

# DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

Distr.

RESTRINGIDA

LC/IP/R.142

19 de mayo de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

## PLANIFICACION DESCENTRALIZADA Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL NUEVO CONTEXTO DEL DESARROLLO \*

Jaime Ahumada Pacheco \*\*

Experto en Planificación Social, Desarrollo  
Local y Gestión del Estado

\* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

\*\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

# INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
1. Desarrollo local .....	4
2. Planificación descentralizada .....	6
3. Problemas de la participación .....	11
II. BIBLIOGRAFIA .....	17

# PLANIFICACION DESCENTRALIZADA Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL NUEVO CONTEXTO DEL DESARROLLO

## I. INTRODUCCION

El concepto y la idea de planificación continúan teniendo vigencia en América Latina si bien sus "contenedores" son denominados de distintas maneras y las formas de hacer planificación están siendo repensadas e incluso ensayadas en nuevos sectores y niveles. Si bien en los años 50 "el término mismo era objetado por su excesiva carga de valoración política" (ILPES:1965), en las décadas siguientes con la Alianza para el Progreso (1961) primero; con la planificación en las economías de mercado para la corrección de sus excesos después; hasta llegar a las actuales formas de planificación situacional, estratégica o descentralizada, ha sufrido importantes transformaciones que la reposicionan como uno de los factores claves en la gestión estratégica del Estado, sobre todo por lo que Baran (1969) llamaba "The longer view". De aquí que los logros de la planificación en nuestra región son haber superado las críticas de los que la objetaban por su supuesta carga "política", demostrado su eficiencia y eficacia en corregir los excesos de las políticas de mercado (que asigna bien los recursos para aquéllos que tienen poder de compra) y, en la actualidad, su capacidad para cohabitar con el mercado e incluso superarlo en la programación de los sectores sociales, infraestructura y espacios territoriales subnacionales.

Más allá o más acá de los proyectos políticos de mínimo estado, de su evidente reduccionismo al principio de subsidiariedad y del dogma de los equilibrios macroeconómicos que los han caracterizado en los años recientes, el proceso de planificación que prevaleciera en la mayoría de los países de América Latina desempeñó un papel importante en: esclarecer los problemas fundamentales del desarrollo que enfrentaban los países; en la determinación de eventuales medidas de política y sus viabilidades témporo-espaciales; en los esfuerzos analíticos y de interpretación de una realidad tan compleja como heterogénea; en la inclusión de nuevos grupos sociales y políticos. Asimismo, la planificación acompañó la formación de cuadros técnicos cuya influencia aún persiste en la administración pública, en los sectores y diversos segmentos sociales y en los medios académicos y universitarios a contrapelo de la avasalladora lucha ideo-política entablada contra

la planificación económica y social por los defensores de un libre-mercaderismo a ultranza.

La vieja y la nueva heterogeneidad estructural del continente (el marco estructural) y el reconocido voluntarismo de las élites latinoamericanas para creer y aplicar políticas, modelos y recetas, especialmente aquéllas importadas de otras latitudes y experimentadas en otras condiciones, ha sido una constante en los avances y retrocesos no solamente de la planificación latinoamericana.

No cabe duda que las políticas de crecimiento hacia afuera que eclosionan con la crisis internacional de 1929-32 y las de crecimiento hacia adentro que comienzan a erosionarse con la crisis de ciclo largo que se inicia con la crisis petrolera de los años 60 y, hoy, nuevamente las de apertura externa de diverso signo no fueron lo suficiente lúcidas para explicarse la situación inicial del proceso que desencadenaban y sus impactos en los marcos económico, financiero, social, político e histórico de la Región. Las explosivas tasas demográficas, urbanas, de desarrollo insuficiente de demandas insatisfechas, de exclusión sistémica y de ingobernabilidad política no tuvieron la debida atención o tratamiento.

Dentro de este cuadro dramático de heterogeneidades múltiples, de transformaciones tecnoproductivas donde el plus tecnológico y económico-financiero es expropiado por los poderes fácticos que dominan la pirámide del poder, casi cíclicamente se recurre al mercado y al sector privado o a las diversas formas de planificación y al sector público como verdaderas panaceas integrales para darle salida a las crisis que se suceden en los países.

La inexistencia de proyectos políticos afincados en la realidad de la Región, la debilidad de las políticas públicas, la misma inestabilidad institucional y administrativa, han conspirado para hacer inviables las reformas estatales propuestas, producir capacidad de gobierno y la necesaria confianza y participación de la sociedad civil en los programas de gobierno. Por otra parte, ya sea el excesivo ideologismo del pasado o la reacerbación del pragmatismo reciente, también, pueden frustrar o han frustrado convergencias y concertaciones metodológicas y modelísticas para enfrentar la globalidad de los mercados y la complejización de la gestión del Estado. La reformulación de la empresa en contextos donde los mercados parecen no tener barreras, el repensar la planificación como proceso social que racionaliza la perspectiva estratégica y amplía las libertades de elección (... de asignación, de decisión, ...) y la modernización del Estado como **continuum** que comprende a la sociedad política, al sector privado y a la sociedad civil, se constituyen en desafíos para avanzar desde los proyectos de grupos, élites o clases a los proyectos de país.

La reingeniería, o sea, la necesidad de reformular la gestión superior de las compañías e instituciones de prepararlas para lograr o sostener ventajas competitivas en la era de la globalidad y abrir nuevos y crecientes horizontes para el desarrollo futuro de sus negocios, implica, entre otras caracterizaciones: a) la relación (en redes) más directa de la compañía y/o de las organizaciones con sus clientes y proveedores; b) la participación - direccional y del entorno - como clave en la nueva gestión organizativa; c) el trabajo en equipo y los éxitos compartidos donde se valoran las iniciativas y la diversidad de opiniones; y, d) la educación y la capacitación para manejarse en las nuevas condiciones.

La reingeniería no es incompatible con una planificación descentralizada que potencia y fortalece los espacios subnacionales, cuestión que impacta en la nueva organización del Estado, en su descentralización, regionalización y municipalización.

Las palabras de T. Levitt de la Harvard Business School: "Piensa globalmente, actúa localmente", se ha transformado en una suerte de resumen de la articulación de los nuevos mundos de la complejidad, de la diversidad y de los procesos de descentralización y deslocalización.

La complejidad revitaliza las estructuras federales a nivel de empresas y gobiernos, entidades que son muy diferentes a la descentralización típica: las unidades subordinadas autónomas que combinan la independencia con centros deslocalizados, inducen la responsabilidad local y la incentivación de la planificación descentralizada.

Otro tanto ocurre con la diversidad y las organizaciones trébol y virtuales que viabilizan los pequeños núcleos operacionales, conectados en red y que utilizando la horizontabilidad pueden obtener mejores resultados que las organizaciones jerarquizadas y verticales. Los microprocesos y la autogestión necesaria impulsan el trabajo en equipo, el conocimiento de los actores, la reducción y la socialización de la anatomía de los procesos globales, reinventando una planificación fundamentada en la coordinación de la desorganización programada. En este sentido, está sucediendo que el rol de los gobiernos subnacionales, de las administraciones públicas y de los organismos de planificación local están permitiendo el desarrollo de políticas públicas eficientes y la coordinación de una economía activa, donde la capacitación de los recursos humanos y la participación de las comunidades se constituyen en factores claves en el nuevo contexto del desarrollo.

## 1. Desarrollo local

- 1.1 En los grandes debates sobre desarrollo económico y social aparecen dilemas de fondo que impactan a las políticas y estrategias posibles:
  - a) Dirigismo **versus** autonomía
  - b) Igualdad **versus** eficiencia
  - c) Uniformidad **versus** diversidad
  - d) Centralización **versus** descentralización
  - e) Globalismo **versus** localismo.
- 1.2 Estos dilemas tienden a profundizar las dos modalidades principales que asume el desarrollo: funcional y sectorial; y, territorial y localizado.
- 1.3 El desarrollo local aparece como un fenómeno de frontera y de intersección entre el Estado y la Sociedad asociado a una localidad o grupos de localidades, a una ciudad o a áreas metropolitanas existentes en un espacio físico determinado geográficamente, con sus especificidades, articulaciones y flujos políticos, económicos, espaciales y sociales.
- 1.4 La vocación del desarrollo local es hacia la autonomía, la diversidad y la participación así como su inescapable protagonismo en la descentralización, cuestiones que se sintetizan en un doble movimiento: por una parte, reducción de la incertidumbre y de las distancias entre espacios, decisiones y actores y, por otra parte, de plural integración de los mecanismos de participación para el cambio estratégico.
- 1.5 El desarrollo local se constituye en su multifuncionalidad en espacios donde interactúan la ecología local, la cultura local, la sociedad local, la economía local, la gestión local, la política local, la autonomía y el sistema político local, con sus relacionamientos verticales y horizontales.
- 1.6 El desarrollo local conlleva la cercanía de los actores con los decisores, la inevitabilidad de la participación, las dimensiones espaciales manejables de los escenarios y de los tiempos de demanda-respuesta-soluciones, todo lo cual configura una apuesta por una forma concreta de democracia descentralizada en cuya gestión juega un rol decisivo la planificación descentralizada, el sistema de inversiones públicas y los proyectos municipales.

- 1.7 Desde la perspectiva teórica, la problemática del desarrollo local adquiere plena vigencia en la sociedad contemporánea desde los años 70. La naturaleza del problema está configurada en la sentencia que se lee en más de una pancarta de circulación internacional: pensar globalmente, actuar localmente.
- 1.8 El creciente interés por el desarrollo local, comprende tanto a países industrializados como en desarrollo y se articula con los temas de la descentralización, autonomía, iniciativas subnacionales y participación social y popular.
- 1.9 La pregunta es si no será una nueva moda u otra expresión mágica o corresponde a problemas estructurales del desarrollo mundial y sus crisis de ciclo largo y corto. Lo concreto parece ser que frente a las insuficiencias del desarrollo global, por lo menos en América Latina, se han recorrido etapas marcadas por fechas bien precisas:
- a) Desde la Segunda Postguerra Mundial hasta los años 60, la etapa está signada por los énfasis nacionales y sectoriales de desarrollo, el activo rol del Estado y los Gobiernos Centrales y las propuestas de integración económica;
  - b) Los años 60-70 están sesgados por la cuestión regional, las primeras interrogantes sobre el Estado intervencionista (y/o de bienestar) y los intentos de integración subregional; y
  - c) Desde los años 80 se privilegia, de manera cada día más creciente, la descentralización, la regionalización y el fortalecimiento de los poderes y colectividades locales a la par de los procesos renovados de integración en base al libre comercio y los mercados diversificados.
- 1.10 El desarrollo local surge como respuesta a los déficit del desarrollo global y, a su vez, aparece el desarrollo a escala local como relegitimación y redefinición de un desarrollo nacional descentralizado.
- 1.11 En esta perspectiva pueden darse tres tipos de desarrollo local:
- a) El desarrollo local autogestionario basado en la movilización endógena demandando un desarrollo alternativo u otro desarrollo;
  - b) El desarrollo local asociado que se fundamenta en la capacidad de concertación con las regiones y el Gobierno Central.

- c) El desarrollo local transferido a través de metodologías que viabiliza la transferencia de recursos, conocimientos y tecnologías en actores locales, públicos y privados.

1.12 El desarrollo local es multifuncional, profundamente político y conlleva la capacidad de los Gobiernos Municipales y Regionales para implementar sus proyectos políticos, desarrollar su capacidad de Gobierno y mantener los equilibrios necesarios para la mejor gobernabilidad del sector. En la esfera de la capacidad de Gobierno aparecen como instrumentos muy importantes la planificación, la coordinación de políticas, las políticas sociales, la presupuestación y la participación social y popular.

## 2. Planificación descentralizada

- 2.1 Como requisitos necesarios para el desarrollo de la Planificación Descentralizada, tanto la independencia del poder central como la democracia local se constituyen en actores fundamentales del proceso. La planificación local o descentralizada es una de las claves para enfrentar con éxito la complejidad del desarrollo territorial, ya que constituye el cálculo que precede y preside la implementación técnica y social de un proyecto político, con multiplicidad de actores y de iniciativas. Es un tipo de planificación horizontal que privilegia la autogestión y el autogobierno y donde la participación de la comunidad legitima el pluralismo y la libre concurrencia social.
- 2.2 La planificación local o descentralizada, más que una técnica autónoma, es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social común, en un marco de regionalización y municipalización activas. El ejercicio de las competencias y recursos transferidos signan el destino de los planes y procesos de planificación descentralizados.
- 2.3 Así entendemos a la planificación local como la implementación democrática, descentralizada y participativa de un proyecto político, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios en su papel de Gobiernos Locales se constituyen en el espacio donde el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la cooperación, la solidaridad y el autogobierno.
- 2.4 La planificación descentralizada implica un proceso abierto y horizontal y una municipalización pluralista donde se expresen:

- a) Los cambios y transformaciones en el nivel administrativo e institucional;
- b) Un sistema político local democrático y operativo;
- c) Comunidades participantes, articuladas dinámicamente con las comunidades provinciales y regionales; y
- d) Con partidos políticos descentralizados y organizaciones sociales legitimadas por la acción comunitaria y popular.

2.5 El proceso de municipalización es sumamente complejo, más aun cuando éste se articula con las políticas de democratización del Estado y con las dinámicas que se desencadenan como producto de la reconstrucción del tejido social. El traspaso de los servicios, la participación y el control de los usuarios, los nuevos estatutos de las plantas de personal, los financiamientos adecuados y oportunos, la descentralización financiera y presupuestaria y la responsabilidad social son determinantes en la recreación de los espacios necesarios para que se cumpla adecuadamente el ciclo dirección-gestión-participación-ejecución.

2.6 ¿Cuáles son los actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica de la planificación descentralizada y la municipalización pluralista?

Si la descentralización se orienta a traspasar poder desde el nivel central a los niveles inferiores, los actores sociales y políticos favorables a los cambios debieran ubicarse en los escenarios regionales y locales, siendo principalmente:

- a) Los representantes políticos y sindicales regionales y locales;
- b) Los profesionales y sectores del funcionariado que trabajan en la gestión de poderes subnacionales;
- c) Los movimientos sociales de base territoriales;
- d) Los empresarios que quieren negociar en ámbitos locales o regionales;
- e) Los promotores de iniciativas de economía social y local;
- f) Los sectores marginales.

Los pesos de estos actores aún no están determinados, al mismo tiempo que otros como la Universidad, Iglesias, ONG's e incluso Fuerzas Armadas, no entran plenamente en escena.

Además, existen otra serie de actores que trabajan por el lado del caciquismo, la defensa de intereses conservadores e incluso especulativos, tales como: urbanizadores, concesionarios de servicios públicos, grupos o mafias de especuladores urbanos, sectores dominantes de la sociedad rural. Si bien estos sectores, apoyan iniciativas descentralizadoras, sus objetivos son abiertamente regresivos y, muchas veces entran al proceso de democratización política e institucional.

Existen, también, los grupos que se oponen a la descentralización: determinado tipo de políticos nacionales (cupulares, aparatistas, notables, etc.), sectores no-modernos de la burocracia estatal, grandes empresas ligadas a la administración central, etc.

2.7 En función de la conceptualización planteada y la definición de actores ¿cuál es el punto de partida de la planificación local descentralizada?

- Que existen fuerzas políticas y sociales e instituciones que trabajan a favor de la planificación local descentralizada y, otras que se oponen.
- En el cálculo que precede a la acción y, habiéndose internalizado "las lecciones de la experiencia", las fuerzas sociales y políticas diseñan un proyecto político que votado mayoritariamente en elecciones democráticas se transforman en Programa de Gobierno y en proyectos de acción específicos.
- Que, por lo mismo, la planificación local descentralizada es un proceso político que vehiculiza y coordina la socialización del poder (local-regional-nacional), la pluralidad de competencias, atribuciones y funciones y las transferencias de soberanía y recursos desde los niveles superiores.
- Que en este proceso, las orientaciones generales que vienen de los centros (políticas y planes nacionales y regionales) se articulan y coordinan con las particularidades locales (provinciales y/o municipales), provocando la síntesis en el plan de desarrollo comunal y/o provincial. La planificación local descentralizada parte del supuesto de una coordinación real, flexible y operativa con las instancias superiores.
- Que la planificación local descentralizada implica la concurrencia de la mayor pluralidad de actores, especificando e integrando a las áreas urbanas, rur-urbanas y rurales con las ofertas y demandas de los

niveles verticales y horizontales en una nueva síntesis de desarrollo y acción.

- Que es el Municipio la institución activadora de la demanda local y el eje articulador con las ofertas nacionales y regionales lo que se traduce en planificación, presupuestación y gestión local participativa.

2.8 ¿Qué procesos societales y políticos integra la planificación local descentralizada?

- Sector Público (Gobierno)
- Sector Privado (empresas, empresarios y operadores económicos y financieros)
- Sector Social (base y organización social).

2.9 ¿Cuáles son las características básicas de la planificación local descentralizada?

- Integralidad
- Temporalidad
- Coherencia interna
- Coherencia externa
- Direccionalidad
- Sencillez
- Dirección pública

2.10 ¿Quiénes participan en la elaboración del plan de desarrollo comunal?

- El aparato municipal
- La Comunidad.

Mientras más participa la Comunidad, mayor es su involucramiento y mayor la legitimidad del plan de desarrollo comunal.

2.11 ¿Qué áreas participan?

- Obras
- Desarrollo comunitario
- Aseo, ornato y ambiente
- Transporte y tránsito público
- Finanzas y administración
- Salud
- Educación
- Asesoría jurídica
- Control

El propósito superior de la planificación local descentralizada es el desarrollo económico-social de los espacios subnacionales, de manera que los equilibrios económicos, sociales y políticos jueguen a favor de la Comunidad.

- 2.12 El proceso que resume a la planificación local descentralizada es: conocer, actuar, y transformar.

Conocer es tener teoría, metodología, diagnóstico, pronóstico e imagen-objetivo: es el momento teórico.

Actuar es la intervención de actores e instituciones en función de la estrategia y del proyecto político: es el momento que preside a la acción, donde se sintetizan teoría y práctica.

Transformar es la ejecución del proyecto político y del Programa de Gobierno: es el momento de la práctica plena.

- 2.13 En resumen, la planificación local o descentralizada es una de las claves para desarrollar un proceso de planificación activo y con gran participación de la Comunidad. Constituye la parte estratégica de la implementación técnica y social de un proyecto político. Es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social asociativo, autogestionario o concertado. Este tipo de planificación cristaliza en su ejecución descentralizada y participativa, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios, en su papel de Gobiernos Locales, se constituyen en el espacio donde el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la descentralización, la coordinación, la cooperación y la solidaridad.

¿Qué es un plan de desarrollo local?

Desde una perspectiva general, el plan y el proceso suponen concertar, coordinar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales y regionales. El proceso de planificación local debiera ser un medio de retroalimentación para los organismos públicos participantes y de la Comunidad donde se reformulan o revisan estrategias y planes para perfeccionar el proceso y darle viabilidad y mayor sustentabilidad a los planes y proyectos.

- 2.14 El diagnóstico explicativo y el diagnóstico estratégico, la estrategia misma y los planes y proyectos son consecuencia de la acción concertada entre el Municipio y la Comunidad. Sin

duda alguna, la participación social y popular juega un rol clave en el desarrollo local en la planificación descentralizada.

### 3. Problemas de la participación

- 3.1 La imagen convencional de la participación está referida básicamente a una estrecha perspectiva que incluye, entre otras, la participación electoral. Dentro de la participación electoral, sin lugar a dudas que tiene relevancia la designación de los titulares del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los Gobiernos Regionales y Locales. Se trata de la imagen de una participación delegada que se remite al voto emitido con periodicidad determinada.

Esta imagen convencional se remite a una secuencia de actos aislados de naturaleza individual y tampoco otorga la necesaria atención a la naturaleza y a la toma de decisiones.

- 3.2 La participación como intervención en los procesos de toma de decisiones está relacionada con la noción de poder en términos de capacidad de tomar decisiones que comprometan el destino de una colectividad determinada. En esta perspectiva, la participación puede ser definida como la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones y la ejecución o crítica que su realización implica.

- 3.3 Sin duda que el poder es escaso y la desigualdad de los integrantes del grupo en cuanto a ingresos, prestigio, instrucción, magnitud, calidad de sus actividades se expresa en la diferente posición y potencialidad de sus miembros para participar en los procesos de toma de decisiones.

- 3.4 La secuencia del proceso de toma de decisiones parten con el reconocimiento de la existencia de problemas, actividades o tareas respecto a las cuales es necesario tomar decisiones. En segundo término, está la disposición de información sobre la naturaleza, vinculaciones y contexto de la materia propia de una eventual decisión. En tercer término, se encuentra la proposición de alternativas de interpretación, decisión y curso de acción aconsejables en relación con la materia propia de la decisión. En cuarto lugar, está el intercambio o confrontación de informaciones y posiciones frente al asunto o materia de la decisión. En quinto lugar, está la toma de decisiones, la planificación de su ejecución, la ejecución de las decisiones adoptadas y la evaluación del producto.

3.5 La participación puede ser definida como intervención en la preparación de decisiones; como influencia y como consulta; como delegación; como control y como intervención en las decisiones.

3.6 Las estrategias de participación se resumen en:

- a) Estrategias de contención que apuntan al mantenimiento o reforzamiento de estructuras de poder excluyentes y concentradoras.
- b) Estrategias de transformación que buscan el cambio radical en las estructuras de poder excluyentes y concentradoras e implican el reordenamiento global de la sociedad.

Estas estrategias pueden ser agrupadas en dos tendencias fundamentales: la estrategia maximalista y la estrategia de transición. También pueden existir estrategias autogestionarias y estrategias estatistas.

3.7 La participación de la Comunidad en el triángulo de Gobierno, en el triángulo de gestión y en el **continuum** de acción constituye la clave para el desarrollo y la planificación descentralizada.

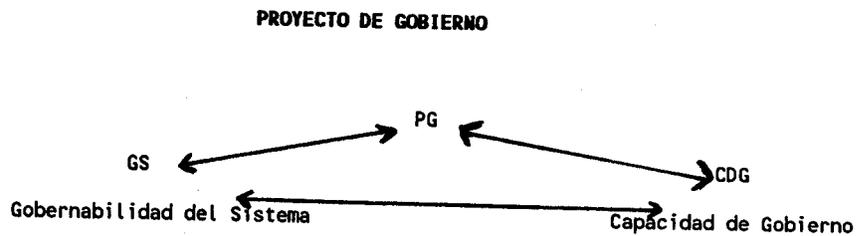
## NOTA EXPLICATIVA 1 TRIANGULO DE GOBIERNO

Carlos Matus (Política, Planificación y Gobierno: 73-85, 1990) habla del triángulo de Gobierno y sostiene que gobernar, exige articular constantemente tres variables:

- Proyecto de Gobierno;
- Capacidad de Gobierno; y
- Gobernabilidad del sistema.

Este es un sistema triangular interdependiente que explicita que gobernar, conducir o dirigir no puede reducirse solamente a la teoría sino que es, también, un arte y complejos requerimientos teóricos y prácticos sobre la comprensión de los sistemas sociales.

Figura 1



Está claro que el Proyecto de Gobierno (PG) se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor o un conjunto de actores se propone realizar para alcanzar sus objetivos.

Tiempos → elaboración, contenidos, proposición (proyecto) → reformas políticas, estilo de desarrollo, política económica, políticas sociales. Capital intelectual y teórico.



Actores → nacionales, regionales, locales (gobernabilidad) → correlación de fuerzas, pesos políticos → variables que se controlan y no se controlan.



Acción, velocidad, dirección → institucional, política, administrativa, equipos de Gobierno, recursos tecno-políticos (capacidad de Gobierno) → capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control.

La Gobernabilidad del Sistema (GS) es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de Gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a las acciones que lleva adelante el actor o los actores. El mayor control de variables es indicativo de mayor libertad de acción y Gobernabilidad del Sistema.

¿Qué proporción de variables controlo? ¿Cuál es mi capital político?

¿Cuál es el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno en relación a las variables que controla y el número de actores en el escenario?

¿Cómo se expresan las variables, los contenidos programáticos, los actores y los tiempos en mi capacidad de Gobierno?

¿La debilidad de los objetivos y metas modestas (¿posibles?), la complejidad de los objetivos y metas ambiciosas (¿utópicas?)?.

La capacidad de Gobierno es conducción, dirección, liderazgo, equipos de Gobierno. Se refiere a las técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor o conjunto de actores para dirigir el proceso social hacia objetivos previstos en función de la gobernabilidad del sistema y las propuestas del Proyecto de Gobierno.

Liderazgo, equipo, proyecto, juego de contrarios, toma de decisiones → capital tecno-político

Planificación como implementación técnica y social de un proyecto político → lo táctico y lo estratégico

Relaciones planificación, presupuesto, recursos → los relacionamientos y la coordinación

Políticas, estrategias, planes, proyectos → producción de políticas públicas → análisis de políticas

Dirección y control del proceso de Gobierno → conducción político-técnica

Participación e iniciativas públicas y privadas → democratización de las decisiones.

**Resumen:** En el Proceso de Gobierno se agregan, se interrelacionan y se articulan variables que se diferencian, que se entrelazan y se condicionan en una compleja unidad común. La diferenciación tiende a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (Proyecto de Gobierno), el sistema social (gobernabilidad del sistema) y el sistema de dirección y de planificación (capacidad de Gobierno). La interacción indica la que caracteriza a los tres sistemas: la presencia de la acción humana. El Proyecto de Gobierno es un conjunto de propuestas de acción; la gobernabilidad sistémica se constituye en las posibilidades de acción y el control de sus efectos y la capacidad de Gobierno es el poder de generar y controlar acciones.

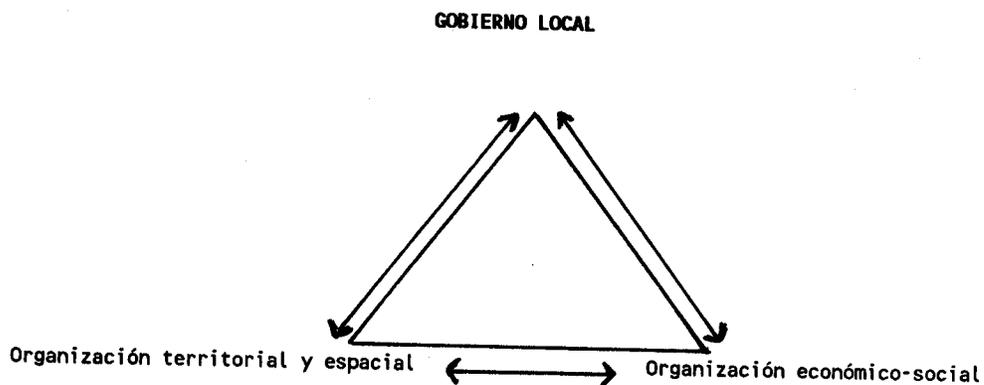
El triángulo de Gobierno, el proceso de Gobierno y los liderazgos (con o sin "estado mayor" son cuestiones de vital importancia para la gestión de ciudades capitales y de los Gobiernos Locales, ya que implican la reforma y modernización de las políticas y estructuras subnacionales, cuestión pendiente y que indudablemente va más allá de la formalidad jurídica. La complejidad del Gobierno Urbano de la ciudad democrática que involucra la dirección y gestión de la megalópolis como México (con casi 25 millones de habitantes en el año 2000), Sao Paulo (casi 24 millones de habitantes) o Tokio (con 22 millones de habitantes) hasta las ciudades y localidades que se mueven en el rango de 10.000-500.000 habitantes. La incidencia de las variables político-técnicas, financieras y sociales será determinante para el éxito de esta gestión democrática.

## NOTA EXPLICATIVA 2

### TRIANGULO DE GESTION

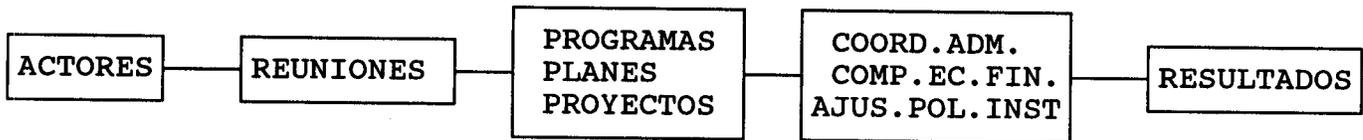
Se puede representar la estrecha interrelación entre estos factores en una suerte de triángulo sistémico, donde el Gobierno Local es el vértice superior titular del proyecto político, el Programa de Gobierno y la capacidad de gestión; donde los otros vértices son: la organización territorial y espacial (barrio, comuna, distrito, ciudad, metrópoli) y la organización económico-social (clases, grupos, formas de participación, articulaciones, economía y finanzas, etc.). Resulta lógico que desde la organización territorial y espacial se presione sobre el Gobierno Local (demandas comunitarias territoriales) y que desde la organización económico-social surjan iniciativas públicas y privadas. A su vez, el Gobierno Local responde a esas demandas e iniciativas con decisiones en torno al ordenamiento territorial, planes reguladores, políticas de uso de suelos, de localización y estrategias de desarrollo que se acompañan con lineamientos de dirección, programación y presupuestación.

Figura 1



### NOTA EXPLICATIVA 3

### CONTINUUM DE ACCION



**MUNICIPIO  
COMUNIDAD**

**GOBIERNO COMUNAL PDC**

**COMUNALES  
DESCENTRALIZADOS**

**REGIONES**  
INTERNAS  
EXTERNAS

**GOBIERNO  
CENTRAL**

**REGIONES  
DESCENTRALIZADAS**

**OTROS**  
BILATERALES  
MULTILATERALES  
VERTICALES  
HORIZONTALES

**GOBIERNO REGIONAL PDR**

## II. BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jaime (1993) - "¿Gobierno o administración municipal?", **Documento de Trabajo ILPES/CPU**, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1990) - "Aspectos estratégicos del proceso de planificación local", **DPPS, ILPES**, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1990) - "Planificación y finanzas municipales", **DPPS, ILPES**, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime y Eliana Franco (1989) - "Municipio y Estado frente a las iniciativas de los espacios territoriales", en **Municipios y Organizaciones Privadas**. Marcela Jiménez (comp.), **Fundación Interamericana y Escuela de Trabajo Social de la PUCCH**, Santiago, Chile.
- Böeninger, Edgardo (1976) - "Procesos sociales, planificación y políticas públicas", **Seminario sobre Estado y Planificación**, Bogotá, Colombia.
- Debbasch, Charles (1978) - "La décentralisation pour la renovation de l'Etat", **Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, Presses Universitaires de France**, Paris, France.
- de Mattos, Carlos (1984) - "Conceptos y definiciones en el vocabulario de la planificación", **ILPES**, Santiago, Chile.
- Diario El Mercurio (1993) - "Economías y Negocios", Santiago, Chile.
- González, Paz (1992) - "Planificación e inversion", **Documento de Trabajo N° 2, GDM/CPU**, Santiago, Chile.
- ILPES (1965) - "Discusiones sobre planificación", **ILPES**, Santiago, Chile.
- Krauss, Enrique (1992) - Citado por Paz González en "Planificación e inversión", **Documento de Trabajo, GDM/CPU**, Santiago, Chile.
- LOCM (1992) - "Funciones y atribuciones de la Municipalidad", Santiago, Chile.
- Matus, Carlos (1987) - "Política, planificación y Gobierno", **OPS**, Washington, D.C., USA.

MIDEPLAN (1992) - "Manual de gestión municipal", MIDEPLAN/CEAL, Santiago, Chile.

Morin, Edgar (1979) - "Autocrítica", París, Francia.

Sierra, Enrique (1978) - "Metodología y plan", Programas de Capacitación, ILPES, Santiago, Chile.

Silva, Iván (1986) - "Programación de inversiones públicas", Programas de Capacitación, ILPES, Santiago, Chile.

Vie, Jean-Emile (1981) - "La décentralisation sans illusion". Politique d'Aujourd'hui, Presses Universitaires de France, Paris, France.