En último término, este es un documento concebido desde la perspectiva de la articulación nacional de las estrategias y políticas locales y de la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico-social, la participación popular y ciudadana y la planificación como proceso que involucra a múltiples instituciones y a una pluralidad de sectores sociales y políticos que asumen distintos roles y dimensiones. Se privilegia la perspectiva democrática y la eventual transformación del gobierno municipal en soporte social e institucional de la planificación del desarrollo.

Si se quiere, el trabajo que presentamos se inscribe entre los esfuerzos intelectuales, docentes, académicos y de cooperación técnica que están privilegiando el desarrollo y la planificación democrática, desde la base social, con amplia participación popular y en los marcos de un gobierno de mayoría.

I. PROYECTO POLITICO, PLAN Y GOBIERNO LOCAL

El proyecto político está determinado por actores, contenidos, receptores y escenarios. Constituye dentro del sistema político un instante pre-electoral y de desarrollo de la campaña presidencial, parlamentaria o de concejales, que bien puede ser de largo como de corto plazo, dependiendo de la política de alianzas y de la mayor o menor modernidad de los partidos y sistema. El proyecto político le otorga racionalidad y fluidez al debate público, ya que informa a la opinión nacional sobre paradigmas, utopías y propuestas viables elaboradas por las élites dirigentes, los partidos, coaliciones o movimientos sociales y populares que compiten por el poder y gobierno dentro del sistema.

Si bien en general, el peso político de las capitales nacionales y regionales, es indiscutible por el impacto del centralismo prevaleciente en la región latinoamericana, el interés por la cuestión local en la vida política de los países pareciera estar condicionado por: el comportamiento de los últimos años de las variables demográficas, los avances de la urbanización y la metropolización, el efecto notorio de ambos fenómenos en la economía nacional, los nuevos patrones culturales y la reposición en la escena de la problemática poblacional-marginal, agravada y derivada de modelos concentradores y excluyentes de reciente data.

Hasta los años sesenta, los sistemas políticos latinoamericanos se nutrían especialmente de los debates y resultados

JA/new

(I-60915)

electorales de las capitales de los países, si bien, muchas veces, las votaciones del "interior" cambiaban el signo de los cómputos finales. En la actualidad se han producido importantes alteraciones en este cuadro, primero, porque el debate tiende más y más a ser realmente nacional con evidentes inserciones de variables externas; segundo, porque los partidos están incorporando las variables regionales y locales en sus programas y propuestas; tercero, por la aparición todavía mediatizada de un subsistema político local y, finalmente, por la verdadera revolución tecno-política que está produciendo la televisión y las nuevas técnicas de publicidad y comunicaciones.

En esta perspectiva, el proyecto político y el plan ya no pueden ser más sólo la expresión de "lo que quieren" u "ofrecen" las élites nacionales, o la clase política o el mando militar para un determinado período o coyuntura regional. La crisis, las insuficiencias de nuestro desarrollo, los procesos de democratización en curso empujan en la dirección de formas alternativas y de nuevo tipo para las salidas y soluciones. Se hace necesario un cuadro de gobierno integrado donde el ejecutivo central desarrolle una fluida y enriquecedora interacción y articulaciones con los niveles subnacionales, especialmente con el gobierno local.

En una visión simplificada, pero funcional para un análisis pormenorizado, si bien el proyecto político es elaborado por los departamentos técnicos de los partidos o comisiones tratando de barcar muestras de lo más representativa posibles de la realidad, quizás si su verdadero valor y legitimidad solamente se produce en el momento de la elección nacional en función de la votación obtenida.

JA/new

(I-60915)

En algunas de las últimas elecciones presidenciales realizadas en la región, por ej. México, Costa Rica, Venezuela, Colombia y Perú, en los discursos, programas y proyectos políticos estuvo presente la temática de los gobiernos locales ligada a las estrategias de descentralización, regionalización y participación popular. Los candidatos triunfantes: De la Madrid, Arias, Lusinchi, Barco y García no sólo hicieron fe de las propuestas surgidas de sus partidos (PRI, PLN, AD, PL y APRA), sino que lograron hacer confluír su decisión de introducirla en el debate público con la demanda latente en sus escenarios nacionales.

Aunque la vigencia de un proyecto político no envuelve necesariamente la existencia de la planificación (Solari, et. al., 1980), en general los gobiernos democráticos tienden a recurrir a la planificación para darle mayor racionalidad, coherencia y viabilidad a los contenidos del proyecto. Se recurre entonces al sistema nacional de planificación que, en la mayoría de nuestros países, aún es un proceso inhábado ya que sus niveles regional y local se encuentran retrasados con respecto al desarrollo del nivel central. La necesidad de que el proceso de planificación abarque y regule a todo el sistema social lleva a postular la revalorización de los gobiernos municipales con el objeto de incorporar a toda la población al esfuerzo de construcción del país.

JA/new

(I-60915)

1.1 Proyecto político y gobierno local

Hay que partir del supuesto de que en toda sociedad y etapas de su historia es posible la existencia de un proyecto político "explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso" referido a la distribución del poder y de los recursos sociales (Solari, et. al., 1980). En la base del proyecto político está la ideología y el programa del partido o de la coalición que, en un ejercicio real o simulado con la realidad, produce la necesaria síntesis en términos de propuesta de lo que se quiere hacer, cómo, cuándo y con qué recursos.

La coherencia de los sistemas políticos está en juego cuando entran a la competencia los diversos proyectos en los períodos de campaña electoral. La esencia nacional del proyecto político, al ser restreado en los escenarios regionales y locales, necesita de instituciones e infraestructuras político-administrativas que permitan la interlocución con la comunidad de que se trate. O sea, necesita no sólo de un sistema político nacional sino que también de los procesos e instituciones para el desarrollo y la planificación nacionales, en sus distintos niveles.

Así, si el proyecto político ha incorporado lo regional y local, una de sus primeras definiciones debiera ser tomada en relación a las tensiones existentes entre centralización y descentralización, autonomía e integración, participación e intervención, y lo normativo y lo posible.

JA/new

(I-60916)

En general, la incorporación de los temas mencionados está siendo hecha a través de las ideas que reinan pero que no gobiernan en nuestra región: sin excepciones en todos los proyectos políticos votados en las elecciones más recientes en América Latina la cuestión regional y local entra por el lado de la descentralización, la autonomía, la participación, la democratización creciente y la conquista de las utopías.

Esta constatación nos conduce a implementar un ejercicio lo más real posible de la situación actual de los gobiernos locales en la región a fin de hacer el recorrido que nos lleve a la situación futura y a la situación deseada, esta última objeto, no explicitado del todo, en el documento.

Algunos seminarios realizados en los últimos años, por ej. el de Morelia (1984) referido a las relaciones entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional; los de Santo Domingo (julio y noviembre de 1985) cuyas temáticas se centraban en el rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico y en la planificación, lograron concretar un escrutinio de la realidad municipal latinoamericana que bien puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) situación de los municipios desde la perspectiva política:
  - la elección de los representantes políticos de los municipios es la instancia de mayor participación e interacción entre la comunidad que vota y elige y los candidatos que obtienen mayorías y son elegidos. Los mecanismos de participación ciudadana posteriores a la elección prácticamente no existen en los países y, muchas veces, las organizaciones sociales que actúan

en el nivel local se transforman en antagónicas y tienden a dirigir sus demandas a los niveles superiores de gobierno y administración regional o nacional. Los municipios han sido utilizados en la región como escalón inicial para carreras políticas o proyectos personales, situación que paradójicamente debería jugar a favor de un mayor acercamiento a la comunidad de los representantes políticos.

En todo caso, la misma estructura del sistema político local, el comportamiento de los partidos y de las organizaciones sociales y la selección "nacional" que se hace de los candidatos, permite que los concejales o regidores se preocupen más de sus relaciones con las direcciones de sus partidos que de aquéllas propias de la vida local;

- otro factor que conspira en contra de la acción municipal lo constituye la facultad que tienen algunos gobiernos centrales para nominar directamente a los alcaldes ya sea en regímenes democráticos y, con mayor lógica, en regímenes autoritarios. En Colombia y Brasil se ha reaccionado frente a esta limitación del desarrollo democrático planteándose la elección popular de los alcaldes;

- la situación de dependencia política, económica, financiera e incluso administrativa de los municipios respecto de los niveles superiores se ha acentuado con la crisis de las economías periféricas por la incidencia que la deuda externa tiene en las políticas económicas y en las llamadas políticas de ajuste que hacen recaer el peso de sus medidas en el lado del gasto público, desarrollo social, transferencias y restricciones presupuestarias. Esta situación repercute con alta intensidad en los gobiernos locales que se ven obligados a afrontar las presiones sociales y los mayores servicios, provocados por el crecimiento de las tasas demográficas y de urbanización, con recursos insuficientes y francamente escasos;

- el precario interés que muestran los partidos políticos por los espacios locales, impregnados como están por el efecto "capitalidad", tiende a concentrar recursos y decisiones en las capitales nacionales. Existen pocos partidos en la región que en su organigrama directivo tengan medianamente dimensionado los departamentos u oficinas de municipalidades o de desarrollo municipal o que en sus

JA/new

(I-60910)

programas existan, por lo menos, algunas directrices relativas al municipio, su rol en el desarrollo del país y la forma de insertarse en los niveles de toma de decisiones, planes, presupuestos y políticas públicas. La subvaloración latinoamericana de este espacio jurídico-institucional y territorial contrasta con la valoración que algunos partidos socialdemócratas europeos le han otorgado al municipio tanto para enriquecer sus propuestas nacionales como para transformar la correlación de fuerzas políticas y sociales. Por ej. ésto ha sido evidente en los éxitos obtenidos por los partidos socialistas alemán, español y francés que han propuesto al país interesantes innovaciones en la política municipal o que han llegado al gobierno previos triunfos electorales en los municipios y en otros espacios subnacionales;

- los gobiernos centrales y las cámaras elgislativas continúan mostrando muy poco interés y voluntad política para fortalecer y revalorizar al municipio y, por lo mismo, otorgarle el lugar que le corresponde en la vida nacional. Existe, de hecho o de derecho, más de algún temor a las dinámicas que pudiera desatar una medida de democratización y participación tal, sobre todo si consideramos que el municipio es la institución nacional que se encuentra más cerca de la población y de sus problemas diarios. La hipótesis de trabajo relativa a la viabilidad o inviabilidad de transformar a los gobiernos locales en verdaderos motores de la planificación y el desarrollo participativos, de ser demostrada como real, puede constituirse en una interesante revolución social y política que altere en profundidad las correlaciones de fuerzas y los estilos democráticos de construcción de los países. El clientelismo y la resistencia a los cambios son obstáculos, hasta ahora insalvables, en la consecución de una democracia plena y participativa en la región;

JA/new

(I-60915)

- b) situación de los municipios desde la perspectiva económica:
- la crisis financiera permanente de los municipios se traduce en una incipiente participación municipal en los ingresos públicos, existiendo países donde dicha participación no alcanza ni al 10% y la más alta no logra llegar al 20% de acuerdo a datos entregados por los participantes al seminario de Morelia, Michoacán, México (1984);
  - existe una desigual y arbitraria distribución de recursos nacionales entre los municipios, evidenciándose escasa o nula racionalidad respecto al tamaño y las necesidades de la población, la disponibilidad de recursos naturales y financieros. La distribución de los recursos pareciera estar determinada por la mayor o menor cercanía que tengan los alcaldes y regidores con los poderes nacionales; y
  - la incapacidad de los organismos locales de autogenerar recursos propios y establecer criterios técnicamente viables en sus finanzas públicas y presupuestos se entronca con limitantes como la situación geográfica, los recursos naturales, la mala situación económico-social de la población, los entrabamientos legales y la calidad de los recursos humanos disponibles para las administraciones subnacionales. Por otra parte, la lentitud burocrática que conspira contra la oportunidad de las transferencias nacionales o regionales hace que éstas pierdan mucho de sus efectos aumentando así la dependencia económica, política y administrativa;

c) situación de los municipios desde la perspectiva administrativa:

- en la mayor parte de los municipios existe insuficiente capacidad técnico-administrativa reflejada en restricciones legales y económicas, falta de cuadros administrativos capacitados, inexistencia de una carrera funcionaria del personal municipal y regímenes de remuneraciones sin incentivos para competir con el gobierno central y el sector privado. El municipio actual pareciera estar inhabilitado para generar y administrar sus recursos propios, diseñar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico-social y tener canales suficientes para mantener informada a la población y promover la participación de la comunidad en la solución de los problemas locales;
- los presupuestos municipales son copados por los gastos corrientes en claro desmedro de las posibilidades de inversión. La estructura clientelística y burocrático del gobierno municipal latinoamericano transforma los presupuestos en instrumentos de influencia electoral y política funcional con las estructuras regionales y locales del sistema político donde la presencia de personalidades, caciques y caudillos distorsiona la participación y decisiones de la comunidad;
- a la acción distorsionante de los cacicazgos y clientelismo en la elaboración e implementación de los presupuestos locales, se agrega la intervención indebida de los gobiernos centrales con el comprensible pretexto de garantizar la coordinación y cohesión de las políticas nacionales, regionales y locales. Una excepción digna de mencionarse lo constituye la acción de la Dirección de Entidades Seccionales del CONADE de Ecuador que, a través de la compatibilización del Plan Nacional con los presupuestos seccionales, asesora y corrige desviaciones en su elaboración y formulación.

- en ciertos países, los alcaldes y concejales no perciben remuneraciones aduciendo principios de autonomía y "servicio público", situación que resta eficiencia a la gestión municipal y tiende a convertirla en un sistema elitista, donde el factor ingresos y situación económica pasa a ser el rasero en la selección de los representantes locales;
- el centralismo, las políticas concentradoras y excluyentes de quienes ejercen el poder nacional no ha dejado desarrollarse una cultura local y la consiguiente comprensión de la autonomía y competencias municipales. El Gobierno Central tiende a invadir y restar atribuciones a los espacios locales aduciendo una mejor gestión y disponibilidad de recursos frescos que se niegan a los mismos gobiernos locales. La poderosa influencia del poder ejecutivo hace de los municipios, organismos más administrativos que políticos, restándoles poder de negociación en el diseño de reformas estructurales y validez para insertarse con autonomía y personalidad en los grandes circuitos de decisión y en los procesos de desarrollo y planificación socioeconómica.

Este panorama nos dibuja una situación inicial disfuncional con la forma cuasi normativa con que se ha introducido la temática del Gobierno Municipal por el lado de la descentralización, la autonomía plena, la participación, la democratización creciente y la conquista de las utopías. Si persisten las tendencias centralizadoras, intervencionistas, instrumentales, autoritarias y de minusvalidación de los municipios, la situación futura de los gobiernos locales latinoamericanos continuará siendo negativa e inhabilitante para participar en los niveles de decisión y en los circuitos estratégicos de la planificación y del desarrollo socioeconómico.

JA/new

La situación deseada es funcional, eso sí, con la forma como políticos, planificadores, cientistas sociales y la población electoral tienden a percibir al Municipio desde una perspectiva de democratización de las relaciones sociales y políticas.

Pero, ¿cómo cubriremos la brecha entre la situación inicial negativa, una situación futura que de persistir las tendencias actuales también tendrá signo menos y la situación deseada que pareciera ser la mejor opción, pero que también presente mayores obstáculos?.

La estrategia del cambio, su velocidad y dirección, sin dudas que se articulan con la planificación democrática, la participación popular, la concertación para el desarrollo y los sacrificios compartidos, y la dirección política del proceso. Esto constituye el desafío que se abre frente al futuro de políticos, planificadores y administradores.

#### 1.2 Planificación democrática y gobierno local

En estos tiempos en que se habla profusamente de la crisis de la planificación normativa y se levantan nuevos paradigmas de planificación e incluso se vuelve a la ya clásica diferenciación entre planificación indicativa e imperativa, se suele olvidar que la planificación no es sólo un ejercicio de las oficinas especializadas y de sus especialistas, los planificadores, sino que muy fundamentalmente está referida al funcionamiento de la sociedad, a la participación política y social de la comunidad en las tareas del desarrollo y a las formas de asignar y distribuir recursos escasos en el contexto de una sociedad democrática.

En América Latina y el Caribe existen diversas formas de funcionamiento de la sociedad posibles de agruparse en: democráticas y autoritarias; socialistas y capitalistas; y determinadas combinaciones de estas categorías principales. Asimismo, se pueden distinguir distintas modalidades o estilos en torno a la participación política y social de la comunidad en las tareas del desarrollo, dándose desde la simple consulta a los interesados por las oficinas gubernamentales hasta el seguimiento de las demandas y la participación en la toma de decisiones. Otro tanto ocurre en la asignación y distribución de los recursos donde el mercado y el plan juegan como formas antinómicas, pero donde también suelen repartirse los roles o producirse combinaciones híbridas de difícil clasificación.

Las opciones principales, en función de las correlaciones de fuerzas de la región, se dan entre el funcionamiento democrático y el autoritario de la sociedad en ámbitos de economías capitalistas. En los sistemas democráticos, con los limitantes propios de escenarios regionales restrictivos, concentradores y de crisis algunas de sus características se sitúan en la mayor o menor participación social y en el papel de la planificación como corrector de los excesos y desequilibrios del mercado.

Los cambios y sesgos en la tendencia electoral de los últimos años en países como México, Perú, Colombia, Costa Rica y Venezuela se sitúan en el esquema ya dado, donde la sociedad democrática necesita expandirse desde el ejercicio del derecho al sufragio a la real participación en la economía y en el desarrollo social.

JA/new

(I-60915)

Estos escenarios son limitantes muy serios para el desarrollo integral de las sociedades latinoamericanas, pero a mi entender son mayores aquellos obstáculos derivados del real ejercicio democrático, de la conformación de una real voluntad política para implementar estrategias participativas y del grado de decisión para jugar racionalmente la apuesta por la concertación para el desarrollo y los sacrificios compartidos. Sin ninguna reserva posible, hay que planificar para la libertad y la democracia "más allá del laissez faire y la regimentación total" (Mannheim, 1950).

Dentro de estos parámetros situamos a la planificación democrática que, para ser tal, debe darse en espacios y tamaños posibles, con la mayor participación de la ciudadanía y donde el ejercicio del poder compartido tenga realidad concreta. De aquí entonces que la situación inicial para implementar este tipo de planificación sea funcional con el gobierno local, con la participación de la comunidad en las tareas del desarrollo y con un sistema político (local) donde la síntesis nacional-regional-local tenga tangibilidad y dinámica.

La heterogenidad de los gobiernos locales latinoamericanos y los diversos grados de carencia de recursos, modalidades de funcionamiento e incidencia en el producto nacional y en el gasto nacional lleva a distinguir por lo menos cuatro tipos: gobiernos metropolitanos; gobiernos de capitales nacionales y regionales; municipios medianos y menores, y municipios rururbanos y rurales. Estos tipos son grupos objetivo para la planificación democrática, especialmente aquéllos de las capitales regionales y de los municipios medianos, menores y rurales, ya que en

JA/new

(I-60910)

los otros la influencia de la centralización, de las tendencias concentradoras y del "imperialismo" de las políticas nacionales tiende a trabar los efectos iniciales y potenciales de la descentralización, desconcentración, formas autogestionarias, cooperativas y de representación comunitaria.

No resulta extraño que en casi todos los procesos electorales que ya hemos mencionado, temas como los de la reforma política, de la reforma administrativa tan anunciada y "leída" en la región, y los de las políticas sociales en sus lecturas tradicional y moderna, sean de tanta importancia y motivo de acalorados debates.

De manera clara lo que subyace en este ambiente reformista y de cambios estructurales es la democratización de las relaciones sociales y del poder político y económico de nuestros países. En la investigación "El Desafío Municipal" dirigida por Raúl Olmedo, de la Secretaría de Gobernación y del Centro Nacional de Estudios Municipales de México, se califica a la reforma municipal como una de las más trascendentales reformas políticas en la perspectiva de redistribuir y socializar el poder en el país:

"He aquí un estudio sobre el municipio mexicano realizado en el momento en que se inicia el gran movimiento social que es la reforma municipal. En 1982 el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos: el 1%. En 1929 - principios de la crisis mundial - recibía el 7.7%; en 1932, el 8.9% (el máximo histórico); en 1940, el 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960, el 2.8%; en 1970, el 1.6%; en 1980, el 1.1%. Estas cifras sintetizan el progresivo abandono del gobierno municipal, contrapartida de la centralización de los ingresos públicos por el gobierno federal y, en menor medida, por el gobierno estatal".

"En 1982 sobreviene la crisis económica más grave después de la Revolución de 1910, coincidiendo con el momento de más bajos ingresos del gobierno municipal. Un clamor popular se comenzó a levantar, al tiempo que se iniciaba la campaña electoral de Miguel de la Madrid: redistribuir el poder económico, político, social y cultural hacia el municipio, a fin de superar la crisis desarrollando la provincia mexicana. La reforma municipal surge como un movimiento histórico-social que exige la democratización integral. Esto es, un proceso democratizador del poder económico, político, social y cultural, el cual se ha centralizado de manera excesiva en las zonas urbanas de las entidades federativas y en forma especial en las grandes urbes industriales, principalmente en la capital de la República".

"La democratización integral implicaba, entonces, la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos, tomando como base a la institución política, administrativa, territorial y poblacional consagrada por la historia y la Constitución nacionales: el municipio libre, célula del sistema federal. Por ello, durante su campaña electoral y luego durante su mandato presidencial, Miguel de la Madrid afirmó que "la descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre". Democratización integral de la sociedad y descentralización de la vida nacional concretadas en el municipio son la forma que asume el Federalismo en la nueva etapa de la Revolución Mexicana".

"El tiempo ha dado razón a El Desafío Municipal. Uno de los temas centrales de la consulta popular durante la campaña electoral fue el fortalecimiento municipal. Se realizaron innumerables reuniones sobre el tema en los 31 estados de la

JA/new  
(I-60915)

República en las que participaron con ponencias escritas y comentarios miles de ciudadanos. Como resultado de ello, uno de los primeros actos de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid fue presentar al Congreso de la Unión, en los primeros días de diciembre de 1982, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, que fue aprobada después de haber sido sometida a la consideración de las legislaturas de los estados. El nuevo artículo 115 de la Constitución General de la República, que entró en vigencia en enero de 1984, consagra la redistribución del poder de la Federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios que el pueblo mexicano reclama".

"El Presidente de la República encargó a la Secretaría de Gobernación - que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene la atribución de conducir las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales - la tarea de impulsar la reforma municipal. En octubre de 1983, la Secretaría de Gobernación realizó una segunda consulta popular nacional sobre la democratización integral y la reforma municipal, de la cual dan testimonio 16 volúmenes impresos que recogen las participaciones escritas de varios miles de ciudadanos. De esa consulta popular se derivó la necesidad de crear, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1984, el Centro Nacional de Estudios Municipales, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuya labor sería, en coordinación con los Centros Estatales de Estudios Municipales, fomentar el desarrollo de la reforma municipal".

JA/new  
(I-60916)

"La reforma municipal es la reforma de la nación. Mucho - casi todo - está por hacerse en este sentido. Existe ya el marco legal constitucional para actuar. Falta darle contenido real. Se trata de hacer del municipio una entidad cuyo desarrollo integral contribuya al desarrollo cabal de la nación".

"En fin la reforma municipal constituye una de las principales reformas estructurales que hará posible cambiar fisonomía y el destino de México superando la crisis de manera sólida y alcanzando etapas superiores de desarrollo".

El Presidente Alan García en su discurso inaugural ante el Congreso del Perú: "A la inmensa mayoría" (Por un Gobierno nacionalista, democrático y popular), pronunciado el 28 de julio de 1985, después de analizar ¿en qué situación recibimos el poder? ¿por qué y para qué votó el pueblo del Perú?, el compromiso, la respuesta histórica, qué reactivación económica queremos, entra en lo que llama la necesidad de una revolución democrática y las características del nuevo estado nacionalista, democrático y popular descentralizado, participativo y al servicio de las grandes mayorías ciudadanas.

En los meses siguientes a la toma de posesión del mando, el gobierno del Presidente García entrega al país una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, dentro del Sistema de Planes Nacionales de Desarrollo de Mediano Plazo del Instituto Nacional de Planificación, donde se concretan puntos importantes de su proyecto político, votado en las elecciones, en torno a las políticas y programas de desarrollo regional (cap. 4) y a las políticas y programas de gestión estatal (cap. 5).

"En consecuencia, la estrategia de desarrollo regional sentará las bases para la descentralización permanente, el desarrollo regional integral y la integración nacional, a partir del establecimiento de gobiernos regionales experimentales, la progresiva y efectiva desconcentración

JA/new  
(I-60911)

administrativa y política a nivel local, microrregional y departamental; la descentralización económica a base del desarrollo agrario articulado al industrial, la capitalización del interior del país, la readecuación del sistema financiero, el apoyo sostenido del Estado a las zonas de extrema pobreza, y la legitimación de la representatividad de las organizaciones poblacionales locales en las decisiones que le afectan, principalmente de las Comunidades Campesinas y Nativas".

"Como un mecanismo de descentralización se plantea el traslado de la capital del país a la ciudad de Huancayo, así como las sedes de las principales empresas públicas en función a la localización de la explotación de los recursos y ubicación estratégica".

" Entre las políticas y programas de gestión estatal se plantea; desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para la prestación de servicios y para la programación concertada de acciones de desarrollo local, promoviendo la participación de la población en el proceso de toma de decisiones, ejecución y control de las acciones de desarrollo comunal y local.

i) Fortalecer los Gobiernos Locales como unidades base del proceso de descentralización del país, culminando la etapa de transferencia de las competencias, funciones y atribuciones otorgados por la Ley Orgánica de Municipalidades.

ii) Adecuar las normas y procedimientos de la administración municipal, incorporando la participación de la población organizada y no organizada en la toma

JA/new

(I-60911)

de decisiones, resolución de conflictos, ejecución y control de las acciones de desarrollo en los grandes centros urbanos, así como del sector informal en su conjunto.

iii) Adecuar la Ley Orgánica de Municipalidades (art. 4º inc. 4 y art 5º) a las características económicas y sociales de las Comunidades Campesinas y Nativas.

iv) Promulgar una Ley de Desarrollo de Comunidades Campesinas y Nativas, que establezca la política de incorporación de dicha población al desarrollo nacional, promoviendo sus valores comunales y culturales como patrimonio de la Nación.

v) Optimizar la asistencia técnico-administrativa y financiera que presenta el INFOM, sectores, corporaciones y microregiones a los Gobiernos Locales, que les permitan asumir la gestión de las acciones de desarrollo.

vi) Culminar la conformación y puesta en operación de los Consejos de Desarrollo y asignar a las Municipalidades de ámbitos prioritarios, la administración y ejecución de los programas de desarrollo comunal, con participación de las comunidades campesinas y nativas.

vii) Descentralizar progresivamente la prestación de los servicios de salud y educación, bajo la conducción y control de los gobiernos locales, con la participación organizada de la población.

JA/new  
(I-60911)

viii) Descentralizar la producción y prestación de servicios de saneamiento ambiental y demás servicios básicos, promoviendo la constitución de empresas de propiedad municipal, de economía mixta y de accionariado estatal.

ix) Incrementar progresivamente la asignación de recursos presupuestales a los Gobiernos Locales hasta llegar al 10% del Presupuesto Público Total al final del quinquenio".

Desde el segundo quinquenio de los años setenta y en lo que va transcurrido de esta década, los sucesivos gobiernos colombianos han estado profundizando en las estrategias de descentralización, en el rescate de la vida municipal y en la asignación de recursos suficientes para departamentos, intendencias y municipios. Como producto de esta tendencia, el Congreso Nacional y la Administración del Presidente Betancur pusieron en marcha programas de recuperación de Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios concretando medidas de descentralización política, fiscal y administrativa:

"I. Descentralización Política

Se resume así:

- 1°. Elección popular de alcaldes (acto legislativo N° 1 de 1986).
- 2°. Referéndum local o plebiscito municipal (acto legislativo N° 1, de 1986).
- 3°. Organización de juntas administradoras locales para sectores urbanos de grandes ciudades y rurales de algunos distritos (ley 11 de 1986, arts. 16 a 21).

JA/new

(I-60911)

4° Participación de los usuarios de servicios públicos locales en las Juntas Directivas de las empresas encargadas de su prestación (ley 11 de 1986, arts. 22 a 25).

5° Elección popular de todos los Consejeros Comisariales (ley 22 de 1985, art. 7).

## II. Descentralización Fiscal

Está contenida en el mejoramiento sustancial de las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales y de los recursos propios de éstas y en otras medidas que complementan las anteriores.

### 1° Transferencias

Son fundamentalmente dos: el situado fiscal y la participación de los municipios en el impuesto a las ventas (iva).

El situado fiscal que se gira a los Departamentos, Intendencias y Comisarías, creció de esta manera: 18% de los ingresos ordinarios de la Nación en 1982, 19% en 1983 y 24% en 1984.

La participación de los municipios en el impuesto a las ventas ha aumentado considerablemente por la reestructuración que se hizo del iva y por el incremento grande del porcentaje (del 26.5 al 45.3%) que gradualmente debe ser entregado a los municipios (ley 12 de 1986).

### 2° Recursos propios

Los recaudos de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios por concepto de sus propios impuestos no venían aumentando en proporción al crecimiento económico regional y local y en muchos casos disminuían en pesos constantes o sea que presentaban tasas negativas de crecimiento.

JA/new

(I-60911)

La ley 14 de 1983 corrigió dicha limitación y gracias a sus disposiciones, que reestructuraron los tributos departamentales y municipales más importantes, se han obtenido favorables resultados.

Es así como, por concepto de impuesto de timbre a los vehículos automotores (que les cedió la Nación), consumo a los cigarrillos y licores nacionales y extranjeros y a la gasolina y subsidio de ésta última, los Departamentos, Intendencias y Comisarías, han visto crecer sus ingresos de esta manera, en pesos constantes: 14 686 millones en 1982 (después de que en 1981 valieron 16 847 millones), 25 522 millones en 1983 y 30 316 millones en 1984.

Y por concepto de impuesto predial y complementarios, industria y comercio, circulación y tránsito, avisos y tableros, los recaudos de los municipios aumentaron así: 8 297 millones en 1981, 9 953 en 1982, 18 529 en 1983 y 27 532 en 1984.

### 3° Otras medidas

- a. Las leyes 50 de 1984 y 55 de 1985 complementaron y perfeccionaron los estatutos antes mencionados.
- b. Las leyes 3a. y 23 de 1986 autorizan la primera a las Asambleas y la segunda a éstas y a los Consejos Intendenciales y Comisariales para emitir estampillas "Prodesarrollo Departamental" y "Pro-Electrificación Rural" cuyo producido se destinará, respectivamente, a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, y a la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de energía eléctrica.

JA/new

(I-60911)

c. La ley 130 de 1985 asegura la inversión de las partidas que forzosamente deben destinar los municipios a planes de vivienda popular porque ordena la realización conjunta de programas con entidades oficiales que, como en el caso del Banco Central Hipotecario, aportarán para ello sus propios recursos, experiencia y probada capacidad.

### III. Descentralización Administrativa

Las leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 y los decretos dictados en desarrollo de la primeramente citada, fortalecen la autonomía de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, modernizan sus instituciones jurídico-administrativas, en lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento, y erradican prácticas indebidas y abusos, en virtud del alcance moralizador de varios de sus preceptos, todo con el propósito de permitirles cumplir las funciones, prestar los servicios y ejecutar las obras que les corresponden y que la comunidad espera de ellos".

Durante la campaña presidencial de 1986, el entonces candidato liberal, señor Barco reafirmó los aspectos principales de esta verdadera revolución descentralista, tal como fuera llamada por la anterior administración. Aún más, los primeros pasos del gobierno de Virgilio Barco se encaminan a implementar plenamente lo que fuera aprobado por el congreso pasado, donde el partido del actual presidente tenía importante influencia.

JA/new  
(I-60911)

Ya hemos mencionado en anteriores documentos el caso venezolano. La reforma a la ley orgánica municipal de 1978 si bien no satisfacía las aspiraciones de los diversos estamentos del nivel local significó un importante avance en la perspectiva de revalorizar el rol de los gobiernos locales en las políticas de desarrollo. Por lo menos, en el marco de los elementos fundamentales de la estrategia de desarrollo planteada por el VI Plan de la Nación, cuatro de los seis que se postularon tenían una incidencia decisiva en lo que deberían ser las estrategias de desarrollo municipal en una perspectiva de cambio y transformaciones democráticas:

- a) mejorar las condiciones y calidad de la vida los venezolanos, en especial de aquellos en situación de pobreza crítica;
- b) incrementar la organización y participación de la población;
- c) racionalizar la ocupación del territorio; y
- d) renovar el Estado.

En general, en este contexto, pueden ubicarse todos aquellos problemas que juegan estratégicamente en la planificación local en una proporción significativa que, en el caso de Ecuador, alcanza a casi un tercio, en el plan venezolano recorre las estrategias más significativas del VI y VII planes y en la planificación colombiana, mexicana, peruana o brasileña se expresa en el peso de los gobiernos locales en el sistema de desarrollo y planificación.

Los planes de desarrollo en América Latina se presentan normalmente en tres partes básicas, desde la perspectiva de su cobertura: planificación global,

sectorial y regional, no existiendo una referida a las cuestiones locales sino que como parte de lo regional o atravesando las diferentes secciones del plan.

De inmediato surge un primer comentario en torno a la validez nacional del plan no solamente en cuanto a su característica imperativa o indicativa, sino que sobre la forma de hacer la planificación. Así como hay formas de hacer política, también, existen formas de hacer planificación en cuanto a funcionamiento de los niveles, su mayor o menor participación de la comunidad, los obstáculos sociales y políticos, las líneas de seguimiento y los mecanismos de evaluación y control.

La tendencia general en la planificación del desarrollo latinoamericano es que las oficinas o ministerios de planificación hagan cabeza de serie en el sistema nacional, cuando existe, en el proceso mismo de planificación y en su concreción más nítida, o sea, los planes de desarrollo. Esta forma de hacer planificación que implica la centralización de la función en el gobierno (o en una parte del mismo), está siendo modificada desde el Estado y cada vez más cuestionada desde la base social.

En Venezuela, por ej., el anterior Ministro de Estado, Jefe de CORDIPLAN, Luis Matos Azócar, participando en el acto de clausura del VI Congreso Venezolano de Municipalidades (Puerto La Cruz, Estado de Anzoátegui/14 y 15 de septiembre de 1984) organizado por AVECI, indicó que en el organismo a su cargo comenzaba a operarse un profundo cambio en la forma de hacer y concebir la planificación,

JA/new

(I-60911)

de manera especial en el análisis del proyecto de ley del Sistema Nacional de Planificación, cuyos principios se basaban en la articulación y permanente interacción entre el ente planificador, los organismos de gobierno y corporaciones regionales y los concejos municipales. Otro tanto ha ocurrido en el tratamiento dado a la formulación del VII Plan de la Nación que incluyó preferentemente los 25 problemas centrales detectados en las reuniones de municipios y gobernadores, en la perspectiva de darle creciente y mayoritaria participación a la comunidad en la toma de decisiones atinentes con el plan nacional.

En lo sustantivo, en su análisis sobre las políticas de descentralización, regionalización y planificación participativa, CORDIPLAN resumió el sentido de la planificación democrática basada en la delegación de cuotas significativas de poder político a las gobernaciones y a los concejos municipales, como órganos de desarrollo seccional o subnacional. De alguna manera, toda esta problemática está planteando nuevos rumbos en los estilos de desarrollo que ya no responden a las complejidades actuales de los países de la región, volviendo los énfasis a lo regional y local, a la necesidad de reestructurar y descentralizar el poder político y económico para que las decisiones que se tomen en el gobierno, estén sustentadas en una base consolidada y clara.

En esta misma dirección, en el libro sobre Planificación Nacional Local que preparáramos para el proyecto ECU/80/007 de "Fortalecimiento del proceso y del sistema nacional de planificación", del Gobierno de Ecuador, sostuvimos la tesis de que la planificación del desarrollo para ser  
JA/new  
(I-60911)

tal debería poner especial énfasis en la urgencia de articular las políticas del nivel central de administración y gobierno, sus objetivos y estrategias, con las políticas de los gobiernos seccionales y entes regionales a fin de concretar una doble vía para el tránsito de las estrategias, planes y programas nacionales.

El Gobierno Central tiene el deber de crear los mecanismos para transmitir desde arriba hacia abajo sus objetivos y criterios y para que, simultáneamente o en fases sucesivas, las demandas regionales y locales se concierten desde la base de la sociedad con las políticas y ofertas nacionales. No se trata de que el Gobierno Central invada el campo regional o local con la presencia activa de organismos sucursales, semi-autónomos o aparentemente descentralizados sino que establezca en el sistema de planificación y decisiones un conjunto de lineamientos, objetivos y criterios operacionales sobre materias y organismos regionales y locales a los que se atengan, en su accionar, los entes centrales.

En concreto, se trata de darle forma al problema básico de la planificación nacional actual como es el de establecer e identificar problemas, lineamientos estratégicos y programas para los entes centrales involucrados en la planificación y gestión del desarrollo local, y lineamientos y programas para que los municipios, concejos provinciales y organismos regionales estructuren sus demandas, necesidades y acciones, concertándolas en el proceso de planificación y decisiones.

JA/new

(I-60911)

Un segundo comentario que surge de la relación nacional-local en la perspectiva democrática es la referida a la doble crisis en que se dá este fenómeno: la propia crisis de la vida local y la que azota a la organización estatal contemporánea.

El fenómeno es universal aunque en los países de la periferia se presente con mayor virulencia. El Estado contemporáneo, cualesquiera sean sus variantes orgánicas, ha entrado en una difícil situación en que se contrastan su crecimiento, sus posibilidades financieras, una suerte de consolidación orgánica e institucional con el desarrollo de una crisis mundial en que, de alguna forma, es uno de sus protagonistas principales y cuya solución requiere de transferencias, descentralización, desconcentración, mayor participación de la base social en grados que, sin duda, afectarán a la centralización del poder, al tamaño del Estado y a la articulación interna del gobierno nacional.

Este fenómeno de la doble crisis, descoloca al ciudadano en sus dimensiones individual y colectiva. Si antes la relación con el Estado se situaba en un terreno límite entre la sociedad civil y política y que, muchas veces, adquiría niveles importantes de desarrollo autónomo (al extremo de generar las autonomías), hoy, ese espacio se ha restringido notablemente y es política la forma como se articulan las demandas locales, es política la presión de estas demandas internamente en el gobierno local y externamente en la relación local-nacional y, de toda lógica, son las respuestas que entrega el gobierno central (Ahumada, Jaime, 1984)".

JA/new

(I-60911)

2. La participación ciudadana en la toma de decisiones  
y en la gestión del municipio democrático

2.1 Algunas consideraciones sobre la práctica

El análisis de la experiencia latinoamericana tanto de los años 60 como de los años 80, ha hecho aparecer, como preocupación coetánea de las políticas de descentralización, regionalización y "cierta" vuelta al municipio, al siempre controvertido y complejo tema de la participación.

En distintos pasajes de este documento, nos hemos referido a la participación relacionándola ya sea con el proyecto político, el plan o la gestión de los gobiernos locales. En todas las ocasiones su referencia ha sido considerándola como una de las más importantes claves sobre los grados de legitimidad, representación de intereses y eficacia política, social y administrativa.

Por otra parte, en las experiencias de países como México, Perú, Colombia, Venezuela, Costa Rica o Ecuador, la participación aparece estrechamente vinculada con las estrategias de descentralización, regionalización y planificación del desarrollo. En la descentralización mexicana, vehiculizada por la reforma municipal, la participación política vía la elección de los regidores "de pueblo", nominados y votados al margen de las listas del partido de gobierno, se plantea como una forma de democratizar crecientemente el subsistema político local y la vida política nacional. En la estrategia peruana de construcción del nuevo estado nacionalista, democrático y popular, también la participación es uno de los elementos básicos en la creación de los gobiernos

JA/new

(I-60912)

regionales y en la revalorización de los gobiernos locales. Otro tanto ocurre en Colombia y Costa Rica donde la participación es vital en las respectivas estrategias de descentralización y regionalización. En los casos de Venezuela y de Ecuador, el tema se articula con los esfuerzos de CORDIPLAN y CONADE por completar el circuito socio-espacial de la planificación y, en consecuencia, introducir a los gobiernos locales y seccionales en el proceso de planificación. Distintas situaciones políticas que no es del caso analizar, han conspirado en contra de la cristalización plena de la experiencia venezolana que comienza con la reforma municipal de 1978. No ha ocurrido lo mismo en Ecuador aunque los énfasis sean distintos, sesgándose en el presente en la capacitación de los recursos humanos y en un mayor liderazgo de la Asociación de Municipios Ecuatorianos (AME) e incluso del Consorcio de Concejos Provinciales.

Tal cual lo plantea Jordi Borja para la experiencia europea (Borja, 1984) "en todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos (y nosotros agregaríamos para América Latina: movimientos urbanos y sociales, regionales y fuertes grupos de reivindicación local) y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos". Quizás si en los reclamos y demandas, por las mismas particularidades de las situaciones europea y latinoamericana, los énfasis sean distintos ya que en nuestro continente el tránsito del subdesarrollo al desarrollo económico y social es determinante para cualificar la voluntad política de los gobiernos en esta dirección. O sea, en la región el reclamo de los movimientos sociales

JA/new  
(I-60912)

y políticos por participar en las decisiones de los diversos niveles de gobierno se dirige a cuestiones candentes de las estrategias de desarrollo y crecimiento (con equidad).

## 2.2 Práctica y teoría frente a frente

No es posible proponer una estrategia universal para el desarrollo de la participación. Los mismos ejemplos que hemos dado en puntos anteriores nos revelan lo problemático que resulta incluso definirla, caracterizar los distintos tipos de participación, los principales conceptos involucrados en ellos - poder, procesos decisionales, variables participativas -, la diversa significación que adquiere en diferentes espacios socioculturales y las limitaciones que los regímenes políticos plantean a la expansión de los procesos de participación, trátase de sistemas de partido único, multipartidarios o de partido dominante (Guerra, 1980).

En general, es dable distinguir dos grandes tipos de estrategias: aquellas estrategias intervencionistas donde priman los procesos de origen externo y las estrategias nacionales fundamentadas en proyectos nacionales de desarrollo relativamente autónomos.

Nuestro interés se focaliza en las estrategias nacionales, especialmente aquéllas de transformación ligadas a los cambios estructurales y a la socialización del poder en las sociedades. En estas estrategias caben distinguir las distintas problemáticas que desencadenan si los procesos dinamizadores son: o de arriba hacia abajo, o sea, realizados desde el gobierno, o de abajo hacia arriba mediante movimientos y procesos originados en la sociedad civil. En la región, y a través de los ejemplos varias veces citados de México, Perú, Colombia, Venezuela,

Costa Rica y Ecuador "las estrategias" de participación transformadoras han sido sustantivamente de arriba hacia abajo y en sistemas de multipartidos y de partido dominante, donde el involucramiento de los espacios locales se realiza a través de la descentralización, regionalización y planificación del desarrollo.

¿Cuáles son las lecciones de la experiencia?

a) La persistente vocación concentradora de recursos y poder y la dinámica expansionista de los gobiernos centrales tiende a confundir la descentralización con la desconcentración, la regionalización económica y política con la regionalización administrativa-institucional y a la planificación participativa con la formulación del plan normativo. Esto invalida la significación progresista del discurso y hace muy lenta la eventual adaptación de los gobiernos locales a las exigencias descentralizadoras y participativas de los procesos democráticos;

b) las burocracias de los gobiernos centrales desconfían no sólo de la capacidad y eficiencia de los niveles subnacionales sino que muy principalmente de la imágen que se han formado de la participación ciudadana y comunitaria, lo que las induce a la intervención directa y a desincentivar los mecanismos y procesos de participación;

c) las burocracias de los gobiernos centrales, además, suelen tener un conocimiento sesgado acerca de las necesidades y urgencias de los niveles subnacionales, y las oficinas ya sea de los ministerios de gobierno o interior o de los de planificación, economía o finanzas sólo en los últimos tiempos se han "especializado" en las áreas locales dándole un tratamiento más integrado e inclusivo;

JA/new

(I-60912)

d) los cambios políticos e institucionales que afectan a los organismos centrales también se manifiestan con singular intensidad en los niveles subnacionales produciendo cambios de política y de asignación de recursos que dejan a medio camino muchas acciones e iniciativas, lo que conspira en el ritmo y continuidad de las estrategias gubernamentales;

e) la resistencia a los cambios que se evidencia en administraciones públicas latinoamericanas se acentúa en los niveles subnacionales donde la planificación de los recursos humanos adolece de evidentes fallas en lo relativo a reclutamiento y selección del personal, lo que se agrava por la falta de incentivos económicos y de una clara carrera funcionaria;

f) la situación descrita en el punto anterior configura gobiernos regionales y locales sin capacidad técnica y administrativa suficientes para ser calificadas contrapartes de los niveles superiores e incluso de los consultores y agencias privadas y externas que prestan servicios de cooperación y asesoramiento; y

g) los mecanismos de participación están reducidos a la participación política limitada a las elecciones y a una muy relativa influencia indirecta de la comunidad en la selección de las candidaturas a regidores, concejales y alcaldes.

En las asesorías realizadas por el ILPES en Colombia (proyecto de Cali, 1980-1982) y en Ecuador a partir de 1983,  
JA/new  
(I-60912)

se ha insistido en que uno de los papeles que debieran jugar los gobiernos locales sería el de organizadores de las demandas de la comunidad y, por lo mismo, el de representantes de esas demandas ante los niveles superiores de gobierno. La forma sugerida y en el caso de Cali, fue la creación del Comité político-técnico que reuniría al Alcalde, altos funcionarios municipales, del sector descentralizado, de otros organismos del sector público, del sector privado y a los líderes políticos y sociales para formular el plan de desarrollo, el programa de inversiones y los aspectos más controvertidos del presupuesto municipal.

En el caso de Ecuador, se ha analizado la participación de la comunidad y del gobierno local en la formulación y elaboración del plan nacional de desarrollo a través de comités de participación para el plan donde se reunirían los representantes del gobierno central y de los gobiernos locales (seccionales) a discutir, contrastar, concertar o plantear sus disensos en torno a la propuesta del gobierno.

En ambos casos la estrategia de participación propuesta ha sido de transformación desde arriba, a partir de los gobiernos, en función de las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales existentes en la coyuntura.



## BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1983) Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano: la experiencia piloto de Cali, DPA, ILPES, Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (1983) Planificación Nacional Local, Proyecto ECU/80/007 de "Fortalecimiento del proceso y del sistema nacional de planificación" del Gobierno de Ecuador y de Naciones Unidas, Quito, Ecuador
- \_\_\_\_\_ (1984) El Gobierno y la Administración Local en la Planificación del Desarrollo, DPA, ILPES: Seminario de Desarrollo Municipal, Buenos Aires, Rep. Argentina, 24-27 octubre, organizado por la Municipalidad de Buenos Aires y el Capítulo Latinoamericano de la IULA.
- Borja, Jordi (1984) Descentralización: una cuestión de método, Revista Mexicana de Sociología, Año XLVI/Vol. XLVI/Núm. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Catanase, Anthony James (1984) Planners and Local Politics (Impossible Dreams), Vol. VII, Sage Library of Social Research, Beverly Hills, London.
- Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (1982) Seminario de Seguimiento sobre Organización y Personal en la Administración Comunal, DSE/OICI, 9 al 19 de noviembre, Montevideo, Uruguay.
- JA/new  
(I-60917)

- García, Alan (1985) A la inmensa mayoría (por un gobierno nacionalista democrático y popular), 28 de julio, Discurso a la Nación, Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Planificación (1985) Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, Lima, Peru.
- Mannheim, Karl (1950) Libertad, poder y planificación democrática, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ministerio de Gobierno (1985) Leyes para mejorar las condiciones de vida de los colombianos: una revolución descentralista. Presentación Sr. Jaime Castro, Ministro de Gobierno, Bogotá, Colombia.
- Oates, Wallace E. (1977) Federalismo Fiscal, Colección "Nuevo urbanismo", edición española, IEAL, Madrid, España.
- Olmedo, Raúl (1985) El desafío municipal, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, México.
- Seminario de Desarrollo Local (1985) Primer Seminario Latinoamericano y del Caribe de Desarrollo y Planificación Municipal y de la Reunión para la Cooperación Técnica, Santo Domingo, 4-8 noviembre, en Secretariado Técnico de la Presidencia, Liga Municipal Dominicana, PNUD, DTCD, e ILPES.
- JA/new  
(I-60917)

Seminario de Desarrollo  
Local (1985)

El rol del Gobierno Local en el  
desarrollo económico en América  
Latina y el Caribe, Santo Domingo,  
República Dominicana, 22-26 de  
julio, IULA, CLAD y Liga Municipal  
Dominicana.

Solari, Aldo, et. al.

El proceso de planificación en  
América Latina: escenarios,  
problemas y perspectivas, Cuadernos  
del ILPES, Santiago de Chile, 1980.

Torres, Jaime (1985)

Nuestro pensamiento, IULA  
Informa, Nos. 10-11,  
septiembre 1985.

