

# DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

Distr.  
**RESTRINGIDA**

LC/IP/R.147  
28 octubre 1994

**ORIGINAL:** ESPAÑOL

## EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL EN LOS ESCENARIOS DE LA DESCENTRALIZACION \*

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.

94-9-1195

## INDICE

	<u>Página</u>
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
 <b>I PARTE</b>	
<b>GOBIERNO Y SOCIEDAD EN LOS NIVELES LOCALES .....</b>	<b>2</b>
1.1 Escenarios y perfiles comparativos de formas de gobiernos locales en los países latinoamericanos .....	2
1.2 Reforma del Estado: experiencias para el análisis en la administración pública local; refederalización y tránsito hacia el Estado unitario descentralizado .....	5
1.3 Participación plural, función pública y autonomía .....	7
 <b>II PARTE</b>	
<b>LA GESTION PUBLICA LOCAL .....</b>	<b>16</b>
2.1 ¿Qué se entiende por gestión? .....	16
2.2 ¿Qué es la gestión local? .....	17
2.3 Algunos problemas de la experiencia en gestión local .....	19
2.4 Organización y administración pública local .....	25
2.5 Enfoques de gerencia pública .....	27

**III PARTE**

<b>LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL DESCENTRALIZADO EN LA PLANIFICACION DEMOCRATICA .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 Planificación, capacidad de gobierno y proyecto político .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Planificación, programa de gobierno y participación .....</b>	<b>34</b>
<b>3.3 Una planificación de nuevo tipo .....</b>	<b>35</b>
<b>3.4 La larga marcha del centralismo a la descentralización: buscando el Desarrollo Local Descentralizado .....</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>38</b>

## **INTRODUCCION**

En el mundo de hoy se habla de que lo pequeño es hermoso y de que es necesario pensar globalmente y actuar localmente. Parecieran ser éstas las consignas o síntesis adecuadas para posicionar al Desarrollo Local en los albores del Siglo XXI.

En la actualidad presenciamos "la explosión de lo local" y actuamos en escenarios que pugnan por la diversidad, la diferenciación y la descentralización.

El fenómeno de la globalización y de la internacionalización de las relaciones mundiales lleva en sus entrañas el germen de su contrario, lo mismo que el mercado no genera las libertades económicas prometidas sino que establece formas autoritarias de gestión y concentración de los niveles de acumulación. Paralelamente, se reactiva una planificación de nuevo tipo y un Estado renovado o mejor Estado e, incluso se habla de un nuevo pacto Sociedad-Estado.

De aquí que en la exploración teórica y práctica por reinventar el gobierno e innovar profundamente en los métodos de gestión pública, surjan con inusitada fuerza cuestiones como las de la ciencia y el arte de la dirección política y de las dimensiones y formas que asumen las instituciones y mecanismos locales que se desarrollan en los escenarios de la descentralización en la región latinoamericana.

El tema es posible abordarlo desde una perspectiva que ubique al gobierno local jugando un rol dirigente en los espacios territoriales y sociales y, también, a las instituciones públicas locales en un nuevo marco de gestión caracterizado por la dinámica del proyecto político, la capacidad de gobierno y los grados de gobernabilidad del mismo sistema.

Finalmente, la construcción del Desarrollo Local Descentralizado en los marcos de la planificación democrática, aun cuando es un tema difícil y que se está configurando, se abre a la exploración teórica por la práctica de un nuevo tipo de planificación, con multiplicidad de iniciativas, actores y escenarios, signada por la participación y la democracia.

## I PARTE

### GOBIERNO Y SOCIEDAD EN LOS NIVELES LOCALES

#### 1.1 Escenarios y perfiles comparativos de formas de gobiernos locales en los países latinoamericanos

La heterogeneidad espacial, la complejidad de la malla social y del tejido político, los desequilibrios económicos y financieros, dominan los escenarios locales como un todo. América Latina y el Caribe no es necesariamente la suma o agregación de cada una de sus partes. Al interior de su geomorfología existen disparidades notables que influyen con fuerza en sus sesgos políticos, sociales, económicos, culturales e históricos. Existen países y subregiones donde se está avanzando aceleradamente en la renovación de los gobiernos y administraciones locales en función de procesos de reforma estatal, activación y reactivación de la democracia y gestión descentralizada de niveles territoriales, estructuras, instituciones y servicios locales. Al respecto, se pueden citar algunos países, federales o unitarios, que muestran notorios progresos en el sentido indicado: México, Venezuela, Colombia, Chile y Brasil.

"Uno de los aspectos más complejos que está enfrentando el proceso de reforma del Estado en América Latina es el que se expresa en las tensiones entre el centralismo histórico de la región y las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten en el discurso, por lo menos, dos proyectos sociopolíticos cuya vecindad, paralelismo, convergencia o divergencia debilitarán o potenciarán a la democracia latinoamericana" (Ahumada:1991).

"La democratización está íntimamente conectada con el concepto de descentralización. La democracia exige la distribución del poder, lo cual solamente puede realizarse mediante fórmulas de participación política y social de los ciudadanos lo que requiere, como mínimo, la elección democrática de las autoridades locales. El poder que van a ejercer las autoridades locales dependerá de cuál sea el proyecto político de descentralización y cuán avanzado está el mismo. En todo caso, la descentralización implicará transferir a los municipios crecientes competencias y recursos" (DPPS:1994; Palma:1994).

No es una mera casualidad la articulación de los programas públicos de Reforma del Estado con la democratización de la sociedad y la gestión descentralizada.

Las reformas municipales iniciadas en los años setenta acompañan o coinciden con la redemocratización de los países y los procesos de descentralización en marcha son contemporáneos con el ciclo subsidiario del Estado y el surgimiento de otro que le asigna un nuevo papel regulador, de mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

El reposicionamiento de la comuna (reparto, cantón, distrito, corregimiento, municipio, delegación, etc.) es parte cardinal de la actual Reforma del Estado, en los marcos de la democracia política y de la gestión descentralizada. No existe descentralización sin una activa vida local y la construcción democrática y social de las regiones está basada en la existencia de municipios fuertes y de mancomunidades locales impuestas por la geografía, la solidaridad social y los niveles de desarrollo alcanzados. La descentralización atraviesa a la sociedad en su conjunto y sus expresiones territoriales e institucionales forman parte de los cambios que están experimentando las formas de gobierno y de gestión en los niveles locales. Se reposiciona a la sociedad en sus demandas iniciativas y se resitúa al gobierno local como articulador, procesador y motor de políticas públicas con soporte social y técnico.

La necesidad de una nueva teoría del gobierno municipal tiene que surgir de un examen previo de lo que actualmente existe y de los espacios en que se desarrolla para no repetir lo que expresa un clásico del gobierno y administración municipal (MacDonald:1956): "... El mal gobierno de las ciudades, en los Estados Unidos, ha sido en gran parte el resultado de una teoría errada. La división de poderes con sus controles y equilibrios, los períodos cortos, la rotación de funciones, los pequeños salarios y la planilla eleccionaria numerosa, se han combinado para producir una administración ineficiente y deshonesta que no habría sido tolerada en ninguna de las naciones más progresistas de Europa."

En América Latina se ha seguido el modelo español de municipio, con la salvedad del Caribe inglés que tiende a reproducir el gobierno local británico. No existe creación en la teoría del gobierno municipal latinoamericano y se aplican "las recetas externas" sin mayor crítica o intento de confrontar la teoría con la realidad regional.

El tipo latino clásico o dual prima entre los sistemas de gobierno municipal.

En este sistema de gobierno existen dos órganos que se dividen equilibradamente el uso del poder formal del municipio. Por una parte, existe un cuerpo colegiado integrado por regidores, concejales, diputados o representantes de la comunidad. Es la Asamblea o Concejo que es titular del Poder Legislativo Local.

A su vez, la otra unidad es una autoridad unipersonal que ejerce el Poder Ejecutivo Municipal y a la que también se le denomina Alcalde. En la práctica, estas unidades cumplen funciones inspiradas en la clásica división de poderes, existiendo entre estos órganos equilibrios y controles mutuos, ya que son responsables políticamente ante las comunidades locales que los eligen mediante mecanismos electorales democráticos.

De alguna forma, de esta relación Asamblea o Concejo y Alcalde, se derivan variantes que se dan en la región:

- a) **Asamblea o Concejo fuerte y Alcalde débil**, donde el Concejo Municipal, elegido democráticamente, concentra las atribuciones esenciales de gobierno y de la administración de la comuna, limitándose el Alcalde a ejercer funciones meramente honoríficas y a presidir y representar al Concejo.
- b) **Alcalde fuerte y Asamblea o Concejo débil**, tipo de gobierno que le entrega al Alcalde amplias atribuciones ejecutivas frente a un Concejo disminuido en sus funciones a algunas facultades constitutivas, presupuestarias, reglamentarias y de control; y
- c) **Alcalde dominante**, enfatizando su autoridad y rol hegemónico como virtual "presidente local", tal cual ocurriera en "la alcaldización" de los regímenes autoritarios; **Concejo dominante**, donde el Alcalde es elegido de entre los propios Concejales y es el Concejo el que ejerce las funciones ejecutivas y legislativas. Inclusive, puede darse un tipo de gobierno municipal de partido hegemónico, elegido por plantilla de mayoría y otorgándole a la oposición la representación por el sistema de votación proporcional.

En la actualidad, se propone el sistema de gobierno de Concejo y Gerente, elegido este último por el Concejo Municipal, en función de su capacidad técnica y competencia personal.

En Argentina, el gobierno municipal reproduce los criterios de distribución del poder del Estado nacional basado en el presidencialismo: un Ejecutivo unipersonal denominado Intendente que se integra además por los Secretarios y Subsecretarios y un Concejo deliberante compuesto por Concejales electos por el pueblo (García y Garay:1989).

El régimen de gobierno local brasileño está compuesto por un Ejecutivo denominado Prefeito (Alcalde) y un Legislativo que es la Cámara de Vereadores (Concejo Municipal), en el fondo reproduciendo el tipo clásico o dual en las condiciones particulares de ese país (Grossi:1989).

En Colombia también se da la existencia de dos poderes: Ejecutivo-Alcalde y Legislativo-Concejo. Las reformas de los años 80 y 90 han producido notables cambios en el rol del municipio, eligiéndose hoy popularmente al Alcalde, virtual gerente del bien común, reservándosele a la comunidad instancias múltiples de control de orden institucional como son los Concejos y el Personero, las Juntas Administradoras Locales y el plebiscito municipal.

En Chile, las administraciones locales (municipalidades) están constituidas por el Alcalde, que es su máxima autoridad y al cual le corresponde la dirección y administración superior, y por el Concejo de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, integrado por Concejales elegidos por votación directa. Además, cada municipalidad cuenta con un Consejo Económico y Social Comunal, de carácter consultivo, integrado por representantes de la comunidad local organizada.

De acuerdo a la constitución ecuatoriana, existen dos tipos de regímenes seccionales: uno dependiente y otro autónomo. El primero, depende directamente del Poder Ejecutivo y está constituido por un Gobernador en cada provincia, un Jefe Político en cada cantón y un Teniente Político en cada parroquia. El régimen seccional autónomo posee dos niveles: la provincia, donde ejerce jurisdicción el Consejo Provincial, cuya dirección está a cargo de un Prefecto, elegido por sufragio universal, y el Cantón, donde se ubica el municipio, cuya máxima autoridad es el Concejo dirigido por un Alcalde (en las grandes ciudades) o por un Presidente (en las localidades pequeñas).

## 1.2 Reforma del Estado: experiencias para el análisis en la administración pública local; refederalización y tránsito hacia el Estado unitario descentralizado

En general, en los años 80, la Reforma del Estado acompañó al ajuste estructural y a la redemocratización del continente, por lo que estuvo tensionada por la controversia entre mínimo Estado o mejor Estado. El ajuste estructural produjo en esos años grandes bolsones de pobreza (más del 40% de la población latinoamericana) y la redemocratización promovió una mayor participación de las colectividades locales y políticas de descentralización territorial y funcional. Estos fenómenos le dieron nuevos impulsos a las reformas municipales iniciadas en los 70, emergiendo en los 90 un municipio signado por la descentralización, la autonomía, con nuevas competencias, atribuciones y recursos, capaces de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales, mejorar el empleo y ejecución de proyectos productivos y de inversión pública. Este nuevo municipio es el gran protagonista de la descentralización que marca a los procesos de Reforma del Estado en la actualidad.

En los Estados federales de la región (México, Venezuela, Brasil y Argentina), la Reforma del Estado pareciera implicar la recuperación del federalismo, acosado hasta el presente por el Poder Presidencial que por sustituisimo domina a la federación, interviene en los Estados e instrumentaliza a los municipios. Por esto mismo, la descentralización, que es el motor de las reformas, favorece la refederalización y se transforma en el modo actual de organizar el poder, de distribuir competencias y capacidades, democratizar la gestión pública y ampliar los espacios de la participación popular. En el fondo, se propone un nuevo pacto federal, racionalizando las competencias y atribuciones de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se busca equilibrar al federalismo de derechos con el federalismo de deberes, multiplicando las relaciones intergubernamentales, abriéndole espacios a Estados y Municipios, acercando la toma de decisiones a las comunidades y descentralizando las áreas estratégicas de la gestión a nivel del presupuesto y de las políticas económicas.

En los Estados unitarios latinoamericanos, las reformas se orientan a darle institucionalidad y normativa a los procesos de transición del autoritarismo a la democracia y del centralismo histórico a la descentralización. En el primer caso, sin dudas, que está Chile y, en el segundo, se ubica Colombia, aunque es indudable que ambos procesos aparecen entrecruzados en los dos países. Además, como hemos visto anteriormente, es el municipio el principal agente descentralizador en ambos casos.

En resumen, en los Estados unitarios el proceso descentralizador se constituye de manera tridimensional:

- Como una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos (salud, educación, vivienda, etc.) con distintos niveles de autonomía.
- Como una descentralización en el área de la planificación del desarrollo con diferentes grados de autonomía en relación a las inversiones regionales; y
- Como una descentralización político-administrativa que se expresa en la delegación de competencias, atribuciones y capacidades desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales.

### 1.3 Participación plural, función pública y autonomía

En el discurso político latinoamericano, reformista y modernizador, las ideas-fuerza que permean intensamente a la reforma política son la participación democrática, la función pública como servicio y gestión eficiente y las autonomías locales.

La imagen convencional de la participación está referida básicamente a una perspectiva sesgada en 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 de los Gobiernos Regionales y Locales. Se trata de la imagen de una participación delegada que se entiende en función del voto emitido con periodicidad determinada.

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

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.

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 la toma de decisiones.

En este sentido, la secuencia del proceso de toma de decisiones parte 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 programación de su ejecución, la ejecución de las decisiones adoptadas y la evaluación del producto.

Resumiendo: la participación puede ser definida como influencia y como consulta; como delegación; como intervención en la preparación de decisiones; como control y como intervención en el proceso integral de las decisiones.

Las estrategias de participación se sintetizan en:

- a) Estrategias de contención que apuntan al mantenimiento o reforzamiento de estructuras de poder excluyentes y concentradoras; y
- b) Estrategias de transformación que buscan el cambio radical en las estructuras de poder 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.

La cuestión del servicio público y de la gestión pública eficiente es una temática de la administración pública y de las políticas públicas que en el pasado y en el presente, han estado engarzadas a la reforma administrativa.

De reformas administrativas está plagado nuestro reino latinoamericano. Los gobiernos se vuelven hacia la reforma política y se centran en la reconstitución del Estado y por ahí nuevamente llegan a su viejo y esquivo amor: reformular el aparato estatal y establecer un sistema moderno de administración pública, más aun cuando las políticas y programas nacionales e internacionales por muy bien formulados que estén, no pueden llevarse a la práctica con eficacia si no existe una administración pública de marcada capacidad y eficiencia. La eficacia administrativa es una condición para políticas públicas modernas y, además, para desenvolverse en un ambiente de contracción en el flujo de recursos.

Las reformas administrativas latinoamericanas han puesto los énfasis en la organización de la estructura y las funciones, la administración de personal, la gestión financiera, la elaboración de métodos y procedimientos y la gestión de los suministros. Además, se han utilizado diversos enfoques que van desde el enfoque global, que pone el acento en la reorganización estructural, hasta el enfoque programático, basado en un programa específico de acuerdo a la coyuntura.

Tal como se plantea en un estudio de Naciones Unidas (ONU:1984), estos enfoques son insuficientes dada la interdependencia que existe en cada uno de los componentes del sistema administrativo.

La diversidad de situaciones existentes en los distintos países hacen imposible tener hoy un enfoque común para la reforma, por lo que día a día se abren paso diferentes tipos basados en el análisis de la situación concreta según los problemas, limitaciones y obstáculos que se enfrenten, el apoyo institucional, el compromiso político y la capacidad administrativa disponible.

Todo lo anterior indica que no existe una sola forma de encarar el programa de reforma administrativa sino que éste surgirá de:

- a) La movilización del apoyo político y burocrático y una acertada evaluación del mismo.
- b) La determinación de directrices y parámetros que configuren propósitos y contenidos para la reforma que pueden incluir cambios en todo el sistema, reformas en esferas sectoriales o funcionales o modificaciones de objetivos.
- c) El análisis de la coyuntura, sobre todo si se trata de cambios en todo el sistema o en cualquier sector o categoría funcional.
- d) La acumulación de recursos necesarios para completar la programación de la reforma referidos a instituciones adecuadas, financiación, recursos humanos, apoyo y participación de gobernantes y gobernados.
- e) La determinación cuidadosa de las necesidades y las viabilidades de satisfacción.
- f) La formulación a través de estudios y fijación de los objetivos.
- g) La aplicación
- h) La vigilancia sistemática; e
- i) La evaluación.

En este proceso es indiscutible el rol que juega la estrategia de desarrollo y sus requerimientos. En este diálogo entre la estrategia de desarrollo, la planificación, el aparato público y el público, surgen los énfasis y las metodologías apropiadas para implementarlos. Es conveniente examinar cuidadosamente cuáles son los contenidos de la reforma administrativa en el marco de una estrategia de desarrollo nacional.

En general, se puede decir que la Reforma Administrativa nunca es un acto acabado, vaciada en una Ley o Decreto, sino que implica el desarrollo de un proceso de cambio permanente en la perspectiva de transformaciones tanto en el Estado como en la Sociedad, ya que modifica relaciones sociales y los comportamientos de instituciones, personal y dirigentes. Al contrario de lo que se piensa, la reforma no apunta a un tipo de modernización imitativa y a la implantación indiscriminada de

procedimientos y metodologías exitosas en otras realidades. Se trata, más que nada, de una verdadera transformación estratégica del sector público para que cumpla su rol de gobierno y de liderazgo en el proceso de desarrollo, estableciendo claramente los límites entre lo público y lo privado, en función de los roles asignados por el programa de gobierno. Así, lo importante es crear racionalidad en los sectores donde surjan fuerzas dinamizadoras y claves para las políticas que se implementen. Sin dudas que esta creación de racionalidad va más allá de la adopción de opciones para la reforma aunque sí, en el proceso y en la programación administrativa, influyen en espacios muy sensibles para su implementación, especialmente en los referidos a las políticas de descentralización.

La descentralización política estimula la participación popular, fomenta la instalación de instituciones locales y regionales viables y hace posible la inserción de éstas en el proceso de desarrollo. Esta circunstancia juega a favor de un proceso de reforma que enfatice más la pluralización de actores y socialización de los mecanismos de toma de decisiones aunque, en definitiva, centralización y descentralización no pueden considerarse opciones que se excluyan completamente. Cada país tiene que buscar el equilibrio entre estas formas de hacer políticas públicas, desarrollo y planificación y, en esa búsqueda, las condiciones y necesidades nacionales son determinantes en última instancia.

Puede parecer incongruente, pero las autonomías subnacionales, territoriales y funcionales, están íntimamente relacionadas con aumentar la capacidad de gobierno.

El tema es parte de una nueva tendencia que se está desarrollando en la región y cuyo objetivo parece ser replantear la capacidad de gestión del Estado desde una perspectiva de su democratización activa; de los controles sociales de la gestión pública; de sus transformaciones institucionales y técnicas; de la participación ciudadana en su administración y gobierno, y de reformular niveles de flexibilidad, de autonomía y de autogestión propios de la reingeniería y de la reinención del gobierno.

En este sentido, es necesario definir la capacidad de gobierno.

En primer término, se ha definido la capacidad de gobernar como "la condición que tiene el gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de su actividad" (Franco:1987).

Este mismo autor sostiene que la capacidad de gobierno ha sido afectada por factores que como la gobernabilidad del sistema social y político, tienen que ver con la existencia o no de grupos que postulan proyectos incompatibles. Se colige de estos planteamientos que la existencia de proyectos de ese tipo implicaría altos grados de ingobernabilidad, inestabilidad político-institucional y conflictos potencialmente terminales. En cambio, la decisión política de llegar a un acuerdo o pacto social entre actores estratégicos del sistema sobre la forma y el modo de ejercer el gobierno en la

sociedad, implicaría darle gobernabilidad, hacer más funcional el sistema político y racionalizar los momentos electorales y los momentos de gobernar.

Siguiendo a Franco (1987), la ampliación de la capacidad de gobernar "exige administrar un equilibrio inestable de compromisos", estableciendo consensos entre las fuerzas políticas y sociales con capacidad de alternarse en el poder, lo que impone transformaciones fundamentales en las funciones y comportamientos del Estado latinoamericano:

- a) Redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado.
- b) Una nueva redistribución de potestades y recursos entre diferentes ámbitos de lo público: descentralización, desconcentración y municipalización.
- c) Racionalización, administración y desburocratización; y
- d) Papel de la planificación en la nueva situación latinoamericana.

En **Política, planificación y gobierno** (Carlos Matus:1987) sostiene que "gobernar o conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio técnico sobre los sistemas sociales". ... "El conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino que activamente resistente (gobernabilidad del sistema). Para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno."

En otras palabras, gobernar implica una permanente articulación entre tres factores decisivos:

- a) Proyecto de Gobierno.
- b) Capacidad de Gobierno; y
- c) Gobernabilidad del sistema.

Se puede agregar un cuarto factor que sería la Dirección Política que, en sí misma, es un factor subjetivo que media entre las condiciones objetivas y el grupo, movimiento o partido, que es el elemento subjetivo.

El Proyecto de Gobierno (propuestas de acción) está referido a las reformas políticas, al estilo de desarrollo, la política económica, la política social, internacional, etc. que se proponen como proyectos de acción para alcanzar determinados objetivos pertinentes al momento propositivo electoral y al grado de gobernabilidad del sistema. El contenido del proyecto de gobierno es producto de su capacidad de gobierno.

La gobernabilidad del sistema (posibilidades de acción) es una relación entre las variables que se controlan y no se controlan en el proceso de gobierno. Mientras mayor número de variables se controlan, mayor es la libertad de acción, los niveles de autonomía y la gobernabilidad del sistema, en función de las demandas o exigencias que plantea el proyecto de gobierno y la misma capacidad de gobierno de la o las fuerzas políticas y sociales involucradas.

La capacidad de gobierno (capacidad para gobernar y controlar acciones) está constituida por la capacidad de dirección que tiene un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido del proyecto de gobierno.

La capacidad de gobierno se expresa en dirección, gerencia, administración y control. En última instancia el proceso de gobierno es un triángulo que contiene al Proyecto de Gobierno, la Gobernabilidad del Sistema y la Capacidad de Gobierno: proposición de acciones, competencia social, política y técnica (sistema de dirección y planificación).

En resumen, el proyecto político tiene relación estrecha con el capital teórico acumulado y sus viabilidades políticas prácticas; la gobernabilidad del sistema está referida al capital político, su poder y peso determinado y la capacidad de gobierno al liderazgo para precisar proyectos eficaces y aumentar la gobernabilidad del sistema.

La CEPAL (ver, **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, Cuadernos de la CEPAL, N° 55, 1987) sostiene que la crisis ha impactado con fuerza a los sistemas económicos y políticos de los países de América Latina lo que obliga a plantearse nuevas interrogantes, ideas y soluciones.

Las interrogantes son básicas para darle una salida adecuada a las contradicciones y a los problemas que se enfrentan:

¿Cuáles son los agentes sociales capaces de producir las necesarias síntesis?  
 ¿Están en condiciones de hacerlo? ¿Cuál es su real voluntad y disposición? ¿Qué obstáculos y conflictos afrontarán?

Si bien la región no es homogénea, es dable sin embargo plantearse una serie de reflexiones que podrían contribuir a darle dimensiones posibles a una situación plagada de incertidumbres. En este sentido, la CEPAL se refiere a la capacidad de

governar, a los factores que afectan a la capacidad de gobernar, a la acción de los actores sociales y a la capacidad de concertación social para darle respuesta a las demandas y construir decisiones políticas que las sustenten.

"Al observar los desafíos políticos de la transformación desde la perspectiva de los gobiernos, uno de ellos adquiere particular relieve: la necesidad de reforzar la capacidad de gobernar. Tal desafío no es el único que afrontan los gobiernos, pero es de particular importancia, por cuanto, sin una considerable capacidad de gobierno, las medidas que se propongan serán meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica alguna" (CEPAL:1987).

De acuerdo a este planteamiento, el reforzamiento de la capacidad de gobernar no es una expresión de una ideología "estatista" sino que constituye una condición para el desarrollo de toda sociedad organizada y no implica ni mayor autoritarismo político ni un mayor grado de actividad productiva estatal. Esta capacidad se expresa en la competencia del gobierno para formular estrategias viables (frente a los requerimientos de la crisis y del desarrollo), llevarlas adelante y comprometer el apoyo de los gobernados para las tareas que se emprendan. Así expresado, son factores que la afectan tanto la influencia de los agentes externos, el grado de eficacia y eficiencia del aparato estatal, como también las relaciones del Estado con la Sociedad.

En el manejo de las variables externas, la capacidad de gobernar se expresa en ampliar los márgenes de autonomía nacional en escenarios donde se transita desde los bloques político-militares, que dominaban la guerra fría, a la formación de grandes bloques comerciales, expresados básicamente en la triada USA, Japón y Comunidad Económica Europea que tienden a concentrar decisiones, recursos e influencias en el reducido núcleo de países industrializados.

La CEPAL apunta que se abren dos caminos posibles para examinar la acción de los factores externos que restringen la capacidad de gobierno: por una parte, el fortalecimiento interno del Estado y de la sociedad para acrecentar la capacidad nacional de negociación y, por otra parte, la promoción y afianzamiento de un poder regional de negociación. En ambos casos se necesita capacidad de concertación y de articulación de grupos e intereses estatales y societales, así como de grupos de Estados y de intereses regionales o subregionales en torno a un proyecto de desarrollo y políticas comunes. Está claro que para concretar el fortalecimiento interno se necesita un aparato estatal eficiente y con eficacia política nacional e internacional, esta última fundamentalmente para tener convocatoria integracionista y credibilidad externa.

Jehezkel Dror en su interesante artículo sobre **Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación** (ver, Revista de la CEPAL, N° 31, Santiago de Chile, abril, 1987) refiriéndose a los problemas de la planificación y de las decisiones que habría que tomar para enfrentarlos, presenta una serie de 18 proposiciones, enunciando la primera como la que a su juicio se expresa en la planificación: "es una faceta importante de «la capacidad de gobernar», siendo el término «gobernabilidad» equívoco en muchos sentidos. En sí, la gobernabilidad tan en boga supone que los problemas y los países se han vuelto «ingobernables» por lo cual se necesita una acción societal (que pueden ser factores sociales, acuerdos de gobernabilidad u otros) que permita revertir la situación". Dror se pronuncia por darle contenido a un término más acertivo como sería la variable "capacidad de gobernar": "le incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes". La planificación aparece como una faceta importante de la "capacidad de gobernar": "... Las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante en la capacidad de gobernar y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo." De este modo, en la planificación confluirán dos capacidades decisivas: la de gobernar y la de desarrollo.

En América Latina esta nueva ola de preocupación por los problemas de la gestión política repone en la escena el interés por el desarrollo político de los sesenta (que emerge ante los desafíos revolucionarios, focalizados en el fenómeno cubano). Hoy, la redemocratización de la región que se iniciara a fines de los 70 y que puede culminar en los 90 en contextos económico-financieros restrictivos e incluso de crisis política, hace que el desarrollo político adquiera una nueva significación como un marco propio para el análisis de las causas de la inestabilidad política y las propuestas de salida. Autores como Lucien Pye (*Aspects of political development*, Boston, 1966); Samuel Huntington (*The soldier and the State*, Cambridge, Mass., 1957; *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1971); Samuel Eisenstadt (*Modernización, movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969); Karl Deutsch (*Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1971); Helio Jaguaribe (*Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972), por nombrar algunos, reaparecen en toda la prolifera literatura sobre "transitología" del autoritarismo a la democracia y proporcionan las bases al debate latinoamericano de la Democracia que se está dando y que incluye los temas de "la estabilidad", "gobernabilidad", "orden posible", "orden deseado", "la potenciación y profundización de los procesos de democratización", etc.

De un examen rápido de la conceptualización contenida en los temas citados, paradójicamente el desarrollo político no reconoce la importante influencia que tuvo, en el pasado, sobre él la ciencia económica sino que se retrata más en la Ciencia Política y en la Sociología Política: actores sociales, participación popular en el sistema

político, capacidad del sistema político para conducir a la sociedad, diferenciación y especialización del Estado, concertación, construcción de consensos, etc.

El ILDIS, en julio de 1987, organizó en Quito, Ecuador, conjuntamente con la UNESCO y el SELA, más el auspicio de la CEPAL y el ILPES, un **Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina** e incluyó entre las temáticas de análisis el de la elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en la región latinoamericana. En esa ocasión, presentamos una ponencia a nombre del ILPES desde la perspectiva de la planificación política (Ahumada:1987).

Suscintamente, sosteníamos que "desde 1975, la región no ha experimentado grandes alteraciones en su continuo y deformado desarrollo capitalista aunque sí su estructura económica ha sido incapaz de generar sistemas políticos estables, aptos para el juego democrático representativo y viable para formar una clase política dinámica y moderna". ... "La estabilidad sistémica ha sido la regla general en estos años, a pesar de la existencia de una estructura económica concentradora de riquezas y excluyentes de grandes núcleos sociales." ... Desarrollábamos los ciclos latinoamericanos de inestabilidad política y de transiciones de la dictadura a la democracia y viceversa, para llegar a los años 80 donde por la agudización de la crisis mundial y el peso agobiante de la deuda externa, se desaceleraron las tasas de crecimiento regional y se planteó el fenómeno de tener que gobernar en escenarios donde la variable política está afectada por las restricciones económicas y las mayorías sociales marginalizadas de los mundos oficiales: casi 500.000 millones de dólares de deuda externa y el 40% de la población latinoamericana viviendo en la pobreza. Los indicadores de desarrollo político (A.E. Calcagno y P. Sáinz:1970); el análisis de políticas para gobernantes (Dror:1982), la utilización de modelos políticos (Attali:1974), la creación de instituciones nuevas (Israel:1983) y las ciencias técnicas de gobierno (Matus:1986), son examinadas en función de la capacidad de gobernar, el programa electoral, el programa de gobierno, el plan de desarrollo y la cuestión político-institucional del funcionamiento integral del aparato estatal para mejorar la crítica posición económica, incrementar el manejo de situaciones y darle estabilidad a la democracia en su expresión política participativa, creadora de oportunidades sociales y con capacidad para racionalizar la distribución del producto.

## II PARTE

### LA GESTION PUBLICA LOCAL

#### 2.1 ¿Qué se entiende por gestión?

Se puede decir que la gestión se orienta a los resultados del desarrollo. En general, significa ocuparse de algo y hacer funcionar bien una propiedad, un negocio o una institución, influyendo sobre las personas para alcanzar objetivos y metas.

Implica, entre otros esfuerzos, una más eficiente utilización y combinación de los factores administrativos, institucionales, jurídicos, económicos y políticos para adaptarlos a las condicionantes del desarrollo; o también, la influencia consciente y planificada ejercida sobre otras personas para el logro de determinadas metas. Una actividad central de la gestión es la comunicación entre los actores involucrados y se despliega desde el Management, el sistema de metas, el sistema organizativo, el sistema de información hasta el sistema de planificación.

Desde la gran crisis de 1929-32 aparece la gestión como una disciplina que busca métodos y procedimientos que maximicen los beneficios y minimicen los costos. Durante la guerra 1939-45 se perseveró en esta dirección, surgiendo la investigación operativa y la planificación, como la expresión de la voluntad de racionalizar y dominar la coyuntura y el futuro. Una ampliación de esta tendencia es, sin lugar a dudas, el PPBS (Planning Programming Budgeting System). Otro tanto sucede con las tendencias a la innovación administrativa que parten del supuesto "que a cada teoría de la organización le corresponde un determinado esquema innovativo". O sea, que existe una relación importante entre teorías (modelos conceptuales), técnicas e innovación.

Si bien hay diferencias y semejanzas entre Gobierno, Administración y Gestión es importante recalcar que cada proceso corresponde a un momento determinado en el funcionamiento sistémico de una institución o país: gobernar es dirigir; administrar es programar, organizar, asesorar, coordinar, presupuestar y controlar; y gestionar es la utilización óptima de los medios puestos a disposición del responsable o institución para alcanzar los objetivos fijados. La acción de gestión, es la intermedia entre la acción de dirección y la acción de ejecución, retroalimentándose permanentemente. Por lo mismo, el proceso de gestión es determinante para el sistema de gobierno en su proyección tecnopolítica.

## 2.2 ¿Qué es la gestión local?

Las acciones locales que constituyen la vida misma de un municipio y de la comunidad, representan un conjunto complejo de iniciativas, propuestas e intervenciones susceptible de esquematizarse en términos de objetivos, medios y estrategias. Los objetivos constituyen la totalidad o parte de las metas explicitadas en el proyecto político nacional, en el programa de gobierno municipal o en los discursos de los representantes elegidos. Los medios son los recursos humanos, económicos y financieros. Las estrategias combinan objetivos y medios en función de la velocidad y direccionalidad de las políticas, programas y proyectos deseables y posibles.

Los objetivos y medios, por lo tanto, son expresivos de planes, programas, niveles de información, de normas de gestión, de realizaciones, controles, resultados y decisiones articuladas y procesadas en el sistema político-institucional.

En la implementación de los objetivos y medios existen acciones de dirección, de gestión y de ejecución.

Los actos de dirección constituyen un conjunto de acciones relativas al cumplimiento de los objetivos a través de medios concretos y posibles. La meta de los actos de dirección es el rendimiento, o sea, el mejor empleo de los recursos que se poseen.

Si el acto consiste en adaptar los medios disponibles para alcanzar tal o cual objetivo que tiene que cumplirse, estamos hablando de gestión. La optimización de la gestión se orienta a obtener el máximo de incremento posible en la eficacia y rentabilidad del acto.

La acción de gestión, es la intermedia entre la acción de dirección, que tiene poder sobre los objetivos y sobre los medios, y la acción de ejecución donde el objetivo viene dado y no existe ningún margen de iniciativa para el interesado.

La acción de gestión aparece como la utilización óptima por parte del responsable o institución de los medios puestos a disposición para alcanzar los objetivos fijados, de su velocidad y su dirección.

Los objetivos, la velocidad y la dirección de las acciones locales, están en relación directa con los obstáculos y viabilidades sociales, políticas y materiales existentes en el escenario local y regional.

## LAS ACCIONES LOCALES

COMPONENTES	TIPO		
	Dirección	Gestión	Ejecución
Objetivos	Abiertos	Fijados	Fijados
Medios	Abiertos	Abiertos	Fijados
Medida económica	Rentabilidad	Optimización	Conformidad (con las instrucciones recibidas)

Desde una perspectiva sistémica puede considerarse al municipio como una institución político-social y territorial compuesta de partes que interaccionan entre sí y con el medio externo, para la consecución de determinados objetivos, metas y estrategias.

El medio externo o entorno del municipio juega un papel decisivo por cuanto facilita o dificulta su acción a través de la aportación de insumos y la compensación debida al logro de resultados. El entorno es fuente y destino del producto de la acción del municipio. En el medio se consiguen los recursos necesarios para obtener productos y servicios y éstos, después de logrados, vuelven al entorno desde donde se recompensa al municipio por su aporte.

El ambiente del municipio está constituido por otros tantos sistemas como son: el sistema económico, el sistema tecnológico, el sistema socio-cultural-político.

La gestión tiene por fundamento elegir los objetivos y velar por su realización. Una gestión local óptima - minimización de los costos, maximización de la rentabilidad y participación social local intensa - debe reflejarse e insertarse entre el establecimiento de normas de gestión y el control de la acción. En este sentido, la interacción continua y programada entre políticos, directivos, staff (superior, intermedio, subalterno), planificadores, organizaciones sociales y público resulta claro para racionalizar y legitimar las normas y la fuerza del control técnico y social.

Un dirigente depende de los actos de gestión, ya que éstos legitiman la acción dirigente y contribuyen a la evolución, ajuste o modificación de este último.

MUNICIPIO	ACTO		
	Dirección	Gestión	Ejecución
Clásico	Establecer la forma de prestación de servicio	Fijación de tasas, prioridades y tiempos	Implementación del servicio
Moderno	Capacidad de Gobierno Descentralización Delegación Liderazgo	Planificar, programar, desarrollar metodologías y procedimientos flexibles y perfeccionar el control democrático y la eficacia económico-social	Participación-ejecución-control democráticos y eficiencia-calidad

En general, se puede sostener que la modernización de los gobiernos es una constante adecuación de su estructura básica, de sus poderes, capacidades y funciones, de su organización interna y de sus procedimientos de gestión y operativos a las necesidades de las comunidades de su entorno y al cumplimiento de su papel en el proceso de desarrollo nacional. En este sentido, hacemos la distinción entre municipio clásico y moderno: el sesgo fundamental del municipio clásico está en los servicios básicos para la comunidad y, en cambio, el moderno se orienta a su transformación en activador decisivo de las políticas y estrategias de desarrollo desde la base territorial y social.

### 2.3 Algunos problemas de la experiencia en gestión local

El futuro del gobierno municipal depende del progreso que se alcance en materias de dirección, gestión y ejecución. Si bien en el manejo de los negocios públicos locales, la ejecución operativa de las políticas que ha procesado el Consejo es la rutina diaria y constituye entre el 70-80% del gobierno municipal actual; no es menos cierto que ese 20-30% de dirección y gestión más consciente es determinante en última instancia. La dirección se expresa, en la mayoría de los casos, en la toma de decisiones y la gestión en métodos y el necesario "know-how". La formulación de las decisiones se realiza en el sistema político y el nervio vital de la gestión local se ubica en la administración de una mejor calidad y cobertura de:

- a) Servicios
- b) Presupuestos
- c) Planes y proyectos
- d) Mecanismos de participación

- e) Centros de toma de decisiones
- f) Cobertura ambiental
- g) Ciencia y Tecnología.

Suscintamente, en la mejor gestión de los servicios locales uno de los problemas posibles de levantar es el de la participación y control comunitario de los mismos. En este sentido, UNICEF, en un trabajo relativamente reciente, desarrolla lo que denomina: una estrategia para los servicios básicos, tomando como base el vecindario, quienes lo conforman, su selección y capacitación en el suministro de servicios básicos y en la enseñanza de nuevos métodos para hacer las tareas. Entre ellas: cómo cultivar mejores alimentos en mayor cantidad; reconocer cuáles son las viandas más nutritivas para los niños pequeños; cómo preparar pozos y letrinas; por qué es importante que el agua sea potable y se utilice en el aseo de la casa y qué medidas sencillas se deben tomar para prevenir y tratar las enfermedades de las comunas de la región.

Otro aspecto en la mejor gestión de los servicios se encuentra dimensionado en un documento publicado por la Revista de la CEPAL (Segundo Semestre, 1977) de Barreto y Gilbert: **El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?**, donde los autores, analizando las causas del déficit de los servicios urbanos en Brasil, sostienen que la oferta (de servicios) se articula a base de pautas tecnológicas y económicas de países desarrollados, inapropiadas a las necesidades y posibilidades de una población de los países subdesarrollados o en desarrollo y, además, orientada por el criterio de la rentabilidad de la inversión que manejan las empresas privadas. Estas disfuncionalidades con la realidad de un país en desarrollo y en crisis, afecta a la accesibilidad de los sectores de menores ingresos a los servicios, hace más dramática su capacidad de pago y aumenta las dificultades de los municipios para realizar una acción programada. Solamente un cambio en la oferta de servicios y un aumento de la capacidad de pago de la población podría hacer más funcional los planes, la demanda efectiva y las necesidades de las comunidades locales.

### ¿Qué hacer con los presupuestos municipales?

En la política presupuestaria como política pública, la coherencia con las rentas regionales y locales es un problema escasamente abordado por la administración financiera pública y la misma dinámica administrativa en lo que hace a la planificación, la coordinación, la evaluación y el control.

En el tratamiento de esta temática, son de gran sensibilidad factores como la autonomía municipal (financiera, administrativa y política), las disparidades regionales y cierto "imperialismo" estatal que inhiben una programación más integrativa de los distintos niveles de gobierno y desarrollo y que, en la práctica, queda sujeto a la normativa, subvenciones, asignaciones y transferencias del centro (gobierno central)

a las periferias regional y local. Si bien en algunos países (Ecuador, entre otros), los presupuestos locales (seccionales) son sometidos a una suerte de "toma de razón" (en referencia a la coherencia con los planes nacionales) por el organismo nacional de planificación, no es menos cierto que, en lo fundamental, la administración financiera local languidece y el producto generado por cada región, provincia, departamento o comuna termina absorbido por el fenómeno "capitalidad" nacional o regional.

En la mayoría de los países en desarrollo, los presupuestos locales son financiados en un 70-80% por las subvenciones y transferencias de los gobiernos centrales y los niveles de recaudación de ingresos propios pocas veces sobrepasan el 20-30% del presupuesto. Los ingresos locales por lo general, según Alderfer (1964), proceden de las siguientes fuentes:

- a) Porcentaje de los impuestos recaudados por el gobierno nacional.
- b) Impuestos locales sobre la tierra y los edificios, incluidas las explotaciones y productos agrícolas.
- c) Impuestos personales sobre el ingreso individual.
- d) Cuotas de concesiones.
- e) Ingresos provenientes de los servicios públicos.
- f) Subvenciones del gobierno nacional.
- g) Ingresos provenientes de empresas comerciales.
- h) Contribuciones y donaciones voluntarias; e
- i) Préstamos.

Los gastos municipales están determinados por los problemas a resolver, el tamaño de la organización, la cantidad de población y a la extensión territorial. De una u otra forma, los problemas a resolver están señalados en las leyes que asignan funciones locales, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias concretas. En general, en cuanto al tamaño, la población y el territorio existe una evidente heterogeneidad e incluso las tipologías ensayadas no responden a indicadores medianamente estructurados.

Varas (1984) sostiene que el instrumental técnico de la administración financiera local debe estar al servicio de las necesidades de la comunidad y expresarse en programas realistas: viabilizar la programación anticipada de las acciones, asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos, ser lo menos costoso posible para la propia comunidad y, sobre todo, procurar la mayor transparencia pública en las informaciones relativas a la obtención y uso de recursos. El control público, el uso de planes financieros, la sistematización de la información, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero pueden ser mecanismos adecuados de la programación financiera pública en el nivel local.

En estos cortes verticales del tratamiento del presupuesto como política pública e instrumento de política económica de los gobiernos, se observa la hegemonía del gobierno central en el manejo de los recursos, asignaciones, inversiones, programas y gastos. Donde existe el nivel regional o la tradición del cuoteo por regiones, estados o departamentos, la influencia de las políticas regionales en el nivel nacional y del Estado se hace sentir en las principales instancias de la toma de decisiones de éstas y otras materias. No es frecuente, aunque también se da el caso, que Alcaldes, pero de las capitales nacionales y regionales, lleguen a tener influencia en las decisiones presupuestarias.

Como un ejemplo concreto de implementación del Presupuesto por Programas en el nivel local, podemos referirnos al proyecto de planificación del desarrollo urbano y metropolitano de Cali como mecanismo de implementación del PIDECA (Ahumada: 1983).

En el **Seminario sobre Planificación Integral del Desarrollo Municipal** realizado en Cali, entre el 18 y el 19 de noviembre de 1982, se trataron dos grandes temas:

- a) El tema de la Gestión Municipal, principalmente en las áreas de Presupuesto por Programa, como proceso, como instrumento de gestión y desarrollo, y como mecanismo de imbricación planificación-presupuesto; de Finanzas Públicas Municipales, tanto desde la perspectiva del gasto como de los impuestos, transferencias y otros ingresos; de la Información para la Planificación, en la perspectiva de crear un Banco de Datos, base de un sistema más amplio de detección, procesamiento y uso de la información; de la implantación del Sistema GRAFF y Gestión del Desarrollo Institucional Municipal orientada al análisis y evaluación de las actuales estructuras político-institucionales, jurídicas y administrativas del gobierno municipal en función del cumplimiento de los objetivos de desarrollo inmediatos, estrategias e instrumentos del PIDECA y del Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali; y

- b) El tema del Ordenamiento Territorial, teniendo presente que la planificación regional y local y la necesidad de la descentralización del desarrollo a través de un adecuado ordenamiento territorial, están cobrando especial auge en América Latina durante los últimos años. Así, la problemática de usos del suelo y Banco de Tierras; Transporte Público Masivo y Plan Vial y la puesta en marcha y desarrollo del Area Metropolitana, se transformaron en sectores claves del proyecto y de su dinámica implementación. La meta de arribar a un Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de aplicación y ejecución de los objetivos, estrategias y políticas definidas en el plan-marco, siempre estuvo presente en el desarrollo de este tema.

Las acciones en el área de Gestión Municipal estuvieron dirigidas preferentemente al establecimiento del sistema de presupuesto por programas y en la elaboración e implementación de técnicas e instrumentos operativos, los que fueron complementados a través de cursos, seminarios y talleres donde se probaban muchas de las técnicas e instrumentos y se fue evaluando la aplicación del sistema en la Gestión del Gobierno Local. En esta área, también se amplió el radio de acción hacia las empresas públicas municipales, ya sea vía el examen de sus presupuestos y/o de sus vinculaciones con el de la administración central municipal.

El presupuesto por programas es parte importante del proceso de modernización de la administración municipal, ya que implica:

- a) Racionalizar y dirigir la gestión propiamente tal a través de la vinculación directa del presupuesto financiero, físico y de recursos humanos con los programas y proyectos de inversión; y
- b) Actuar como instrumento para la ejecución, evaluación y control del plan integral de desarrollo municipal y del programa de inversiones.

Es imprescindible que exista una estrecha articulación entre los dos instrumentos mencionados y el presupuesto por programa a fin de mantener la debida coherencia entre metas y requerimientos del plan y del programa de inversiones y los recursos del presupuesto.

En general, de la experiencia de Cali es viable obtener que la puesta en marcha del Presupuesto por Programa implica simultáneamente una decisión política y técnica. No es suficiente el compromiso formal de aplicar el sistema. Se necesita la voluntad política necesaria para actuar sobre el conjunto de la Administración, a fin de capacitarla para asimilar y aplicar los instrumentos y métodos del Presupuesto por Programa. El aparato administrativo, presupuestario, de planificación y de servicios

públicos del municipio deberá modernizarse, dotándolo de recursos, medios técnicos, materiales y humanos capacitados y suficientes para enfrentar las opciones de coordinación interna que se abren, así como la implementación plena del Presupuesto por Programa.

Los planes y proyectos en el nivel local constituyen de por sí síntesis del proceso de planificación, que, a la vez, alimentan nuevas demandas dinamizadoras de rectificaciones, mejoras o cambios en velocidad y dirección. Es posible sostener al respecto que si bien existe una aceptada conceptualización básica de la planificación local, sus problemas principales parecen estar ubicados en el proceso de planificación y el rol que en éste juegan los municipios y los más variados actores del escenario local.

¿Dónde se inicia el proceso? ¿Es en el nivel nacional o en el nivel regional?  
¿Dónde se realizan o en qué fase del proceso de llevan a cabo las acciones de concertación, conflicto, consenso o disenso entre los aparatos públicos y los locales?  
¿O entre los funcionarios municipales y la comunidad?

Existen muchas y otras innumerables preguntas en lo referente al proceso, pero lo que sí es posible consignar es que influye de manera relevante el rol que asuma el gobierno local en el conjunto de la sociedad. Si el gobierno local se constituye en agente del gobierno central en el tercer nivel de desarrollo, planificación y toma de decisiones, su rol no es otro que el de ejecutor de las políticas, planes y proyectos del nivel superior. Su capacidad de representar a la comunidad se diluye completamente y la relación vertical, de arriba hacia abajo, legitima o censura sus decisiones. A lo más que podría llegar como agente del gobierno central es a constituirse en una unidad desconcentrada del aparato estatal.

Ahora bien, si el gobierno local se articula estrechamente con su comunidad y se transforma en el representante legítimo de sus intereses, desarrollando las potencialidades de su autonomía y de las relaciones intergubernamentales con los niveles superiores y de las relaciones comunitarias con la base social, en este caso el ejercicio de su rol ejecutivo como gobierno local es pleno. La relación Estado-Sociedad se da, entonces, en otras condiciones y en el proceso de desarrollo y planificación tiene que abrirse una instancia en que se confronten "las ofertas" de los gobiernos central y regional con "las demandas" de la población. Ya no se trata de ejecutar los proyectos asignados por el Ejecutivo Nacional o los que "la influencia" política del Alcalde o de los notables locales hizo posible. La cuestión de fondo es la inserción real de los gobiernos locales (representantes de las comunidades locales) en las políticas, planes y proyectos del gobierno nacional, portador de una soberanía más amplia y compleja. ¿Dónde se compatibilizan demandas locales y ofertas nacionales? Sin duda alguna que esta pregunta amerita de un nuevo pacto societal entre el Estado y las sociedades políticas y civil. En este nuevo pacto, el desarrollo y la planificación participativa y democrática asumen sus aristas más populares y comunitarias para

posibilitar que la participación social legitime un proceso de contínuos consensos y dinámicas correlaciones de fuerzas sociales y políticas.

La toma de decisiones es un mecanismo y una función del sistema político en que se muestran al desnudo los distintos actores, la capacidad y solidez de las instituciones y los grados de consenso o disenso social. El sistema político local es el test más aproximado para tratar la estructura del gobierno y del poder en este ámbito. Incuestionablemente que este poder, de manera general, tiene un grado de autonomía y acción limitados por los factores regionales y nacionales.

Los actores del proceso de decisión son los individuos, los grupos y las organizaciones, en sus diversos niveles de diferenciación y especialización de funciones y estructuras. Se corresponden, en consecuencia, con los estratos políticamente relevantes de la comunidad que se expresan ya sea como individualidades formadoras de opinión pública (como es el caso de las "personalidades"), agregados a electivos de significación socioeconómica y categorías de clases sociales con status político reconocido. El grado de relevancia política alcanzada determina el umbral de representación en los procesos de decisiones (representación real y alegada), el nivel de participación y los márgenes de desarrollo de la capacidad de maniobra. De esta manera, el proceso de toma de decisiones se transforma en aquel punto en que el sistema político local y la planificación se encuentran, proporcionando, uno, los actores, políticas y estrategias y, la otra, el escenario administrativo, jurídico, institucional y prospectivo indispensable para que la decisión se genere, produzca e implemente, así como los planes, programas y proyectos que tienen como trasfondo a fuerzas sociales y políticas que los impulsan, elaboran e implementan.

#### 2.4 Organización y administración pública local

Hay una multiplicidad de teorías científicas sobre la organización de la administración las que contienen afirmaciones sobre la estructura administrativa, a saber: a) la teoría clásica de organización (Max Weber); b) las teorías de relaciones humanas; c) la teoría de decisión; y, d) la teoría sistémica.

De entre ellas, la teoría moderna de organización, la "teoría sistémica", reviste la enorme ventaja de superar la reducida capacidad de conocimiento de las teorías tradicionales de organización dado que entrega un planteamiento amplio, interdisciplinario y que toma en consideración importantes problemas y aspectos que hasta ahora no han sido considerados de manera suficiente. Entre estos problemas se destacan:

- a) Las relaciones de una organización (un sistema) con su ambiente (problema de las interdependencias).
- b) Las interrelaciones de los componentes de una organización (elementos de un sistema y problemas de la complejidad).
- c) La mantención de una organización mediante la realización de metas y/o de la adaptación a condiciones cambiantes (problema de la efectividad o eficiencia y de la adaptación o flexibilidad).
- d) El intercambio de medidas organizativas (principios de "equivalencia funcional").

La utilidad de este marco de referencia (modelo sistémico) se debe a su "apertura estructural" que define un "sistema" (en este caso la administración) como una "unidad abierta" en relación a su ambiente conformado por elementos que se relacionan tratando de realizar determinadas metas. El marco de referencia sistémico, por naturaleza, no contiene o toma opción por un modelo estructural determinado o único (por ejemplo, la teoría clásica considera el modelo jerárquico como modelo único posible).

La concepción de una organización administrativa moderna aspira a crear una administración eficiente, con capacidad de adaptación y orientada a aspectos sociopsicológicos de los componentes y actores involucrados. Por tanto, una moderna organización debe:

- a) Asegurar y promover la ejecución eficiente de las tareas de la administración.
- b) Garantizar una organización administrativa con capacidad de adaptación.
- c) Promover una organización administrativa orientada a aspectos sociopsicológicos.

Los elementos de una concepción moderna de gestión se han de derivar de los dos objetivos antes aludidos. Como núcleo necesario de cada concepción habrá que considerar los siguientes tres aspectos que son interdependientes:

- a) Distribución de tareas y competencias.
- b) Información; y
- c) Gestión y motivación.

Existe una fuerte dependencia mutua entre los tres elementos de una concepción de gestión. Aparte de estos tres elementos básicos, una concepción moderna de gestión habrá de integrar otros dos aspectos:

- d) La calificación del personal y la promoción del personal; y
- e) Establece los patrones de rendimiento y su control.

La organización y administración pública local debiera tomar en cuenta el enfoque de la teoría sistémica, ya que en sus relaciones externas (entorno), en sus interrelaciones externas (de sus componentes) y en su vigencia orgánica (metas y capacidad de adaptación), se encuentran las claves para reestructurar su régimen de gobierno y administración, reinventando al gobierno y redefiniendo su capacidad de gestión, sus sistemas y modelos posibles.

## 2.5 Enfoques de gerencia pública

El contexto básico en que se está desarrollando la gerencia pública (y, también, en sus particulares condiciones la gerencia privada) está signado por "la turbulencia", "la complejidad", "el acoso" y los nuevos roles del Estado en su nivel nacional y subnacional. Los cambios son ininterrumpidos, de acelerado ritmo y se continúan modificando aspectos fundamentales del actual entorno económico y político mundial y regional.

En esta perspectiva, el escenario mundial se ha internacionalizado y los principales desarrollos políticos y económicos apuntan a hacer realidad "la aldea global", donde todo está vinculado con todo, con amplias oportunidades en función de la creciente destrucción de las barreras políticas y la apertura de los mercados. Los escenarios tienden más al cambio que a la estabilidad y se abre paso la ciencia de la inestabilidad; uno de cuyos test sería "la libanización", donde un sistema político y económico aparentemente estable, sostenido durante un período prolongado, ingresa a un proceso de autodestrucción. La complejidad, la inestabilidad, la bifurcación y los finales abiertos están dominando los procesos. En otras palabras, los retos para la gerencia pública moderna serán cada vez más los de la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre. Se tratará de aprender a "generar complejidad".

La gerencia tradicional está quedando atrás y los principios de flexibilidad organizacional, de unidad de los procesos de planeación-ejecución y el privilegiamiento de los recursos humanos por sobre la estructura y el planeamiento, comienzan a dominar a las nuevas ciencias gerenciales.

Hoy en día, el mundo está presenciando la transición desde un ejecutivo encerrado en su oficina, pensando todo el día, protegido por filtros secretariales y con un staff de altos asesores y ejecutivos (que piensan juntos, leen documentos y ven informes, estructuran una agenda cerrada) a un directivo que se expresa a través de nuevos perfiles, ideas-fuerza, compromisos y rutas de cambio.

**2.5.1 ¿Qué tipo de gerentes públicos se necesita para enfrentar con éxito la complejidad y los grandes cambios y megatendencias?**

En general, se puede hablar de algunos perfiles que entregan una significativa valoración a rasgos como:

- a) Existencia de un liderazgo que opte por la informalidad, agenda abierta y que actúa como agente de cambio de las estructuras y tiene un claro compromiso con el proyecto nacional. Al contrario de lo que hace el gerente tradicional, el nuevo ejecutivo público establece alianzas, convenios y compromisos con todo tipo de gentes y agentes ligados directa o indirectamente a la organización, de tal manera de hacer efectiva la agenda abierta en función de cursos de acción alternativos y decisiones que se elaboran por aproximaciones sucesivas.
- b) Pensamiento estratégico con capacidad para gerenciar la complejidad; capacidad de darse cuenta; de leer las señales de la realidad y manejarse con la ciencia de la inestabilidad en la gestión organizacional y en el sector público.
- c) Manejo de personal basado en la capacidad para potenciar el capital humano de la Organización, con nuevas orientaciones para mejorar los actuales sistemas de carrera, remuneraciones, capacitación y participación en la gestión. Se necesita un gerente público que entienda las complejidades del comportamiento del personal, que crea mística organizacional al servicio de la Sociedad y de crecimiento individual y colectivo.
- d) Empresa flexible, de tal manera de pensar inteligentemente las estructuras y tener capacidad de descentralizar y desconcentrar a las organizaciones y funciones.
- e) Red de relaciones, estableciendo bases de apoyo en función de estar en el campo, en el lugar y en el momento oportunos.
- f) Convencimiento e innovación para crear soluciones, reinventar y pensar estratégicamente a las empresas.

### 2.5.2 ¿Por dónde transita el cambio? ¿Cuál es la ruta del cambio?

La descentralización es un factor de primera importancia, ya que implica acercar servicios y organizaciones al campo, facilita el ajuste continuo de realidades y necesidades, permite una retroalimentación permanente con los asistidos y crea canales reales de democratización y participación.

La Coordinación e Información son determinantes para que los procesos de descentralización no se entrapen en los lobbies locales de la toma de decisiones. Estos mecanismos cuidadosamente implementados hacen que la gerencia pública sea un sustento efectivo de los procesos de descentralización. La identificación de los problemas, el diseño de los procesos de transición y la creación de soluciones sustentadas en las condiciones particulares de cada escenario, son otras características de una gerencia pública descentralizada.

Otra tendencia hacia el cambio es la que implica la sustitución del modelo piramidal por las redes en la organización de los diversos sectores, trabajando para obtener el funcionamiento coordinado de los sectores, la permanencia de sus autonomías conquistadas y el afianzamiento de los puntos focales más que de la autoridad concentrada.

La teoría de los puntos focales le da viabilidad al trabajo en equipo, ya que la red facilita que el organismo rector se subsuma en la orgánica y, además, permite la eliminación de los problemas burocráticos.

El trabajo directivo es cada vez más un trabajo en equipo y la colegialidad prima sobre las jerarquías. La complejidad contextual camina de la mano con el manejo de redes y con la necesidad de crear capacidades de coordinación. Más que el Jefe es el Equipo y la planificación del trabajo de ese equipo dentro de las redes interorganizacionales.

En resumen, y casi como síntesis, es posible establecer que: el Punto Focal más la Planificación de Equipos y Administración, más el Poder de Coordinación, más la Información, más las Redes Comunicacionales hacen al Gerente Público.

### 2.5.3 Ideas-fuerza

- a) Ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que los dirigen y personifican. La creación de una cultura corporativa pro servicio y productividad permite establecer un capital tecnopolítico sólido y solvente.

- b) No a la neutralidad técnica que nos lleva a las tensiones entre un proyecto tecnocrático *vs.* un proyecto nacional. Aquí, sin dudas que las reformas del Estado están apuntalando aquellas estrategias de cambio que la Descentralización, la Participación y la Concertación potencian y dan contenidos a la democratización de la sociedad latinoamericana.
- c) Surge así la nueva gerencia de la democracia que se expresa en ejemplos concretos en:

- El Gobierno del Presidente Alfonsín en Argentina, creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales como *paso previo en el proceso de profesionalización y de consolidación de una administración para la democracia.*
- En Uruguay, el Decreto 370 de 1986, creó el **Curso de Formación de Altos Ejecutivos**, iniciativa de la Oficina del Servicio Civil Democrático que promueve de conocimientos teóricos y prácticos del mejor nivel técnico *para el desarrollo de la función y del servicio público.*
- En Brasil, se creó en 1988 la Escuela Nacional de Administración Pública, en la que el Estado brasileño proyecta formar sus **nuevos cuadros dirigentes** a través de un programa de imaginativas características curriculares y pedagógicas orientado por la idea de que *el servicio público es legitimado por el buen servicio a las necesidades del ciudadano.*
- En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) desarrolló las bases de un Acuerdo Nacional para la profesionalización de la gerencia pública partiendo de la base de que *sin una buena gerencia pública no pueden instrumentarse los planes del Gobierno.*

"A éstas y otras experiencias nacionales se suman los relevantes esfuerzos que a nivel iberoamericano está realizando el CLAD en esta materia. En 1988 en asociación con el Gobierno de España y con el apoyo del Programa Regional de las Naciones Unidas que asiste al Centro se estableció el Primer Programa Iberoamericano de Desarrollo de Directivos Públicos en el que participaron 16 países y se preparan para 1989 programas nacionales similares en numerosos países basados en el **paquete tecnológico**

elaborado por dicho Programa. El Programa procura: a) formar desde una óptica pública; b) proporcionar instrumental tecnológico de punta aplicable a las especificidades de la gerencia en el campo público; y c) nutrir la formación con casos y experiencias latinoamericanas. El paquete tecnológico desarrollado que contiene un diseño curricular renovador, más de 700 documentos técnicos, casos de la región, modelos de simulación en computadora para entrenamientos de ejecutivos públicos, videos con conferencias especializadas, ha comenzado a ser intensamente utilizado en toda la zona para preparar ejecutivos públicos con la orientación nacional y democrática antes mencionada."

"Todos estos esfuerzos están partiendo de un replanteo profundo del problema de la gerencia pública, que a partir de las demandas concretas que las sociedades están formulando trata de construir un pensamiento independiente que sobrepase dogmas y mitos y presente opciones reales y válidas."

"Comienzan a dibujar una nueva posibilidad de pensar y actuar en relación a estos temas en la región. La fuerza y consistencia con que están avanzando y su rápida generalización a múltiples países, evidencia que tienen a su favor su conexión con trascendentes necesidades insatisfechas. Sin embargo, el camino a recorrer está surcado de dificultades. Se trata de diseños sociales innovativos que deben superar los enquistamientos autoritarios, las fuerzas anticambio, los mitos y estructuras de razonamiento erróneas arraigados en la zona y, al mismo tiempo, construir alternativas imaginativas apropiadas para los nuevos tiempos. Es un desafío abierto a enfrentar mediante la acción colectiva. La cuestión es encararlo y producir el reemplazo gerencial necesario o permitir que las intenciones de progreso y cambio de la democratización tropiecen a diario con las limitaciones de gerencias de corte autoritario y alejadas técnicas y valorativamente del ambicioso proyecto de renovación histórica que se proponen los pueblos de la región." (Bernardo Kliksberg:1992.)

#### 2.5.4 Compromisos

En América Latina se está creando un Proyecto que tiende a: Afianzamiento y profundización de la democracia, pasando de la representación a la participación; Autodeterminación real y capacidad de gobierno para manejarse en el nuevo orden que surge; Productivización plena de la economía y transformación tecnológica; Construcción de un modelo social equitativo; e Integración regional.

### III. LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL DESCENTRALIZADO EN LA PLANIFICACION DEMOCRATICA

La descentralización democrática en los ámbitos espaciales y territoriales implica transferencia real de poder a las instancias subnacionales y la legitimación de esta transferencia y de los receptores de la misma por el voto y el mandato popular. Los decisores y sus instituciones tienen, a su vez, que reconcurrir democráticamente y establecer mecanismos de participación de la comunidad que aseguren los contenidos políticos, plurales y técnicos de la descentralización. Los actores y las iniciativas locales son factores decisivos en el fortalecimiento de la participación y, también lo son las formas de gobierno y administración referidas a la intervención activa de la comunidad en las políticas, planes, programas y proyectos locales.

El desarrollo local descentralizado es participación, formas autogestoras de desarrollo y planificación democrática. Aquí son estratégicas las articulaciones de las estructuras de gobierno local con los mecanismos de participación y el proceso de planificación.

¿Cuál estructura de gobierno local es más funcional a la participación de la comunidad? ¿Cómo imbricar estos mecanismos con la organización social? ¿De qué manera construir el proceso de planificación y desarrollo (descentralizado) en que interactúan las estructuras locales, los mecanismos de participación posible y los actores sociales y políticos locales?

Es necesario aproximar respuestas, partiendo de varias redefiniciones.

#### 3.1 Planificación, capacidad de gobierno y proyecto político

La literatura sobre la planificación económica e incluso la planificación social es muy vasta y variada. En cambio, aquélla referida a la planificación como instrumento de acción y de gobierno o lisa y llanamente a la planificación política, es escasa y

dispersa a pesar de que tanto el Departamento de Estado de Estados Unidos como el Foreign Office inglés o el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón o de la Federación Rusa (ayer Unión Soviética) - que decir de las transnacionales - realizan cotidianamente este tipo de planificación. Sin embargo, se pueden considerar como referentes para el análisis del tema aquella literatura que trata sobre el desarrollo político, los procesos de toma de decisión, el *policy analysis* y la economía política para el desarrollo que enfatizan la estrecha interrelación existente entre la política y la economía.

En este tren de ideas, el enfoque que pretendemos darle a la planificación política, tal cual la entendemos, está centrado en definir a la planificación como el proceso técnico y social que precede y preside la formulación, desarrollo y ejecución de un proyecto político y a la política como la expresión concentrada de la economía.

En la actualidad, la planificación política empieza a abrirse camino muy ligada a la capacidad de gobierno, al proyecto político y a la gobernabilidad del sistema. Asimismo, surge teniendo presente la necesidad de hacer cada día más plural y democrático al poder y al gobierno, lo que lleva a concebir estrategias que permitan socializar y pluralizar al poder político y social. De esta forma, la descentralización, es una de aquellas variables que aumentan la capacidad de gobierno en los países y potencian al aparato público en sus diversos niveles, áreas y sectores, especialmente en los niveles territoriales subnacionales.

Cuando se habla de aumentar la capacidad de gobierno de los países, de darles estabilidad y proyección, se hace referencia a la planificación como la política pública que precede y gobierna a la acción. O sea, la planificación ya no entendida desde la perspectiva normativa a la que se nos tiene acostumbrados: aquélla de los planes de desarrollo, de los planes-libro elaborados en las oficinas de planificación, aprobados a nivel Presidencial o a nivel constitucional y de las Cámaras que, al poco andar, evidenciaban la existencia de una gran brecha entre el plan y la realidad facilitando que los gobiernos sean dominados por la coyuntura, postergando las soluciones de los problemas estructurales.

Entonces ¿cómo tenemos que concebir a esta otra planificación?, ¿la tenemos que seguir viendo como la planificación del deber ser, como la planificación normativa? o ¿la tenemos que visualizar como la instrumentación técnica y social efectiva de un proyecto político?.

La respuesta a estos interrogantes implica entender que detrás de un proyecto político existen correlaciones de fuerzas que tienen expresiones concretas en la formación económico-social y en el sistema político de un país, en los partidos políticos, grupos de presión y en los movimientos sociales que compiten entre sí y se someten al veredicto democrático.

En consecuencia, si se entra a definir a la planificación como el proceso técnico y social que precede y preside la formulación, desarrollo y ejecución efectiva de un proyecto político, se está partiendo del supuesto que en nuestros países existen fuerzas, existen partidos o movimientos que tienen proyectos políticos que pueden o no ser de alcance estratégico, que se van cumpliendo en distintas etapas y que son votados en las elecciones en los marcos del ciclo democrático. Esos proyectos políticos presuponen su transformación en programas de gobierno cuando son validados electoralmente. El programa de gobierno también tiene testeos electorales, ya sea en las elecciones generales de Congresales, ya sea en elecciones de Concejales, para finalmente, transformarse en plan o estrategia de desarrollo del país.

### 3.2 Planificación, programa de gobierno y participación

Lógicamente que esta secuencia, donde juegan, por un lado, la voluntad política, las correlaciones de fuerza y, por otro, los programas votados en elecciones, tienen que contar con la participación real y transparente de la población, no sólo a nivel de consulta, sino que también en el seguimiento y en la toma de decisiones. Es aquí donde se presenta uno de los problemas más complejos referido a la evaluación que tiene que hacer la población de un país: el *quantum* de realidad existente entre la toma de decisión gubernamental y los problemas que está viviendo la población, en función de las demandas de la comunidad y las ofertas que vienen del gobierno.

Las elecciones son un instante de participación ciudadana, seguida de un testeo que requiere mecanismos y canales adecuados y que es el que se realiza a diario. Entonces, ¿cómo hacer esta planificación que es la implementación de los proyectos políticos y que, además, incorpora el día a día a sus procesos? ¿cómo hacerla, por una parte pluralista, por otra más democrática, más participativa y política? ¿cómo hacerla cada vez más intérprete efectivo y eficiente de las preferencias de la población en los distintos instantes en que votando y decidiendo en torno a un proyecto político, a un proyecto electoral, a un plan de gobierno, puede determinar la suerte de la sociedad para un período determinado?.

Creo que, en una primera aproximación, esto implica sostener que el fuerte centralismo que corroe a nuestros países y que es ya tradicional, solamente se enfrenta y parece superarse acercando al gobierno cada vez más a la población y transformando el proceso de planificación en un camino que tiene doble vía, o sea, una vía que viene del gobierno como oferta, que fue el proyecto votado, que fue el programa que ha logrado estructurarse, y otra vía que es la que surge de la comunidad, de la sociedad y donde el municipio debería jugar uno de los roles más estratégicos.

¿Cómo esta oferta se conforma diariamente en cada período? ¿con qué mecanismos? ¿cómo se confronta esta oferta con las demandas que vienen de la base social, que vienen del país? ¿cómo realizar la descentralización de la planificación?

Puede ocurrir que se piense que la planificación para que funcione tiene que tener una gran articulación estatal, una gran coordinación en el nivel del gobierno central. Sin embargo, se está configurando una renovada vigencia de la planificación como producto de la revolución científico-técnica, la explosión urbana que alcanza a todas las regiones del mundo, los grandes cambios y transformaciones que recorren a los sistemas políticos y a los ordenamientos económicos. Surge así una planificación distinta, centrada en los problemas estratégicos y en las formas institucionales, económicas, sociales, políticas y culturales que sustentan el desarrollo y crecimiento de un país. No una planificación entre el cielo y la tierra, sino una planificación para acercar a la población y al pueblo a la tierra prometida.

En general, en nuestros países, ha sido el gobierno central el principal actor de la planificación y sus orientaciones se han constituido en uno de los referentes de la planificación en las regiones y la planificación local en los municipios y espacios subregionales. Pero la cuestión es descentralizar la planificación y establecer niveles de coordinación estratégica, de acción concertada y de competencias propias de cada nivel territorial y de gobierno.

### 3.3 Una planificación de nuevo tipo

Estos grandes y complejos procesos están haciendo que la planificación tenga una mayor vigencia, un renacimiento, en el sentido de que la coordinación y la programación de los procesos es necesaria, reconociendo sus especificidades y las particularidades de sus desarrollos. Surge así una planificación descentralizada tanto desde el punto de vista teórico como del punto de vista humano, en la medida que se logre acortar la distancia entre los decisores y las comunidades. Si se ubica, por ejemplo, en el nivel territorial, espacial, institucional y social, aquellos organismos que realmente son sensibles o que viabilizan el procesamiento de las demandas de la ciudadanía, se podrá darle articulación a las demandas, integrándolas a formas descentralizadas y desconcentradas de planificación. O sea, en alguna fase del proceso de planificación, pueden la burocracia, los técnicos y políticos del poder central discutir los problemas que está teniendo en ese instante el país, con los representantes o articuladores de las demandas de la base territorial y social. En alguna de las etapas del proceso de planificación tendrá que haber un testeo entre la demanda social y la oferta pública.

En los procesos tradicionales de planificación, si bien es cierto el plan provenía desde el gobierno central, que entregaba el programa y el plan de desarrollo a las instituciones correspondientes, sin embargo, no existía la suficiente fluidez y coordinación para que se articulara con las demandas reales. Como es sabido, estas demandas e iniciativas surgen en el territorio, en el espacio societal donde existen organismos con los cuales puede haber un diálogo entre el gobierno central y las entidades subnacionales. El municipio, las organizaciones sociales, los gobiernos regionales, las sociedades subnacionales son interlocutores casi naturales del gobierno central y por la práctica-teórica se convierten en instrumentos de descentralización de la planificación. Surge así la construcción democrática de las regiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales, bases insustituibles del nuevo pacto político entre el Estado y la sociedad.

#### 3.4 La larga marcha del centralismo a la descentralización: buscando el Desarrollo Local Descentralizado

Este proceso, en el cual el problema político y la voluntad política están en juego, prefigura y configura una larga marcha para salir de la centralización histórica y llegar a la descentralización, tanto del poder como del gobierno, así como de las políticas públicas.

Pero la cuestión está en cómo partir.

Empecemos, por ejemplo, a trabajar para que el municipio pueda llegar a ser un motor de las políticas de desarrollo en la base social, espacial, territorial.

Para que el municipio se constituya en la célula política básica de la sociedad.

Para fortalecerlo, modernizarlo y adecuarlo a las particularidades del desarrollo latinoamericana.

Si bien, todo lo planteado es un desafío difícil, hoy ha surgido una fuerte y sostenida tendencia favorable a superar los desafíos ya señalados a través de la descentralización, la participación, y su transformación en entidades claves en la formulación y desarrollo de las políticas públicas e interlocutores legítimos de los gobiernos nacionales y regionales.

A pesar de todo, la sociedad latinoamericana se mueve, realmente se mueve.

Está en marcha un complejo proceso en que la descentralización es uno de los contenidos estratégicos de la democratización y la democracia es el mejor espacio donde puede actuar la gente.

La descentralización es una idea-fuerza y un problema contemporáneo en América Latina (Rufián y Palma:1991) y sus expresiones regionales y municipales constituyen estrategias posibles para las reformas y el desarrollo democrático.

Creo que la cuestión es cómo racionalizamos los conflictos, cómo damos salida a esos conflictos y cómo somos capaces de encontrar siempre nuevas soluciones para consolidar, perfeccionar y profundizar a la democracia y la capacidad de gobierno de los países de la región.

En esta larga marcha hacia la descentralización, la democracia y la participación, el objetivo principal es hacer realmente de la descentralización un diálogo en que la participación de la población y las formas democráticas de desarrollo retroalimenten el proceso de pluralización y socialización del poder.

Creo que, en América Latina, la etapa de las grandes conceptualizaciones, la etapa de buscar y buscar nuevas soluciones en ideologías y políticas externas va pasando y tiene que pasar. Más que mirar lo que pasa en los grandes bloques económicos o lo que es hoy Japón o los Estados Unidos, miremos América Latina, busquemos las soluciones en nuestras propias condiciones y nuestras propias realidades. Hay una gran fuerza que se mueve en esa dirección, en busca de las soluciones latinoamericanas.

Hay que pensar en los que han hecho nuestra historia, aprender a respetar nuestra historia y no ilusionarse con la imaginación o las revoluciones totales, sino creer realmente que la revolución verdadera es un proceso de largo aliento, en donde las reformas producen nuevos procesos y donde también estos procesos pueden detenerse y hay que rectificarlos valerosamente o volver a empezar con más entusiasmo e imaginación.

En este proceso de largo aliento, el saber hacer las cosas bien es lo fundamental: porque si tenemos un municipio fortalecido, modernizado, democratizado; si tenemos gobiernos regionales que funcionen, gobiernos provinciales que funcionen; si tenemos gobiernos nacionales con una clara división de su trabajo y percepción de sus agendas internacional y nacional; y si incorporamos las nuevas técnicas, la nueva ciencia que va surgiendo, si entendemos también que el conocimiento y la información son nuevos factores de la producción y modernizamos nuestras estructuras, la verdad es que se abre la posibilidad de desarrollar, cada vez más, la capacidad creadora de los países y, por lo tanto, ganar la gran batalla por la democracia, la equidad y el desarrollo en el continente.

**BIBLIOGRAFIA**

- Asociación Nacional de Centros (1991) - **Posibilidades y límites del proceso de regionalización**, Informativo Mensual, N° 85, enero, Lima, Perú.
- Ahumada, Jaime (1983) - **Planificación del desarrollo urbano y metropolitano: la experiencia piloto de Cali**, DPA, ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1987) - **Elaboración de Programas de Gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina**, en Cuadernos de Discusión del ILDIS, N° 1, Quito, Ecuador.
- Ahumada, Jaime (1991) - **Dimensiones de la gestión regional**, Seminario-Taller sobre Chile: las dimensiones del desarrollo regional, Gobierno de Chile e ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1991) - **Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina**, DPPS, ILPES, Santiago, Chile.
- Ahumada, Jaime (1993) - **Planificación e inversión local**, DPPS, ILPES, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio (1988) - **Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos**, APPR, ILPES, Santiago, Chile.
- Borja, Jordi (1994) - **Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares**, Revista EURE, N° 59, Santiago, Chile.
- Borja, Jordi; Calderón, Fernando; Grossi, María y Susana Peñalva (1989) - **Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina**, CLADSO, SUR, CEUMT-Barcelona, Santiago, Chile.
- Brus, Wlodzimierz (1991) - **¿Adiós a la planificación?**, Levitán, N° 45, Madrid, España.
- Calcagno, A.E. y Pedro Sáinz (1970) - **Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político**, en Revista Latinoamericana de Ciencia Política, N° 1, FLACSO, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Santiago, Chile.
- CELADE (1991) - **América Latina, porcentajes urbanos 1990**, Boletín Demográfico, N° 47, CELADE, Santiago, Chile.

- CEPAL (1977) - **El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?**, Santiago, Chile.
- CEPAL (1987) - **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, Cuadernos de la CEPAL, N° 55, Santiago, Chile.
- COPRE (1989) - **Itinerario de la descentralización**, Caracas, Venezuela.
- Coraggio, J.L. (1991) - **Las dos corrientes de la descentralización en América Latina**, Cuadernos del CLAEM, Montevideo, Uruguay.
- Curbelo, José Luis (1994) - **Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina. Ciudad y territorio**, Estudios Territoriales, N° 99, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, España.
- De Mattos, Carlos (1988) - **La descentralización ¿una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?**, DPC, ILPES, Santiago, Chile.
- DPPS (1994) - **El desafío municipal**, ILPES-CEPAL-ONU, Santiago, Chile.
- Dror, Jehzekel (1987) - **Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación**, en Revista de la CEPAL, N° 34, Santiago, Chile.
- Drucker, Peter F. (1993) - **Administración y futuro**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Franco, Rolando (1987) - **Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina**, ILPES, Santiago, Chile.
- Franco, Rolando (1988) - **Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta**, Ponencia en Seminario de Alto Nivel sobre Gestión del Estado y Desburocratización, Montevideo, Uruguay.
- Federación Española de Municipios y Provincias (1990-1991) - Carta Local, Núms. 13-18, Madrid, España.
- García, Daniel y Alfredo Garay (1989) - **El rol de los gobiernos locales en la República Argentina**, en Descentralización y Democracia, CLACSO-SUR-CEUMT, Santiago, Chile.
- González López, Enrique (1988) - **Técnicas de control de ejecución en la dirección estratégica de la administración pública**, INAP, Madrid, España.

- Grossi, María (1989) - **Situación y perspectiva de los gobiernos locales en Brasil**, en Descentralización y Democracia, CLACSO-SUR-CEUMT, Santiago, Chile.
- Hammer, Michael y James Champy (1994) - **Reingeniería**, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.
- Hernández, Misael y José Mejía (1992) - **Experiencias de la planificación municipal y propuestas para su mejoramiento**, CIDE, DDF, México.
- ILDIS (1987) - **Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina**, Quito, Ecuador.
- Kliksberg, Bernardo (1985, 1986, 1987) - **La Administración Pública en tiempo de crisis: las rupturas epistemológicas necesarias en el pensamiento administrativo iberoamericano**, CLAD, Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la República Argentina, editado en Caracas, Venezuela; en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración: Elementos para la formulación de Políticas Nacionales de Administración Pública en América Latina, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España y, en Revista de la CEPAL, N° 31, **Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina**, Santiago, Chile.
- Kliksberg, Bernardo (1989) - **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, MAP, Madrid, España.
- MacDonald, Austin (1956) - **Gobierno y administración municipal. La experiencia de los Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.
- Matus, Carlos (1987) - **Políticas, Planificación y Gobierno**, OPS, Washington, D.C., USA.
- Matus, Carlos (1983) - **Problemas de diseño de un programa de gobierno**, CORDIPLAN, Caracas, Venezuela.
- Matus, Carlos (1982) - **Política y plan**, Publicaciones IVEPLAN, Caracas, Venezuela.
- Mayntz, R. (1985) - **Sociología de la Administración Pública**, Madrid, España.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, Banco de Crédito Local (1990-1991) - Revista BANDO, Núms. 0, 1 y 2, Madrid, España.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994) - **La reinención del Gobierno**, Ediciones Paidós, Ibérica, S.A., Barcelona-Buenos Aires-México-Madrid, España.

- Oszlak, Oscar (1985) - **Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública Democrática**, en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España.
- Palma, Eduardo (1983) - **La descentralización desde una perspectiva política**, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, ILPES/CENDEC, Brasilia, Brasil.
- Palma, Eduardo (1993) - **El nuevo municipio latinoamericano: descentralización y democracia**, ILPES, Santiago, Chile.
- Pinto, Aníbal (1984) - Editorial Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 5, sobre **Reconstrucción del Estado**, Madrid, España.
- Rondinelli, Dennis A.; Nellis, John R. y Shabbir Cheema, G (1987) - **Decentralization in developing countries. A review of recent experience**, The World Bank, Washington, D.C., USA.
- Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1991) - **La descentralización: problema contemporáneo en América Latina**, Area de Programas y Políticas Sociales, ILPES, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Salazar, Julián; Espejel, Samuel y Luis Inostroza (1990) - **Desarrollo, administración y planificación municipal: la experiencia del Estado de México**, UAEM-UAM-IAPEM, Toluca, Estado de México, México.
- Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, Colombia (1990) - **Democracia local**, Bogotá, Colombia.
- Sierra, Enrique (1981) - **La dimensión temporal de la planificación nacional y el papel de la planificación operativa**, ILPES, DPC, Santiago, Chile.
- Sierra, Enrique (1994) - **La pirámide en conflicto**, EDIDAC, Quito, Ecuador.
- Slater, David (1991) - **Regionalización en una época de crisis social: Perú, 1985-1990**, Revista EURE, N° 51, IEU/UC, Santiago, Chile.
- Varas (1984) - **Teoría del gobierno municipal**, Facultad de Economía y Administración, Universidad de Chile, Santiago.
- Vergara, Ricardo y Rudecindo Vega (1990) - **¿Contra las regiones están todos? ¡Claro, por supuesto!**, Revista QUE HACER, N° 677, noviembre-diciembre, Lima, Perú.

Wolfe, Marshall (1987) - Los agentes de desarrollo, en Revista de la CEPAL, N° 31, Santiago, Chile.