



ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

Santiago, octubre de 1984



EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION LOCAL
EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO.

Jaimé Ahumada Pacheco
Asesoría ILPES-ONU



EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA PLANIFICACION
DEL DESARROLLO

Introducción

El tema que desarrollaré en este documento tiene su origen en el Seminario de Quito sobre Capacitación para los Gobiernos locales de noviembre de 1983. Refleja, por lo tanto, inquietudes profesionales y, si se quiere, docentes, por una institución tan antigua y compleja como son nuestros Municipios y, también, por la forma que ha asumido en la región la planificación del desarrollo, especialmente en el ámbito nacional.

El punto de partida de los planteamientos que informarán este trabajo ya lo dejé en situación de despegue en la ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Alcaldes y en el Seminario de Planificación Local de Cali (noviembre de 1982): "El efecto Gobierno Local en el proceso de Planificación Nacional", y dice relación con la opción hecha entre:

a) entender el sistema de ciudades de jerarquía local a través de las tradicionales funciones y servicios asignados en leyes orgánicas e incluso en las constituciones nacionales al definir el gobierno y la administración interior, privilegiando el crecimiento vegetativo y llegando no más allá de las reformas poco conflictivas, y b) entender el desarrollo de los gobiernos locales en su dimensión nacional, insertándolos en el proceso de toda la sociedad e integrándolos a los circuitos estratégicos de las grandes políticas nacionales, sustentadas por el respectivo proyecto político.

O sea, se trata, al adoptar la segunda opción, de imaginar a la planificación

local en su triple aspecto de: 1) relación social básica y primaria; 2) eminentemente estratégica, y 3) de alto contenido político. La comprensión de esta opción, por lo tanto, se traduce en transformar al Gobierno Local en el motor de las estrategias y políticas de desarrollo nacional desde la base territorial, político-administrativa y económico-social.

La opción estratégica diseñada, también, la articularé desagregando los contenidos de la planificación del desarrollo local en función de las experiencias de asesoría que presentaremos suscintamente: primero, el de fortalecimiento de la planificación nacional al crearle soportes sociales e institucionales reales en la sociedad civil y política; segundo, la inserción de fases en el proceso tanto global como sectorial y regional donde se compatibilicen, se concierten o se resuelvan las contradicciones y demandas locales con las políticas que vienen de los niveles superiores de gobierno; y, tercero, la elaboración e implementación de mecanismos viables de participación popular y ciudadana en los procesos de planificación, desarrollo socio-económico y decisión política.

La segunda línea de planteamientos trataré de dibujarla como un nuevo paso en la dirección de ubicar a la planificación local como instrumento de acción y de gobierno que sobrepase el carácter normativo de la planificación actualmente existente, su sesgo y alto perfil económico y, de manera principal, la supresión de la política, de las correlaciones de fuerzas y de las contradicciones. En último término, también, en este aspecto

haremos una opción entre la planificación tradicional, que se maneja aún hoy, y la planificación estratégica donde lo político y lo económico son aspectos de la totalidad situacional y donde lo normativo se articula con lo estratégico considerando la existencia de oponentes en conflicto que luchan por construirle viabilidad a proyectos distintos y a veces opuestos (Carlos Matus, "Planificación Normativa y Planificación Situacional", CORDIPLAN, Caracas, Venezuela, 1982).

El presente documento lo he preparado para el Seminario de Desarrollo Municipal que se celebrará en Buenos Aires, República Argentina, entre el 24 y el 27 de octubre del año en curso, como parte de la programación 1984 del Capítulo Latinoamericano de la IULA y de su Centro de Capacitación para Gobiernos Locales. Las opiniones expresadas son de mi exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la institución en la cual trabajo, o sea, el ILPES del Sistema CEPAL de Naciones Unidas. De todas formas, agradezco al ILPES la oportunidad de haber participado en asesorías en planificación del desarrollo local en Colombia, Venezuela, Ecuador y Chile, como parte de su personal especializado. Asimismo hago extensivo mi agradecimiento a organizaciones de España y Francia, al Capítulo Latinoamericano de la IULA y a IVEPLAN de Venezuela por permitirme conocer sus trabajos en esta importante área del Desarrollo y Planificación.

PRIMERA PARTE: LA TRANSICION DEL GOBIERNO LOCAL TRADICIONAL AL GOBIERNO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUCCION NACIONAL

1.1 La cuestión histórica y la cuestión teórica en la transición

El Municipio histórico constituye la base de la formación del Estado Nacional latinoamericano. El Cabildo abierto fue instrumento político de las clases y sectores que pugnaron por la Independencia del Imperio Español y en la perspectiva de la "nation building" se constituyó en la única institución que engarzaba a una sociedad civil desarticulada (y segregada) con una sociedad política expansiva y paulatinamente invadida por el Estado. La existencia de un Estado Nacional, una de cuyas expresiones es la emergencia de un Ejecutivo centralizado, está íntimamente unida al desarrollo y expansión de las ciudades, especialmente capitales nacional y regionales. Por su parte los grupos conservadores, aunque disminuyen su poder hegemónico a partir del control del sistema municipal agrario, mantienen su presencia política, en especial, por medio del poder electoral.

El crecimiento del Gobierno Nacional y de su instrumento de acción institucional, la Administración Pública, recluye al Municipio a la administración de la comuna y a la prestación de servicios menores pero indispensables para el funcionamiento de ciudades intermedias, pueblos y aldeas. El Estado centralista "lo capitaliza" todo y restringe la acción de regiones, provincias y comunas, obstaculizando el desarrollo del gobierno subnacional aunque sí entregándole atribuciones suficientes para preservar el campo como escenario de dominación privilegiada de las clases conservadoras.

El Gobierno Local del Siglo XIX se estabiliza en el espacio límite entre la sociedad civil y la política y, con el transcurso de los años y el crecimiento del aparato estatal, que incorpora a nuevos sectores al escenario político, se convierte en parapeto de las clases más ligadas al agro y a las políticas conservadoras. Se acentúa el rol administrativo del Municipio adquirido en el desarrollo de la república en forma de la época, sirviendo así de vehículo a la dominación oligárquica que permanece hasta el primer cuarto del Siglo XIX. Más que Gobierno local, el Municipio es, en la actualidad, una institución esencialmente administrativa que interviene como agente reglamentador de la vida urbana en puntos que no son esenciales para la dinámica de las fuerzas sociales y políticas del sistema dominante.

En la tradición cultural latinoamericana de este siglo, el Municipio como instancia política básica de la estructura del Estado, no aparece como importante agente de desarrollo socio-económico sino que más bien como parcela política y escalón de menor grado frente a Intendencias, Gobernaciones, Diputaciones Departamentales o Provinciales y Senaturías regionales o nacionales. La cuestión local se vincula así, administrativa y espacialmente, a la comuna, pueblo, localidad, ciudad de menor desarrollo. En estas subdivisiones político-administrativas y espaciales, se visualiza a la Municipalidad como potencial organismo de poder, ya que en las ciudades de desarrollo mediano y grande, integradas por varios municipios, entra a ser otro de los mecanismos de poder en un nivel jerárquico inferior a Intendencias, Gobernaciones y Alcaldías metropolitanas.

Kuklinski en "La perspectiva regional y la perspectiva nacional del gobierno local" (ver "Desagregación regional de políticas y planes nacionales", Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1977) sostiene que si bien las funciones de los gobiernos locales han disminuido en los últimos 50 años al permanecer éstos anclados en las dimensiones de la sociedad tradicional-basada en el principio de la organización geográfica, las soluciones en pequeña escala y la limitada acción de los gobiernos centrales -, su transición hacia la sociedad moderna está sustentado en una tendencia a aumentar de modo sustancial la participación popular en la esfera de los asuntos públicos aunque disminuya, en muchos casos, la eficiencia administrativa del corto plazo. En esta transición, tanto la comunidad como el Gobierno Local deben elaborar nuevos enfoques, métodos y soluciones para ocupar su lugar en la sociedad futura en base a reales cambios en las dimensiones de la comunidad local (por ejemplo, eficiencia vs. valores democráticos o bien, técnicas vs. creación popular); cambios en la actitud del gobierno local (autonomía vs. cooperación; sociedad de comunidades vis a vis la sociedad de asociaciones); cambios en el estilo de cooperación entre el gobierno local y otros organismos (cooperación hacia arriba, horizontal y hacia abajo); cambios en el alcance de las actividades desempeñadas por el gobierno local (áreas de desarrollo económico, social y ambiental); y sistemas de información, planeamiento y toma de decisiones aplicadas por los gobiernos locales (el problema de la información y el planeamiento estratégico en el método de toma de decisiones).

José María Jácome en "El planeamiento municipal en América Latina" (Revista de Administración Municipal, N° 89, julio-agosto 1968, IBAM, Río de Janeiro) explica la transición a partir de la introducción paulatina en América Latina de lo que denomina "una de las reformas administrativas más profundas" posteriores a la segunda guerra: el uso del planeamiento socio-económico para la conducción de la acción gubernamental.

El sistema tradicional de toma de decisiones gubernamentales, usado en los años treinta, cuarenta y cincuenta, servía básicamente para el manejo de economías liberales en las cuales el gobierno central se limitaba a crear condiciones mínimas para que el sector privado actuase libremente sobre el mercado.

La crisis de los 30 y el estancamiento de la economía de la región, llevaron al Gobierno a desempeñar un papel cada vez más activo e influyente en la vida económica de los países, expandiéndose el sector público, complejizándose en organización y orientando su intervención a casi todos los ámbitos de la economía. El aparato estatal se mostró incapaz de absorber sus nuevas funciones, lo que lo obligó a aceptar reformas que mejoraran su eficiencia que, como el planeamiento socio-económico y administrativo, adquiriera carta de ciudadanía plena en la década de los 60. En este período se prepararon las bases técnicas y el personal especializado, inaugurándose las oficinas centrales y los primeros planes de desarrollo bajo una marcada influencia de la CEPAL. En esta década nace el ILPES que, de alguna manera, ha sido para la planificación, especialmente económica, lo que la CEPAL ha sido para el desarrollo.

Jácome apunta que la reforma en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, basada en la planificación, no podía hacerse simultáneamente en todos los niveles de gobierno, por las complejidades involucradas y las dificultades de implantación. Factores esenciales para el desarrollo e implementación de la planificación han sido aquéllos que implicaban (e implican) cambios profundos en el sistema e incluso conllevan otras correlaciones de fuerzas gobernantes y casi se podría decir que, también, proyectos políticos de distinto signo a los prevalecientes en la región: como por ejemplo, el apoyo político pleno; el grado de movilidad y voluntad para absorber técnicas nuevas; la especialización y reciclaje del personal; el tamaño y complejidad del aparato estatal; la mayor o menor extensión geográfica donde deberá aplicarse la planificación; el grado de desarrollo de las técnicas de planificación; las dificultades de su aplicación en economías mixtas; su grado de funcionalidad con el desarrollo democrático e incluso toda la problemática de la descentralización y formas asociativas de desarrollo.

En países como Brasil, México o Colombia, de gran extensión geográfica y crecimiento demográfico, el planeamiento regional ha realizado progresos marcados. Otro tanto ha ocurrido en el Perú. En Venezuela, se puede apreciar un desarrollo simultáneo de la planificación global y regional. En países de extensión geográfica menor como El Salvador, Guatemala, Panamá, la tendencia ha sido de un mayor desarrollo de la planificación global. En Ecuador, Nicaragua, Cuba, se ha dado un desarrollo más acentuado de los niveles nacional y local. En la mayoría de los países, las tareas de planificación se encuentran concentradas en las oficinas o ministerios de planificación

que atienden de preferencia el nivel nacional, la formulación del plan y las otras tareas que le encarga el Ejecutivo en relación con el presupuesto y la atención de los niveles subnacionales, de preferencia el regional donde se han desarrollado grandes corporaciones, superintendencias o centros que trascienden su manejo regional e incluso nacional: SUDENE en Brasil; la Corporación de Desarrollo del Valle del Cauca y de la Sabana de Bogotá, en Colombia; PREDESUR (Machala), CEDEGE (Guayas), el Centro de Reconversión Económica del Azuay y Cañar (CREA) y el de Manabí (CRM) en Ecuador; la CVG, la Corporiente, la Corpo Zulia, la Corpo-centro, la Corpoandes en Venezuela, etc., por nombrar alguna de las existentes en América Latina.

La planificación municipal es la menos desarrollada en América Latina y el grado de avance de los órganos que la sustentan es generalmente más retrasado que el de los demás componentes del eventual sistema nacional de planificación. Solamente de manera excepcional se puede encontrar verdaderos planes de desarrollo en el nivel local, limitándose las ciudades a elaborar y administrar planos reguladores, sesgados en los aspectos físicos del desarrollo urbano y local, descuidando completamente la relación urbano rural y las áreas económicas y sociales del espacio local. Dentro de las excepciones se pueden mencionar los Gobiernos de Cali (PIDECA) y Lima (Barrantes, Programa de Gobierno Municipal).

Problemas tales como la concepción mecánica de la autonomía municipal, del contenido de las atribuciones legales y constitucionales, de la generación y uso de los recursos, de la inserción del gobierno local en el aparato gubernamental

y el de los mecanismos verticales, horizontales y de doble vía de la acción de gobierno, han impedido entender que la planificación local es la planificación descentralizada por excelencia y, por lo mismo, la que podría ser la más democrática, participativa y política. De aquí, entonces, su carácter social, político y estratégico.

1.2 La práctica-teórica de la planificación local en los marcos del Gobierno Municipal

La cuestión de fondo que enfrenta la Planificación Local, con las características anotadas, es el de su identidad, articulación y direccionalidad.

La práctica-teórica actual nos indica que frente a la revolución científico-técnica, la explosión demográfica, las transformaciones urbanas, el problema de la reconstitución del Estado y las sucesivas crisis que vienen de los 70, los Estados Nacionales y sus Gobiernos Centrales tienden a transferir obligaciones y problemas a los niveles subnacionales que, en la mayoría de los países de la región, aún permanecen en un tipo de sociedad post tradicional, más bien no moderna, moviéndose al ritmo de aparatos públicos ineficientes, recursos humanos burocratizados y recursos económico-financieros escasos e insuficientes. El Municipio latinoamericano en general, quizás con la sola excepción de los situados en las ciudades capitales, no se encuentra en disposición todavía para ser el motor de las estrategias y políticas de desarrollo nacional, base insustituible de una planificación popular y democrática indispensable para asegurar los procesos de democratización y su posterior profundización.

En lo sustantivo, las experiencias de Colombia, concretamente en Cali con el PIDECA; de Venezuela con el proyecto de planificación integral de desarrollo municipal y de Ecuador con los proyectos de apoyo y fortalecimiento del sistema de planificación nacional y de políticas públicas, constituyen esfuerzos por revertir la tendencia negativa que recorre al Municipio latinoamericano por su falta de adecuación a las nuevas corrientes en el campo del desarrollo y la planificación. En el período 1980-1984, estos países han estado tensionados de diversas maneras por el problema de la incorporación de sectores populares a sus procesos de desarrollo, planificación y toma de decisiones políticas. Si bien los escenarios y actores son distintos, aunque las fuerzas políticas no lo sean sustantivamente (partidos de clase media, actores populistas y suficiente nivel de legitimación de la planificación del desarrollo y consolidación democrática), el común denominador de la participación popular y del desarrollo local se ubica como metodología posible para las estrategias, planes y proyectos nacionales. De estas experiencias, entonces, se insinúan dos líneas de desarrollo posible para enfrentar el tránsito de lo tradicional a lo renovado: una, el de la modernización de los Gobiernos Locales que ha esbozado Diogo Lordello de Mello y que es susceptible de adaptarse a un enfoque renovado de planificación local; y la otra que se ha venido haciendo en las experiencias del ILPES y que pone énfasis en la urgencia de articular las políticas del nivel central de administración y gobierno con las políticas de los gobiernos locales, a fin de concretar una doble vía para el tránsito de las estrategias, planes y programas nacionales.

Si bien, en estas páginas, desarrollaremos ambas líneas de análisis, el énfasis principal se pondrá en la transformación del Gobierno Local en motor de las políticas de desarrollo y en cómo concretar la doble vía para el tránsito de las estrategias, planes y programas nacionales, teniendo presente que la experiencia piloto de Cali (Plan Integral de Desarrollo de Cali y su área de influencia, PIDECA, y Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, COL/80/003, DCTD, PNUD, CEPAL/ILPES) se ubica en este contexto. En el documento "Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano: La experiencia piloto de Cali" que escribiera en el primer semestre de 1983, decíamos que esta experiencia mirada en perspectiva crítica y también con la subjetividad que contiene el hecho de haber participado intensamente, es un importante momento de nuestro enfoque pues nos centra tres aspectos que se han ido enriqueciendo con las nuevas asesorías realizadas en los países y confirman líneas de trabajo y operalización posteriores: a) el momento de los planes y reforma administrativa local; b) la aprobación y puesta en marcha del plan estructurado por el Gobierno Local; y c) el proyecto de planificación sustantivo, en este caso el COL/80/003, como mecanismo de realización y materialización del plan integral.

1.3 Lecciones de la experiencia de Cali

1.3.1 El tipo de país en que esta experiencia se da.

Como se sabe, Colombia es uno de los países que tiene una estructura urbana diferente a la mayoría de la región. Por lo menos, posee tres o cuatro ciudades cuya población sobrepasa el millón de habitantes y entre ellas está Cali.

Además, en Colombia existen 17 ciudades con poblaciones sobre los 100 000 habitantes y 42 que exceden el umbral de los 50 000 habitantes en el centro urbano. Por lo tanto, el examen de la experiencia de Cali no es posible plantearla en términos exclusivamente locales, ya que existe un sistema urbano presionante sobre la institucionalidad y el espacio, grandes potencialidades metropolitanas y una estructura urbana históricamente enraizada que ha generado un hecho socio-político fundamental, cual es un poder local expansivo al ámbito regional, por su situación administrativa de capital del Departamento del Valle.

Estas características de la ciudad donde tiene lugar la experiencia, de alguna manera marcan sus resultados ya que la existencia de un sistema urbano (local-nacional), de las potencialidades metropolitanas descritas y la conformación de un poder local expansivo en el ámbito nacional y regional (en el gobierno nacional existe "una cuota " Valle muy importante en su estructura) son factores promocionales de una alternativa de desarrollo que tiende a convertir al Gobierno Local en eje de las políticas y planes, inserto plenamente en el sistema de toma de decisiones nacional.

1.3.2 La existencia de un Sector Público Local y de un Sistema de Planificación con articulaciones internas e intergubernamentales más o menos estructuradas.

A partir de los años 30, en Colombia se dictaron una serie de leyes y reformas que le fueron concediendo mayores atribuciones a los Municipios, especialmente a los grandes, y complejizando la planificación y administración de los entes y gobiernos locales, al mismo tiempo que socializaban

la idea de la planificación del desarrollo. La reforma constitucional y administrativa de 1968, la reforma administrativa de 1974 y 1975, la ley 61 de 1978, "Orgánica de Desarrollo Urbano" que se complementa con su Decreto Reglamentario 1306 de 1980 "sobre planes integrales de desarrollo, y las leyes posteriores de 1981 relativas a los planes nacionales y departamentales de desarrollo, fueron factores determinantes en la articulación interna de un Sector Público Local que venía estructurándose desde la década de los 30 con la apertura de la vía al mar, la apertura del canal de Panamá, la llegada del Ferrocarril del Pacífico, la creación de EMCALI, como empresa independiente de servicios públicos, el establecimiento del plan regulador y de la Oficina del Plan, y la creación en los 60, de otras dos empresas públicas municipales importantes como son: EMSIRVA (de servicios varios) e INVICALI para la renovación urbana y programas de viviendas para familias de menores ingresos.

Estas empresas públicas municipales contribuirían decisivamente en la conformación de un fuerte sector público local que, por lo mismo, cuando se introduce la planificación en Colombia (1945) no tarda en cristalizar con la creación, en 1953, de la Oficina del Plan Regulador de Cali.

En 1959 se crea el Departamento Nacional de Planeación que al extender su orgánica hasta el nivel local, posibilita el surgimiento de la Oficina de Planeación Municipal sobre el esquema de la Oficina del Plan Regulador.

En el período 1940-1969, la planificación local de Cali se asienta en los planes reguladores, sesgados en los aspectos físicos del desarrollo urbano, dejando de lado las áreas económicas y sociales del espacio urbano y local.

El segundo período del proceso caleño de planificación (1969-1979) se centra en la reforma administrativa de 1969 y en la elaboración del Plan General de Desarrollo de Cali y de su área metropolitana, que se frustra por la escasa coordinación con los niveles superiores, el desfinanciamiento y la cuota de poder necesaria para impulsar en despegue.

El tercer período (1979, en adelante) se abre con la revisión del Plan General de Desarrollo, la decisión de reestructurar la Oficina de Planeación Municipal, lo que involucraba el conjunto de la Administración Municipal, la elaboración del PIDECA y la firma del Proyecto interagencial COL/80/003, de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali, con Naciones Unidas.

La segunda reforma administrativa municipal se llevó a cabo paralelamente a la re-elaboración del plan de desarrollo y la eventual puesta en marcha del PIDECA.

Si tomamos en cuenta, analíticamente, la conformación del sector público local, centrado en el Gobierno Municipal de Cali, con el desarrollo casi paralelo de la Oficina de Planificación Municipal y de las empresas públicas locales, ciertos pre-requisitos de una concepción renovada y moderna de Gobierno Local habrían estado dados desde antes de la reforma administrativa y de la misma firma del proyecto con Naciones Unidas, haciendo viable un enfoque del Municipio en función del desarrollo y los cambios.

1.3.3 La puesta en marcha y posterior desarrollo de la reforma administrativa y de un plan integral, partiendo de una administración y gobierno local sensibilizado con la planificación del desarrollo.

La reforma administrativa de 1979 se orientaba a la creación de condiciones político-institucionales de funcionamiento del nuevo plan integral de desarrollo inserto en el proceso desencadenado por la ley nacional 61 de 1978 de reforma urbana, por la cual el gobierno dictaba disposiciones legales para la preparación de planes de desarrollo en ciudades de más de 200.000 habitantes. Cali ya había realizado otros esfuerzos en el mismo sentido, siendo el más importante el de 1969 a la luz de la reforma constitucional de 1968.

Entre las nuevas instituciones que crea la reforma de 1979 se destacan:

- a) el establecimiento del Consejo de Políticas de Desarrollo Municipal (CONPAL);
- b) el Código Fiscal;
- c) la actualización del Estatuto de Valorización;
- d) la transformación en Departamento de la Oficina de Planeación Municipal;
- e) la Corporación para la Seguridad (SICALI);
- f) la Corporación para la Recreación Popular (RECREAR);
- g) la instalación de la Promotora de Transporte Masivo (PROTRANS);
- h) la Promotora del Terminal de Carga y Camiones (CENCAI);
- i) la Empresa Mixta del Matadero Regional;
- j) la Empresa Mixta para la utilización de las Basuras y
- k) la Empresa de Renovación Urbana (ERUCALI).

De manera simultánea y como parte integrante de las reformas, la Administración Municipal preparó una serie de documentos relativos a la población y el medio físico de Cali, usos del suelo, finanzas públicas, infraestructura física, equipamiento social, transporte y comercialización de productos básicos, zonas verdes y recreativas, localización del empleo, mercado de la vivienda, valores de la tierra urbana, modelo de demanda de transporte, análisis de migraciones y tarifas de servicios públicos, todos los cuales más el enfoque de planeación participante contribuyeron a darle una característica especial al PIDECA y convertirlo de hecho en plan piloto en su especificidad y género.

La Administración Municipal que asume en el período tomó en sus manos con gran decisión la urgencia de la reforma administrativa y la reactualización del Plan de Desarrollo, considerando como posible encaminar con la comunidad una racional, técnica y social dinámica de cambios y transformaciones, para lo cual, primero, invitó a numerosos especialistas, expertos, administradores, planificadores y políticos a debatir sobre temas de descentralización y problemas metropolitanos y, en segundo término, reforzó la administración y contrató otros expertos para procesar las orientaciones y tendencias de esas reuniones en función de un eventual Plan Integral de Desarrollo.

1.3.4. El Plan Integral de Desarrollo de Cali concebido en el contexto de la reforma administrativa constituye el lanzamiento de una estrategia de desarrollo local que aprovecha el clima de cambio nacional para avanzar hacia las modernizaciones y articularse con las líneas de decisión y los circuitos de desarrollo y planificación.

La Administración Municipal del Alcalde Rodrigo Escobar Navia estaba desde su iniciación enmarcada en el estilo político y la eventual "proyección" de éste en el escenario administrativo e institucional del país. La constitución de su gabinete, de sus equipos técnicos y la flexibilidad mostrada para elegir a sus colaboradores de gobierno, tanto desde la perspectiva interna de la administración como de las relaciones con el Consejo Municipal y la Comunidad, fueron elementos propicios para articular la atmósfera de cambio nacional en el nivel local y lograr aceptación para la reforma administrativa y para el acuerdo-marco del PIDECA, aprobado unánimamente el 12 de diciembre de 1979 por el Concejo.

El Acuerdo N° 26, marco del PIDECA contiene los principios generales que orientaron el proceso de planificación local de la ciudad en el período 1980-1982, a partir de la preparación del diagnóstico urbano, y también de sus definiciones, objetivos, políticas e instrumentos.

El PIDECA fue concebido como producto "de un proceso continuo y dinámico de planificación, orientado a coordinar las acciones de los sectores

público y privado" en el marco de criterios de equidad social y eficiencia económica. Como elementos constitutivos del Plan se visualizan los objetivos generales y particulares; la estrategia o la alternativa de desarrollo de la ciudad y los instrumentos.

Suscintamente, los objetivos generales se definieron como de eficiencia económica (optimación de la asignación de recursos en el espacio urbano), de equidad social (aumentar el bienestar de las familias de menores recursos económicos) y de mejoramiento de la calidad de la vida urbana y protección del medio ambiente. Entre los objetivos particulares se destacan los que tienden a disminuir las diferencias que existen en el nivel y calidad de vida entre los distintos sectores de la ciudad; los que se orientan a utilizar eficientemente recursos subutilizados; los que implican integrar mejor la economía de Cali con la de su área de influencia; los que se dirigen a dotar de servicios públicos esenciales a los barrios y circuitos caleños, y los que apuntan a dinamizar el desarrollo económico y social de la ciudad.

Las Estrategias de Desarrollo que se planteó el acuerdo-marco son las siguientes:

- a) Estrategia de Densificación;
- b) Estrategia de Transporte;
- c) Estrategia de Vivienda;
- d) Estrategia de Servicios Públicos Urbanos;
- e) Estrategia de Empleo;
- f) Estrategia de Seguridad Integral y de Mejoramiento Social en general;
- g) Estrategia de agilización de trámites y mejoramiento de la Administración Pública;
- h) Estrategia Ecológica;
- i) Estrategia de Desconcentración;
- j) Estrategia de Usos del Suelo;
- k) Estrategia de Catastro;
- l) Estrategia de Presupuesto; y
- ll) Estrategia de Participación.

Los Instrumentos del Plan, que fueron utilizados para llegar a definir la forma urbana deseada y a través de ésta a los objetivos propuestos, fueron definidos como los siguientes:

- a) Delimitación de los perímetros urbano y suburbano;
- b) Delimitación de Areas verdes y recreacionales, y de corredores urbanos;
- c) Normas y reglamentos de Usos del Suelo Urbano y Suburbano;
- d) El Plan Vial y de Desarrollo del Transporte Rápido Masivo;
- e) El Programa de Inversiones Públicas Municipales 1981-1985;
- f) Programas de Renovación Urbana y de Vivienda Popular;
- g) Estímulos al Uso eficiente de la Tierra;
- h) Estructura de Tarifas de Servicios Públicos, dentro de un criterio de equidad social y de eficiencia económica;
- i) Adaptaciones administrativo-institucionales para agilizar la aplicación del plan;
- j) Instrumentos legales y recursos financieros que habrán de ser solicitados, dentro de una política nacional de desconcentración, a las jurisdicciones nacional y departamental, con la finalidad de que su administración y manejo eficientes queden bajo el control del Municipio.

En función del acuerdo-marco, el PIDECA y el proceso de planificación local de Cali, en el período 1980-1982, se han basado en el análisis y comportamiento de las fuerzas sociales y económicas que se ubican en el espacio urbano, tratando de establecer relaciones funcionales entre las principales variables urbanas, necesarias para prospectar a la estructura urbana frente a estrategias alternativas. De aquí, sus características participativas y analíticas, sustentadas en la consulta a la comunidad y el planteamiento de objetivos políticos viables en la perspectiva de democratizar las decisiones relativas a la distribución de costos y beneficios de la planificación del desarrollo. En el desarrollo del plan, se tomó a la ciudad como un subsistema que surge y evoluciona como producto de la acción y de las decisiones de sus habitantes. Pero esta misma ciudad, también, fué considerada como parte de un sistema urbano-regional más amplio que

abarca, en este caso, al conjunto de los centros o asentamientos humanos del Valle del Cauca que, como se sabe, es una región de ciudades intermedias con importante producción agropecuaria y desarrollo de agroindustrias generadoras de empleo e ingresos, lo que influye en la desconcentración de la actividad económica y en su localización fuera de la capital regional (como por ej. Jumbo, Jamundí, Candelaria y Palmira, integrantes de la zona de influencia de Cali).

1.3.5. La organización para el plan, la preparación del diagnóstico, la implementación del plan integral y la coordinación de la asistencia técnica (nacional e internacional) deberán sustentarse en una oficina o departamento de planificación dinámica y moderna y mecanismos de participación ciudadana fluidos y reales.

La Reforma Administrativa Local apuntaba a imbricar dinámicamente la concepción técnica, social y participativa del plan integral de desarrollo con las estructuras físicas y político-institucionales que deberían implementarlo, dentro de las cuales el nuevo Departamento de Planeación Municipal y la metodología de planeación participante deberían jugar un rol de primera línea.

La nueva organización y atribuciones del Departamento visualizaron el proceso de planificación como un esfuerzo complejo y continuo, ligado a los demás procesos sociales por la participación y el plan, lo que implicaría capacidad reproductora en todos los niveles. Además, este tipo de proceso participativo, técnico y programado requería de una comunidad urbana viva, de una racionalidad gubernamental y ciudadana que le asegurase el mejor uso de los recursos de que se disponían en el sistema y economía urbana y de un gobierno local con capacidad de conducción en el contexto de una administración pública local al servicio de la ciudad y de las demandas ciudadanas. En esta perspectiva, el Departamento fue concebido sobre tres áreas básicas:

a) la Subdirección del Plan encargada de la formulación del Plan de Desarrollo y dedicada al análisis, estudio e investigación permanente de la ciudad a fin de elaborar directrices, normas y orientaciones para su desarrollo integral;

b) la Subdirección de Aplicación que tiene bajo su jurisdicción el control del desarrollo físico-urbano y la aplicación de las normas y reglamentos derivados de él. Esta Subdirección es la encargada de traducir el plan de desarrollo y sus reglamentaciones generales, en normas y reglamentaciones específicas; y

c) la Subdirección de Coordinación de Inversiones, que controla, hace el seguimiento y evalúa periódicamente el Programa de Inversiones, así como también su coordinación institucional y ajustes propios del cumplimiento de lo programado.

En definitiva, la reestructuración de Planeación Municipal la dimensionó como el principal organismo asesor del Gobierno Local de Cali para formular y proponer alternativas de decisión sobre estrategias, políticas, planes, programas y acciones conducentes a la promoción del desarrollo integral del municipio, la solidaridad, la seguridad, el bienestar y recreación de los habitantes de la ciudad. Para cumplir con estas metas y objetivos, el DAMP formuló la metodología de planeación participante para el diagnóstico, el plan general de desarrollo, el programa quinquenal de inversiones y reforzó los lazos (Hacienda, Presupuesto y Empresas Públicas y en menor grado Acción Social), como cabeza del sistema de planificación local, con el conjunto de la Administración Municipal y los niveles superiores de desarrollo y planificación del país, especialmente con los ministerios de gobierno, de los sectores económico y social y con el Departamento Nacional de Planeación.

1.3.6. La comunidad participante asegura los niveles de legitimidad, implementación conjunta y concertación posibles dentro de un esquema de economía mixta y democracia representativa aunque sea en el plano estrictamente indicativo.

La Administración formula el PIDECA dentro de un contexto eminentemente participativo a nivel de la consulta popular y tratando de tomar la demanda de la base comunitaria como factor indicativo y muestra del grado de democratización posible de alcanzar. Así se trabajó en dos sectores o áreas de participación y consulta:

a) el Sector Público: dentro de la Administración Municipal y en el Concejo, implementándola en el plano de la Administración a través de la invitación a las Secretarías a formar parte del Comité Técnico de Planeación Participante, donde se confrontaron y analizaron las demandas de la comunidad con los programas de las Secretarías y diagnósticos del sector. A su vez, la Comisión del Plan integró a los sectores políticos al estudio y aprobación del marco general, del plan quinquenal de inversiones y de las alternativas de desarrollo;

b) el Sector Privado: en el sentido de impulsar la participación de la base popular y la participación de los gremios, institutos y asociaciones profesionales. En el primer escalón participativo se logró trabajar con el 70% de los barrios de Cali y el 80% de las veredas a través de foros y reuniones que sirvieron para detectar la cantidad e intensidad de las demandas y problemas vis a vis con los diagnósticos de planeación y de las diversas secretarías. El segundo escalón, más orgánico e institucionalizado, trabajó con el Comité Técnico de Planeación Participante en la revisión de los diagnósticos y las necesidades planteadas por la comunidad. Se escogieron para este trabajo los sectores donde la inversión del Municipio era más visible: Educación, Salud, Seguridad, Recreación, Vivienda, Aseo, Servicios Públicos, Transporte, Abastecimientos y Promoción Social; y

c) Otro tipo de participación fué la de los órganos municipales en la selección de alternativas. Si en el caso de los organismos seleccionados de los sectores público y privado se trataba de crear canales viables entre los distintos agentes que definen los programas sociales, económicos y de infraestructura, en el caso de los organismos municipales se trató de tomar e implementar la decisión. Así, en el Consejo de Desarrollo Municipal de Cali - CONPAL - estructurado de acuerdo al modelo del CONPES a nivel nacional, se realizaron los primeros análisis y selección de alternativas de desarrollo urbano.

El CONPAL implementa las alternativas adoptadas, las perfecciona y presenta al Concejo Municipal para las modificaciones del caso y posterior acuerdo o rechazo. Durante el período Diciembre 1979-Enero 1980 se estructuró

un calendario de trabajo para la presentación de los instrumentos descritos en el acuerdo-marco, distribuyéndolos en cuatro áreas: instrumentos económicos, programa de inversiones públicas, aspectos administrativos-institucionales y normas sobre usos del suelo y reglamentos urbanos. Además, se prepararon las bases para el proyecto de asistencia técnica PNUD-DCTD-CEPAL/ILPES, firmado inmediatamente después, con especial énfasis en la formación del personal para trabajar con técnicas de programación de inversiones, finanzas públicas locales modernas y sistemas posibles para la modernización y reproducción continua en el campo institucional del aparato público.

1.3.7. El Proyecto de Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano de Cali como mecanismo de implementación del PIDECA, se proyecta fundamentalmente hacia las áreas claves de la gestión municipal y el ordenamiento territorial en los marcos de la planificación del desarrollo.

El proyecto tiene éxito principalmente por ubicarse en las áreas claves del PIDECA y lograr en su desarrollo una rica síntesis entre una dirección internacional dinámica y creativa, que supo disificar los cuántums de expertos nacionales e internacionales, y una contraparte nacional pragmática, de evidente capacidad técnica y prospectiva política interna.

El tema de la Gestión del Desarrollo Municipal fué enfocado desde las siguientes perspectivas: la de Presupuesto por Programa, como proceso, como instrumento de gestión y desarrollo, y como mecanismo de articulación planificación-presupuesto; la de Finanzas Públicas Municipales, tanto desde la estructura del gasto, de los ingresos y de las transferencias, asignaciones y préstamos; la de la Información para la planificación, en la óptica del Banco de Datos y la adopción de técnicas modernas de información y comunicaciones, y la de 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.

El tema del Ordenamiento Territorial se situó en los escenarios de la planificación regional y local, y la necesidad de la descentralización del desarrollo a través de un adecuado ordenamiento centrado en la problemática

de usos del suelo y banco de tierras; transporte público masivo, plan vial y puesta en marcha y desarrollo del Area Metropolitana. La meta de arribar a un Plan de Ordenamiento Territorial siempre estuvo presente en la implementación de la estrategia.

1.4. La práctica-teórica del ILPES en la planificación integral del desarrollo municipal de Venezuela: resultados de una misión.

La misión en Aspectos Institucionales y Operativos del Desarrollo Municipal fue realizada de acuerdo a la programación 1982 del Proyecto VEN/82/009 de Planificación Integral del Desarrollo Municipal de Venezuela y sus objetivos inmediatos eran fortalecer la planificación del desarrollo local de ese país, aumentando la participación y eficiencia del sistema, de los organismos de cooperación y fomento, y de los Gobiernos Municipales. Esto involucraba evaluar la capacidad institucional del sistema municipal venezolano para la formulación, elaboración, ejecución y control de planes integrales de desarrollo local y de programas y proyectos de inversión. Por otra parte, la misión se orientaba al examen de las estrategias, políticas e instrumentos del desarrollo municipal en el marco del sistema nacional de planificación y del plan general de desarrollo.

En concreto, la cuestión principal era hacer un diagnóstico de la capacidad institucional de los municipios venezolanos para implementar planes de desarrollo local en la perspectiva de estructurar un sistema de planificación en ese nivel, articulado al de los niveles superiores. De alguna manera, esto implicaba el reconocimiento de que la planificación nacional carecía de soportes sociales e institucionales solventes para completar el circuito, integrarse a las estructuras de decisión política y, por lo tanto, a un real sistema de estado o de gobierno.

1. Desarrollo Nacional y Desarrollo Municipal

Se puede sostener que para el análisis de lo que podrían ser las estrategias y políticas de desarrollo municipal es básico el conocimiento de los planes de desarrollo de cada país y, en el caso concreto de esta misión, el del VI Plan de la Nación 1981-1985. Como se sabe, este documento presentado al país por el Presidente de la República en función de un mandato constitucional, contiene los antecedentes y rasgos globales fundamentales de la planificación del desarrollo; los elementos de la estrategia quinquenal; los principales

lineamientos de política; las metas y perspectivas; el desarrollo de los sectores productivos; el desarrollo físico, la problemática del desarrollo regional y la síntesis de los planes regionales. En general, en este contexto, pueden ubicarse todos aquellos problemas que juegan estratégicamente en la planificación local en una proporción significativa que, en el caso de Ecuador, alcanza a casi un tercio, en el plan venezolano recorre las estrategias más significativas del VI y VII planes y en la planificación colombiana sucede otro tanto. Los planes de desarrollo en América Latina se presentan normalmente en tres partes básicas, desde la perspectiva de su cobertura, planificación global, sectorial y regional, no existiendo una referida a las cuestiones locales sino que como parte de lo regional o atravesando las diferentes secciones del plan.

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

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

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

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

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

En esta misma dirección, en el libro sobre Planificación Nacional Local que preparáramos para el proyecto ECU/80/007 de "Fortalecimiento del proceso y del sistema nacional de planificación", el Gobierno del Ecuador, sostuvimos la tesis de que la planificación del desarrollo para ser tal debería poner especial énfasis en la urgencia de articular las políticas del nivel central de administración y gobierno, sus objetivos y estrategias, con las políticas de los gobiernos seccionales y entes regionales a fin de concretar una doble vía para el tránsito de las estrategias, planes y programas nacionales.

El Gobierno Central tiene el deber de crear los mecanismos para transmitir desde arriba hacia abajo sus objetivos y criterios y para que, simultáneamente o en fases sucesivas, las demandas regionales y locales se concierten desde

la base de la sociedad con las políticas y ofertas nacionales. No se trata de que el Gobierno Central invada el campo regional o local con la presencia activa de organismos sucursales, semi-autónomos o aparentemente descentralizados sino que establezca en el sistema de planificación y decisiones un conjunto de lineamientos, objetivos y criterios operacionales sobre materias y organismos regionales y locales a los que se atengan, en su accionar, los entes centrales.

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

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

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

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

crisis, el ciudadano no está más sujeto al Estado que en otros momentos, por la misma situación de crisis en que está envuelta la vida local, incapaz de trascender lo cotidiano.

2. Elementos sustantivos de las estrategias y políticas del desarrollo nacional y local

En el marco de los elementos fundamentales de la estrategia de desarrollo planteada por el VI Plan de la Nación, por lo menos cuatro de las seis que se postularon tenían una incidencia decisiva en lo que deberían ser las estrategias de desarrollo municipal, más aún en los marcos de un proyecto como el convenido entre la ONU y el Gobierno de Venezuela:

- a) Mejorar las condiciones y calidad de la vida de los venezolanos, en especial de aquéllos en situación de pobreza crítica;
- b) Incrementar la organización y participación de la población;
- c) Racionalizar la ocupación del Territorio; y
- d) Renovar el Estado.

Las transformaciones sustanciales experimentadas por la sociedad venezolana desde 1958 y, con mayor relieve, a lo largo de la década de los 70, han sido decisivas para redefinir significativamente las estrategias de desarrollo y los contenidos de la planificación económica, social e institucional. Estas tendencias se acentúan con el IV y el V Plan, adquiriendo profundización y direccionalidad concretas en el VI Plan de la Nación al plantearse la trifasidad del plan (nacional, sectorial y regional) y la ampliación de los contenidos participativos del desarrollo democrático del país.

En esta perspectiva, los objetivos estratégicos del desarrollo municipal experimentaron un tremendo salto cualitativo, de difícil asimilación, por la brecha existente entre la realidad global y las exigencias que ya desde los años 70 han ido demandando el nivel de desarrollo de la sociedad, la tendencia participativa de la planificación y del sistema democrático venezolano.

De aquí es viable deducir que el intento del VI Plan de culminar con éxito sus principales objetivos y metas, necesariamente tenía que pasar por acometer

la tarea de implementar mecanismos que apuntaren a la transformación del Municipio en motor de las estrategias y políticas de desarrollo nacional desde la base territorial, político-administrativa y económico-social.

La hipótesis que manejamos en este punto es coherente con los preceptos constitucionales y legales que definen al Municipio ya sea explícitamente o a través de las atribuciones que se le atribuyen, "como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" que, entre otras competencias, tiene la que se denomina materias propias de la vida local. Tanto la Constitución Nacional de 1961, la Ley Orgánica de Régimen Municipal como la Ley Orgánica de la Administración Central, entregan conceptualizaciones y definiciones suficientes para que el Municipio juegue un rol decisivo en la construcción del desarrollo nacional, la cuestión es que los obstáculos institucionales y políticos impiden, muchas veces, avanzar más rápidamente en acercar la letra a la realidad.

Enfocada la temática de cuáles son los elementos sustantivos de las estrategias y políticas del desarrollo nacional y local, trataremos de darle adecuada respuesta a algunas interrogantes que nos ayudarán a situar la práctica-teórica de Cali en la experiencia venezolana, teniendo como telón de fondo la irradiación nacional de una política municipal que sabe articularse con los niveles superiores de planificación, desarrollo y decisión política:

¿Qué se entiende por concebir al Municipio como unidad política primaria y autónoma en el contexto del Estado venezolano?

¿Cuáles son hoy las materias propias de la vida local?

¿Cuáles son los límites del escenario local y su relacionamiento con los otros escenarios?, y

¿Qué grado de inserción nacional tiene el Municipio como célula básica del sistema político, eventualmente de las estrategias de desarrollo y de la participación social?

En los países desarrollados la temática dominante de la planificación municipal es la calidad de la vida, el mejoramiento constante de los servicios y "la habilidad" de las ciudades. Casi se podría decir que la preocupación principal es aumentar el confort de los asentamientos humanos y, por ende,

racionalizar la recreación y el tiempo libre. En cambio, en nuestros países, el tema dominante es el del Desarrollo, cómo salir del Subdesarrollo y avanzar hacia un tipo de sociedad participativa, solidaria, humana, justa y responsable. Por ésto, una respuesta tentativa a las interrogantes planteadas puede ser entender "el otro desarrollo" municipal desde la perspectiva de un gobierno local que asume plenamente como unidad política primaria, de construcción nacional, responsable de las materias propias de la vida local inmersa en los límites político-administrativo-espaciales fijados por las políticas estatales y que articulado nacionalmente es capaz de ser célula básica del sistema político, de las estrategias de desarrollo y factor-engranaje de la indispensable planificación estratégica. En lo que hace al sistema nacional de planificación estratégica. En lo que hace al sistema nacional de planificación éste debiera ser un objetivo prioritario, ya que sin soportes reales en la base territorial y social, la planificación se queda en el deber ser, con lo cual se frustran las mejores estrategias, políticas y programas.

En otras palabras, se trata de imaginar también a la planificación municipal como la implementación racional, programada, técnica, social y participativa de las políticas, planes y proyectos nacionales en el nivel local, de acuerdo a las correlaciones de fuerzas existentes en el sistema político, a las particulares condiciones del proceso de desarrollo de cada país y del proyecto político que lo sustenta.

El Municipio, si bien tiene autonomía en "la elección de sus autoridades, en la gestión de las materias de su competencia y en la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (Constitución de la República de Venezuela de 1961, art. 29)" es parte del Estado, se le define como su borde externo situado en esa zona indeterminada límite de las sociedades política y civil que se encuentra más cercana al ciudadano y, por lo tanto, constituye la primera visión del individuo en torno al Estado. Más aún, a pesar de que el Municipio actualmente se encuentra en un estado de carencias y de deterioro (por su diseño) más propio de una sociedad cuasi rural, éste está llamado a

constituirse en el mecanismo participativo, de creación (y de recreación) democrática e intermediación entre el ciudadano, los votantes, la demanda local y el aparato político y administrativo del Estado. El tratadista venezolano, Allan E. Brewer-Carías ("Política, Estado y Administración Pública", Ediciones conjuntas Editorial Ateneo de Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1979), sostiene que existiendo un enorme abismo entre los niveles estatales y los ciudadanos "el Municipio debería ser el medio por excelencia de participación política, el medio para la reconquista del Estado por los ciudadanos", el mecanismo más viable para la urgente transición entre el concepto (propio del siglo pasado) de Gobierno Local como unidad autónoma y autárquica, "al de la participación política, del ejercicio de la democracia" y de la vinculación de la comunidad (de la sociedad civil) con el Estado.

3. Estrategias y políticas de Desarrollo Municipal en los planes, en la realidad y en la participación estratégica.

Si partimos de la hipótesis de trabajo de que el Municipio debe ser "la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional", donde debiera darse el mayor grado de participación ciudadana, sistemáticamente y desde fuera del mismo, la implementación y elaboración de las estrategias y políticas de desarrollo nacional tendrían que contener a este nivel de manera racional y programada. De esta forma, el sistema nacional de planificación sí adquiere realmente su carácter nacional y avanza desde el eslabón regional al propiamente local (estadual y municipal) donde la comunidad, las ciudades medianas y menores (y sus entornos rur-urbanos y rurales), las mismas metrópolis y el Municipio (comunidad más municipalidades) son claves para el desarrollo y la planificación popular y democrática.

En los planes, objetivos estratégicos como el fortalecimiento de la identidad nacional, mejorar las condiciones y calidad de vida, incrementar la organización y participación de la población, promoción del crecimiento y la eficacia del aparato productivo, racionalizar la ocupación del territorio

y la renovación del Estado, suelen ser de alta prioridad nacional, pero de difícil y compleja implementación, ya sea por los obstáculos que la misma realidad presentan como por no tener una clara concepción de las correlaciones de fuerzas, estado de ánimo de la población, canales participativos e instituciones adaptadas o adaptables a los objetivos y meta: establecidos por los organismos directivos del sistema nacional de planeamiento.

La planificación del desarrollo local, la gestión local en general y los concejos municipales particularmente, expresan tal vez mejor que otras disciplinas, mecanismos e instituciones, tres problemáticas que definen tanto la crisis del Estado como la de las formas de hacer planificación en los ochenta: la explosión demográfica, el fuerte y sostenido crecimiento urbano y la cuestión de la participación en los diversos niveles de toma de decisiones.

La planificación del desarrollo local es una disciplina muy nueva, sobre todo en función de la construcción nacional. La gestión local y los concejos, en cambio, siempre han estado más vinculados a los problemas administrativos y espaciales asociados a la urbanización y la gobernabilidad de las ciudades. En efecto, formuladas para hacer frente a necesidades y situaciones ya sobrepasadas por la dinámica social, propias de sociedades cuasi rurales o en tránsito a niveles superiores, la administración y el gobierno local hoy no reaccionan frente al impacto de una urbanización acelerada e inorgánica, las relaciones entre esa tasa creciente de crecimiento urbano y la alimentación, el empleo, recursos y servicios, y las demandas de la comunidad por seguridad, participación, techo y una calidad de vida suficiente y estable.

La brecha entre los planes y la realidad solamente puede ser salvada por una forma de hacer planificación muy vinculada a lo posible, a los escenarios reales de la vida social.

La planificación como instrumento de acción y de gobierno (Carlos Matus, *Estrategia y Plan*, Ed. Siglo XXI, Tercera Edición, 1981), refleja con mayor grado de aproximación que la planificación normativa todas aquellas cuestiones

relativas a la relación política-economía; su evolución, velocidad y dirección; las necesarias vinculaciones entre el proyecto político y las fuerzas sociales que lo sustentan y que lo impugnan; la sustentación institucional de la planificación; la compatibilización entre el cambio intelectual y el cambio material; los grupos sociales; la participación y el crucial problema del poder en la sociedad.

En estas condiciones, el proceso de planificación se transforma en un desarrollo ininterrumpido en que las síntesis, las cristalizaciones y consensos ayudan a superar etapas y alcanzar niveles superiores de programación y crecimiento económico y social. El Plan es una parte de este proceso ininterrumpido, quizás el momento de mayor homogeneidad y síntesis. Pero, de ninguna manera sustituye al proceso que alimenta, se retroalimenta, define, redefine y vuelve a alimentar superándose.

1.5 La planificación nacional local en el escenario ecuatoriano

Tal cual se anota en diversas partes de este documento, la tendencia latinoamericana y mundial camina en el sentido de considerar a los Gobiernos Locales - y eventualmente regionales - como un posible nuevo enfoque del desarrollo, partiendo de la premisa de que éstos son las células políticas básicas del Estado-nación y el punto inicial y de convergencia de las políticas y estrategias de desarrollo. La cuestión decisiva es la articulación nacional de las estrategias y políticas locales, insertando a los Gobiernos Locales en el proceso de la sociedad global (participación comunitaria y relaciones intergubernamentales fluidas) e integrándolos a los circuitos estratégicos de las grandes políticas nacionales (sistema de planificación y sistema político).

El actual auge de la planificación en el nivel local tiene mucho que ver con el creciente convencimiento de políticos, administradores y planificadores de que:

1. La planificación en el nivel local es un nuevo mecanismo a disposición de los planificadores y "policy-makers" en las tareas del desarrollo nacional, concebida como una estrategia desde abajo;

2. Este tipo de planificación como estrategia de desarrollo es utilizada para movilizar los recursos locales; asegurar la participación popular en la planificación e implementación y a forjar fuertes lazos entre el gobierno y las organizaciones no-gubernamentales operativas del área y entre los niveles jerárquicos de gobierno que participan en el proceso de implementación de las políticas de desarrollo;

3. A pesar de que esta forma de planificar aún se encuentra en pañales, los planificadores y "policy-makers" han subrayado de que el nivel local existe y que lo que parece estar en la nebulosa es el proceso, las necesidades de datos, los requerimientos institucionales y los lazos precisos por los cuales el plan del nivel local se conecta con las jerarquías sucesivas de planificación.

4. Una de las características de la planificación del nivel local es la proximidad y el estrecho contacto entre los planificadores y el público. Esto es particularmente cierto en la planificación con participación de la comunidad,

donde los factores subjetivos y la relación humana acercan notablemente a los actores y proporcionan fluidez a los distintos escenarios;

5. Si bien el desarrollo es un proceso eminentemente social, donde la participación de la gente es decisiva e insustituible, los factores nacional y regional son menos permeables a formas y mecanismos que institucionalicen esa participación en los niveles de toma de decisiones y construcción de políticas; y

6. La planificación nacional, como forma de política económica, se realiza en los marcos del Estado-nación, por lo cual ya no se puede hablar de la existencia de planificaciones regionales o subnacionales propiamente tales sino que más bien de planificación nacional regional y de planificación nacional local.

La primera misión de asesoría en Planificación Nacional Local para el Proyecto ECU/80/007 de: Fortalecimiento del proceso y del sistema nacional de planificación, del Gobierno de Ecuador, tenía como términos de referencia concretos elaborar preliminarmente las bases de los lineamientos estratégicos que habría que incorporar en los planes futuros para introducir racionalmente la temática de los Gobiernos Seccionales (locales) en el Sistema Nacional de Planificación del país.

Tentativamente en el Informe de misión del período agosto-septiembre de 1983 e inclusive en el documento presentado al Gobierno en el mes de noviembre, "La Planificación Local en el Plan Nacional de Desarrollo", se concluye en algunas recomendaciones y acciones posibles que en lo fundamental apuntaron a:

i) Dejar constancia de la existencia de hecho de un virtual sistema nacional de desarrollo local (seccional) que, de una u otra manera, tiene referentes de coordinación en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), en el CONADE (Planificación y presupuesto), en determinados organismos de crédito (BEDE) y en proyectos y participaciones (FONAPRE y FONAPAR, respectivamente).

En el citado Informe de misión de agosto-septiembre se plantea la hipótesis de trabajo de iniciar un proceso orientado a "implementar todas las medidas tendientes a estructurar un sistema nacional de desarrollo local teniendo en cuenta que, en muchos países, se cuenta con ministerios propios de Gobierno Local, por las mismas características de la autonomía y competencia de los entes seccionales, y la necesidad de dotarles de niveles operativos más directos en materias de desarrollo económico y socio-político. Al proceder de esta manera, los Gobiernos Nacionales

incentivan la creación de entidades orientadas hacia la integración de los Gobiernos Seccionales en los procesos de desarrollo y en los circuitos de decisión política. Estas entidades, Ministerios, Departamentos de Gobierno Local y Desarrollo de la Comunidad, Comités Subnacionales de Coordinación Interinstitucional, Direcciones, Divisiones de Gobierno Seccional insertas en organismos especializados, asesores o de línea, del sector público, etc., ejercen el rol normativo, de coordinación y ordenador de los Gobiernos Locales en su participación activa en el proceso de desarrollo, hacen investigaciones y evaluación de resultados, proporcionan servicios de consultores, asistencia administrativa y de programación financiera y se transforman en el centro de dirección de sus respectivos sistemas nacionales de desarrollo local".

El documento "La Planificación Local en el Plan Nacional de Desarrollo" (noviembre de 1983), concreta la hipótesis del Sistema Nacional a partir de un primer paso "basado en la pre-condición de fortalecer y revalorar a los Gobiernos Seccionales a través de una estrategia global o parcial". O sea, se plantea el objetivo de pasar de Municipio o Consejo Provincial de "servicios" y "ornato" al Municipio o Consejo Provincial para el Desarrollo. En este proceso, lo primero a resolver es el fortalecimiento y revalorización de los Gobiernos Seccionales, como soportes sociales e institucionales reales del desarrollo y la planificación nacional. Esta es una tarea de doble dimensión:

- La responsabilidad principal será del Gobierno Central, como motor del Estado y aval de la unidad e integración del país, el que indudablemente será beneficiado - en su legitimidad y eficiencia - por el traspaso de responsabilidades en el sistema político, de planificación y de desarrollo a los Gobiernos Seccionales. La descentralización concebida como política del Gobierno Central (y no como reclamo y demanda de los Gobiernos Seccionales) tiende a paralizar a las resistencias localistas y regionalistas extremas, compartimentalizadoras y desintegrantes.

El Gobierno Central debiera ser el más interesado en tener piso territorial, político, social y económico en la comunidad, a fin de que sus políticas, planes y estrategias puedan implementarse y perfeccionarse en función de la demanda y cooperación de la base social y comunal. En esta perspectiva, la creación y fortalecimiento de los canales de comunicación y articulación entre los niveles de gobierno son elementos determinantes, de tal manera que tanto en el plan (en qué fase del proceso), en las políticas de desarrollo (en qué organismos o entes),

y en el sistema político (a través de qué instituciones o procesos), sea posible producir el diálogo y consensos intergubernamentales; y

- Los Gobiernos Seccionales deberán crear el clima para su fortalecimiento y revalorización, organizando a la comunidad, informándole periódicamente de su gestión y demandas, mancomunando sus esfuerzos con los otros factores de desarrollo del nivel regional y haciendo presión, persuadiendo a los organismos del nivel central que tienen que ver con el área seccional.

La creación del clima es una responsabilidad eminentemente política y social e implica una clara comprensión de parte de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, comunitarias e instituciones del Estado.

Las definiciones en este nivel tienen también una doble dimensión. Por una parte, la dimensión nacional que se da a nivel de los organismos del Estado y Sociedad y que actúan a nivel local, induciendo y socializando el clima de revalorización, y la que se da en el aparato de coordinación de los entes seccionales, tales como la AME, la Comisión Interinstitucional, etc. La otra dimensión es la local que se crea en el escenario propiamente comunal, cantonal, provincial, a través de los gobiernos y las organizaciones sociales y políticas. Aquí es decisiva la participación de la comunidad y los canales y mecanismos creados o institucionalizados por el Gobierno Local o por la misma acción de los organismos sociales de base.

El objetivo de pasar del Municipio o Consejo Provincial sesgado por el servicio y el ornato al Municipio o Consejo Provincial para el desarrollo planificado, solamente se puede dar si existe voluntad política para definir un estilo de desarrollo que privilegia a la base social y territorial, una política de reforma administrativa que adecue a los organismos seccionales al estilo de desarrollo emergente y estrategias de capacitación y recursos humanos que sean compatibles con la voluntad política de transformar a los Gobiernos Seccionales en el eje de la vida nacional.

ii) Otras recomendaciones posibles se relacionan estrechamente con la existencia de hecho de este sistema (o subsistema) de desarrollo y planificación seccional:

1. Cuál es el tipo de organización institucional adecuado a las formas de desarrollo y crecimiento de los gobiernos seccionales;

2. La urgencia de una reforma administrativa seccional coherente con las estrategias nacionales que se analizan en este campo y con el estilo de desarrollo alternativo, desde la base social y territorial y con participación comunitaria, propia de una planificación basamentada en un proyecto político concreta; y,

3. La necesidad de una estrategia de capacitación y recursos humanos plausible de cristalizar en programas integrales de formación y entrenamiento a través de un instituto o sistema ecuatoriano de capacitación seccional.

De alguna manera, las principales recomendaciones giraron en torno a la cuestión de cómo sacarle partido a lo existente, sin tener que recurrir a la vieja tradición de "agregarle burocracia a la burocracia", ya sea creando nuevas funciones, oficinas o departamentos. Lo principal fue centrarlas en darle coordinación y operabilidad al subsistema nacional de desarrollo local existente de hecho a partir del fortalecimiento y revalorización de los Gobiernos Seccionales. O sea, el primer paso estaría basado en la precondition de fortalecer y revalorar a los Gobiernos Seccionales a través de una estrategia de modernización global o parcial que los preparará para ser agentes de desarrollo, lo que implica una dosificación de más o menos: modernización de su organización interna, sus métodos y procedimientos operativos, a fin de mejorar constantemente los servicios que brinda a la comunidad y la eficiente atención a la ciudadanía como servidor público, lo que implica desburocratizar los servicios, descentralizar la administración y viabilizar los mecanismos participativos; promoción de nuevas relaciones con la comunidad, buscando su participación en el proceso de toma de decisiones y en la misma implementación de proyectos y programas; institucionalizar a la planificación y a la modernización administrativa como procesos permanentes, impulsando estrategias de capacitación y formación del personal, entrenamiento interno y externo y adopción de metodologías y técnicas modernas de planificación y desarrollo; y alentar la organización de asociaciones y consorcios para tener mayor capacidad de aprehender las medidas modernizadoras (planificación, presupuesto, administración políticas económicas, legislación, participación) que aisladamente no estarían a su alcance. En este mismo sentido es prioritario el objetivo de mancomunarse con otros entes seccionales para brindar determinados servicios o emprender determinadas acciones y planes, tal cual está establecido en la ley de régimen municipal del Ecuador.

Las ventajas de darle coordinación, operacionalidad y estructura al sistema nacional está en la consiguiente creación de soportes sociales e institucionales a la planificación del desarrollo, cuyo sesgo globalizante y sectorial (en general, hasta ahora, en América Latina) ha conspirado en contra de su éxito y el surgimiento de los necesarios escalones regional y local, en desmedro de los gobiernos seccionales y regionales.

Hasta el presente, el desarrollo ha sido necesariamente centralizado, provocando así la burocratización de los aparatos institucionales y administrativos; la desatención de las regiones, ciudades intermedias y menores, el entorno rural; la precaria existencia de políticas agrícolas racionales y equilibradas; la misma existencia de una industrialización deformada, en fin, un desarrollo dependiente, concentrador, sin articulación nacional, recorrido por el síndrome de "la capitalidad" y, de hecho, sesgado por las necesidades y urgencias de las élites urbanas capitalinas.

Los obstáculos son esencialmente de carácter político y de ellos dan cuenta teorías como la de las oligarquías micro-regionales, de desarrollo y modernización políticas e incluso todas aquéllas que hoy reivindican la participación popular activa en la dirección y gestión del o los gobiernos.

Otra tarea viable en la dirección de estatuir un subsistema nacional de planificación del desarrollo local se remite a organizar la infraestructura institucional, económica, financiera, legal y técnica que lo implemente. Paradigmáticamente, en distintos países, se piensa en la creación de Departamentos de Gobierno Local y Desarrollo de la Comunidad, de Ministerios de Gobierno Local, de Comités Subnacionales de Coordinación de Entes Locales, de Secretarías o Divisiones en el nivel correspondiente del Sector Público, etc.

Cualesquiera sea el ente, sus características estarán influidas por la organización y dimensión del sistema nacional de planificación y, de toda lógica por el proyecto político implícito en los contenidos de la planificación y del estilo de desarrollo prevaleciente.

En el caso concreto del Ecuador, de todas formas, ésta es una opción que se abre más que nada en el mediano y en la transición entre el mediano y el largo plazo. Se podría decir que la estructuración (septiembre de 1983) de la Comisión de Coordinación Interinstitucional del Programa de Asistencia Técnica Municipal es un paso adelante en esta dirección. Esta Comisión es presidida por el CONADE,

ejerciendo la Secretaría Técnico-Administrativa el BEDE e integrándola, hasta ahora, el mismo CONADE, BEDE, FONAPRE y AME. Al tenor del desarrollo alcanzado por la Comisión tanto en la implementación del Convenio de Cooperación Técnica en Administración Financiera Municipal, ejecutado por el BEDE con la colaboración de la AID de USA, como en la ejecución de sus programas de capacitación y asesoría 1984, ya es posible pensar en que se hace necesario un nuevo paso en su institucionalización en el aparato público, de tal manera que vaya asumiendo roles cada vez más dirigentes en el subsistema de planificación del desarrollo local.

Finalmente en este análisis de acciones y recomendaciones posibles, surgen aquéllas donde la voluntad política intergubernamental es determinante:

1. La promoción, en una primera instancia y, posteriormente, la elaboración e implementación de un tipo de reforma administrativa local, articulada a los organismos nacionales que la estén realizando en sus respectivos niveles, así como también la formulación y financiamiento de planes de desarrollo local; y

2. La creación de condiciones institucionales, legales, políticas, económicas y administrativas para establecer un instituto ecuatoriano de desarrollo local y un programa permanente de desarrollo seccional, como políticas concretas de formación de recursos humanos en este nivel.

Durante los últimos 25 años, varios países de la región han modificado sus sistemas de administración local. La experiencia de estos países nos señala que el sistema de administración local es parte integrante de su estructura política global, por lo cual la demanda de programas de reforma y los resultados de esos programas son muy dependientes de la política interna de cada país aunque sí el propósito común de todos sea el fortalecimiento de la capacidad de esos sistemas para llevar a cabo eficazmente las tareas que se les asignan. En lo principal, las reformas adelantadas en la región comprenden todas las medidas o pautas de acción deliberadamente adoptadas a escala nacional con el propósito de que conduzcan a la implantación de nuevos sistemas de administración local o a la modificación del existente, a la redistribución de la responsabilidad de algunas funciones de desarrollo importantes entre el Gobierno Nacional y las entidades locales o a una mayor participación de la comunidad en la formulación y ejecución de la política en el plano local.

Para que la reforma surta verdaderos efectos, debe darse en un clima de cambios, de clara detección de los problemas y obstáculos y de una definida articulación con la reforma nacional.

Los objetivos y los factores decisivos para la reforma son vitales en la determinación de los temas centrales que ésta deberá abarcar: a) el consejo o asamblea local; b) el órgano ejecutivo de la administración local; c) el tamaño de las entidades de administración y desarrollo local; d) sistemas de personal; e) relaciones entre los ciudadanos y la administración local; f) relaciones con otras entidades de la administración local; y g) relaciones entre la administración central y la local.

En términos generales, la reforma administrativa debe focalizarse en el fortalecimiento de la capacidad del sector público en todos sus niveles y en la estrategia a emplear para recomendar e introducir medidas de modernización gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita. Al respecto, las estrategias de modernización en el nivel municipal latinoamericano se orientan a: fortalecimiento institucional, administrativo, legal y financiero de los Gobiernos Locales, reforzando una autonomía activa; capacitación de los funcionarios, tanto de los elegidos como de los adscritos a su aparato administrativo e institucional; establecimiento de carreras en el servicio público municipal en función del mérito, la selección y el reclutamiento científico, y el mejoramiento de sueldos, salarios y gratificaciones; comunicación, información amplia, relaciones fluidas y promoción del Municipio con y en la comunidad nacional y regional; fomentar desde los Gobiernos Seccionales la participación de la comunidad; y desarrollar un nuevo estilo en las relaciones intergubernamentales y de coordinación administrativa e institucional.

Ahora bien, en lo referente al establecimiento de un programa específico de capacitación y de un organismo de fomento y para la capacitación en desarrollo municipal, lo esencial es partir de algunas premisas básicas que permitan visualizar cabalmente las características de la formación y entrenamiento que pretendemos para los tipos de recursos humanos existentes en los municipios y consejos provinciales del Ecuador:

1. El Desarrollo es una tarea de construcción nacional que implica articular dinámicamente las políticas y demandas que provienen tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Seccionales. Para que este proceso de doble tránsito sea posible se hace urgente estatuir estilos, programas y planes de acción ejecutiva que fortaleciendo la participación ciudadana y la planificación popular, conviertan en interlocutores válidos a los Gobiernos Seccionales en todos los ámbitos del quehacer local: económico-financiero, administrativo-institucional, social-cultural y espacial-territorial.

2. Una de las estrategias de desarrollo y modernización del nivel seccional, ha sido definida a partir de la formación profesional y de capacitación de las administraciones locales en el campo de la planificación del desarrollo seccional y en el de la elaboración y ejecución de proyectos, abarcando las necesarias relaciones intergubernamentales y de carácter horizontal entre gobiernos del área.

3. La formación profesional, la capacitación y el entrenamiento en Gobierno y Administración Seccional deberá, por lo tanto, llevarse a cabo en íntima relación con el desarrollo nacional, estrategias y planes, y las reales condiciones del país. Esto conlleva, considerar la formación dentro del marco de una estrategia de desarrollo y de administración del personal encaminada a reclutar para la administración pública seccional a personal con méritos, títulos y cualidades aptas para asegurar la eficiente prestación de servicios públicos, institucionales y administrativos. Una política de personal con proyecciones ha de ser planificada prestando atención a la formación previa, a las perspectivas en el empleo mismo, en la carrera administrativa y en la participación en los estímulos y promociones. Además, esta política de capacitación y adiestramiento de recursos humanos tendrá que abarcar todo el universo seccional desde Alcaldes y Prefectos hasta los líderes de la comunidad y dirigentes de organizaciones políticas, sociales y comunitarias.

4. En la actualidad, las principales acciones en el área de la capacitación para los Gobiernos Seccionales se realizan en diversas instituciones del sector público y seccional abarcando un escenario de casi 20 organismos, de los cuales los principales se sitúan en la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Asistencia Municipal, en la Secretaría General de la Administración y en la acción que realiza en el Ecuador el Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos

Locales del Capítulo Latinoamericano de la IULA. En concreto, se hace necesario racionalizar y darle mayor consistencia técnico-administrativa a la capacitación en estrecho relacionamiento con lo que constituyen y construyen las políticas y planes nacionales, partiendo de los actuales programas de la Comisión de Coordinación Interinstitucional, las demandas reales de los Gobiernos Seccionales y las actividades propias de la AME y el CONCOPE.

5. El Gobierno del Ecuador en consulta con la AME y el CONCOPE, y demás organismos relacionados con el desarrollo seccional, tiene conciencia de la necesidad de articular en un programa permanente de desarrollo de alto nivel y probada excelencia académica y técnica las urgentes acciones de capacitación y adiestramiento para los principales estratos de personal calificado y no calificado que actúan en el escenario local.

Como se sabe, no existen en la mayoría de los países de América Latina, organismos, programas u otro tipo de acción institucional que coordine, regule y defina una adecuada línea de asistencia técnica para los gobiernos municipales, provinciales o regionales mediante la capacitación y adiestramiento de los actores del ámbito local o subnacional.

6. El P.P.D.S. que se propone, se orienta a darle una solución nacional a un problema crítico en la elaboración e implementación de las políticas de desarrollo, cual es el de otorgarles a éstas soportes institucionales y recursos capacitados en la base territorial y social como garantía de su real implementación y éxito.

Las cuatro fases que se proponen en el P.P.D.S., o sea, la de capacitación y adiestramiento; la de asesoría y asistencia técnica sustantiva; la de cooperación y coordinación interseccional, y la de llegar a la puesta en marcha del Instituto Ecuatoriano de Capacitación y Desarrollo Seccional, deberán ser asumidas por la AME y el CONCOPE con la asistencia del Comité de Coordinación Interinstitucional redefinido.

7. En consecuencia, el P.P.D.S. será dirigido e implementado, en sus diversas fases, por la AME y por el CONCOPE, a través de su participación activa y decisoria en el Comité de Coordinación Interinstitucional de Asistencia a los

Gobiernos Seccionales, redefinido, y actuando como miembros principales junto a CONADE, BEDE y FONAPRE.

Tomando como base la Resolución conjunta por la que se creó la Comisión de Coordinación Interinstitucional y la Secretaría Técnica del Programa de Asistencia Técnica Municipal, el Gobierno Nacional, en consulta con la AME y el CONADE, propone transformar el programa mencionado en el P.P.D.S. y a la Comisión en Comité, institucionalizándolo como un organismo intergubernamental de asesoría, crédito, coordinación, investigación, capacitación y generador de políticas, planes y programas del área seccional. Al respecto, todas las instituciones del sector público relacionadas con el nivel seccional y las de los gobiernos seccionales mismos, tendrán la obligación de afiliarse al Comité y de conformar, en sus respectivos ámbitos institucionales, Comités Institucionales Multidisciplinarios de apoyo, desarrollo y financiamiento del nivel seccional.

En el sentido indicado, el P.P.D.S. integra al Programa de Asistencia Técnica Municipal y hace más extenso y profundo el ámbito de acción incorporando al área provincial. Asimismo, los objetivos principales del Programa de Asistencia Municipal se orientan de este modo, más a las tareas del desarrollo integral, en su perspectiva económica, social, administrativa, territorial y cultural, que a las de tipo financiero y de recuperación de servicios y créditos.

Por lo demás, la reconversión de la Comisión en Comité amplía las funciones generales que le asignara la Resolución conjunta, ya que su institucionalización como organismo intergubernamental de apoyo y asistencia al área seccional le entregará atribuciones y recursos que el Estado, a través de sus instituciones públicas participantes del Comité, le asegurará.

8. La primera fase del P.P.D.S. deberá orientarse a hacer los arreglos legales e institucionales para producir la reconversión del Programa y la Comisión en el P.P.D.S. y el Comité, integrando plenamente a la planificación del Segundo Semestre de 1984 y Programa 1985 al CONCOPE. En esta perspectiva, el Programa 1984 de la Comisión tendrá que completarse y, en base a los estudios que ha estado realizando la Secretaría Técnico-Administrativa sobre las demandas locales de capacitación y otras metodologías como encuentros, reuniones regionales y actividades de campo, elaborar las actividades para 1985 del P.P.D.S. en el área de la capacitación y adiestramiento, liderizado por la AME y el CONCOPE.

La segunda fase se implementará a partir de la creación de los Comités Institucionales Multidisciplinarios, en cada una de las instituciones pertenecientes al Comité de Coordinación, como organismos de asesoría y asistencia técnica: a) Planificación y Desarrollo: CONADE; b) Créditos y Convenios: BEDE; c) Proyectos y Estudios: FONAPRE; d) Fomento y Desarrollo Seccional: AME y CONCOPE; e) Aspectos financieros y presupuestarios: M. de Finanzas y CONADE; f) Recursos Humanos, Adiestramiento y Capacitación: DNP; g) Catastro: DINAC; h) Desarrollo Administrativo: Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo; i) Desarrollo Rural y Agrícola: SEDRI y MAG; j) Asistencia y control jurídico-administrativo: Contraloría.

La tercera fase puede ser complementaria e incluso simultánea con las anteriores, ya que implica la cooperación interseccional en las áreas donde los Gobiernos Seccionales de mayor desarrollo relativo asistirán programadamente a los más retrasados. Es posible que los Gobiernos Seccionales de Guayaquil-Guayas, Quito-Pichincha, Cuenca-Azuay e Ibarra-Imbabura, utilizando sus ventajas comparativas en un área determinada entreguen asistencia técnica a grupos de entes seccionales menores.

La cuarta fase será consecuencia del mayor o menor éxito de las anteriores, ya que si se logra armar y financiar adecuadamente la capacitación seccional, los comités institucionales de asesoría y asistencia técnica sustantiva y la regionalización de la cooperación horizontal interseccional, la elaboración de la propuesta del Instituto se transformará en una interesante tarea de racionalizar y complementar la práctica.

9. Las tres primeras fases son susceptibles de cumplirse en el corto plazo: Capacitación, 1984-1985 y programación hacia adelante articulándose con las asesorías, investigaciones, cooperación y coordinación interseccional; Asesoría y Asistencia Técnica programada, 1985-1986, articulándose con las otras fases y la elaboración de la propuesta de Instituto, cooperación y coordinación a partir del segundo semestre de 1984, 1985, 1986, articulándose con las otras fases.

La cuarta fase que sería la puesta en marcha del Instituto, puede preverse hacia el período 1986-1987, o sea, entrando en el mediano plazo.

SEGUNDA PARTE: LA PLANIFICACION LOCAL COMO
INSTRUMENTO DE ACCION Y DE GOBIERNO

Tal como lo sostenemos en la introducción, esta parte es un nuevo paso en la dirección de ubicar a la planificación local en la perspectiva estratégica, de acción y de gobierno, que sobrepase el carácter normativo de la planificación actualmente existente, su sesgo y perfil económico y, de manera principal, la supresión de la política, de las correlaciones de fuerzas y de las contradicciones.

Como se sabe, la planificación del desarrollo local es una disciplina recién llegada al campo de la planificación aunque los conceptos de localidad, comuna e inclusive ciudad son tan viejos como la historia humana. Rápidamente este tipo de planeamiento ha ido adquiriendo legitimidad en los países en desarrollo aunque el estado de las artes indique que se encuentra esencialmente aún en su primera edad. En este sentido, resulta interesante constatar que, si bien está clara la existencia del nivel local, lo que parece estar nebuloso es el proceso de planificación que lo contiene, la información requerida, la estructura institucional y las articulaciones por las cuales el plan del nivel local se conecta con la planificación. Comparado con el nivel nacional y regional, su debilidad caracteriza los contenidos institucionales, orgánicos y lógicamente conceptuales.

De todas formas, lo que está hoy claro es que la planificación del desarrollo local es un engranaje para la óptima utilización de los recursos locales y que provee el edificio para la planificación del desarrollo nacional y regional. Por lo mismo, este tipo de planeamiento prepara el trabajo de campo y moviliza los recursos físicos y humanos para promover el desarrollo y el cambio en la sociedad.

1. La planificación local en el ámbito del sistema político
(Analizando especialmente el caso de Cali)

El enfoque de la toma de decisiones constituye un marco privilegiado para el estudio de los procesos políticos. En este sentido, siendo la planificación local una relación social, estratégica y política, trataremos de verle como tal en el ámbito del sistema político.

La toma de decisiones es la 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", de los dirigentes "naturales" de la comunidad o de "las voces autorizadas"), agregados colectivos de significación socioeconómica y categorías y 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.

El proceso de toma de decisión es aquel punto en que el sistema político local y la planificación se encuentran proporcionando uno de los actores, políticas y estrategias y la otra el escenario administrativo, jurídico e institucional 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.

1.1 Instituciones y etapas (momentos) del proceso de decisiones en el nivel local

Las instituciones más significativas en el proceso de toma de decisiones del Gobierno Local de Cali se visualizan en los dos ámbitos de la sociedad global:

a) En el ámbito público: Alcaldía y Gabinete del Alcalde (especialmente Planeación, Gobierno, Hacienda y Servicios Administrativos); Empresas e Institutos Descentralizados (en el caso de Cali EMCALI, EMSIRVA e INVICALI);

Sistema de Participación del Gobierno Local, Presidencia y representación de las tendencias políticas del Concejo Municipal, y los organismos asesores del poder Ejecutivo (Alcalde) y Legislativo (Concejo). ¿Qué tipo de organismos Asesores? Pueden ser: el Consejo de Desarrollo, donde además participan el sector privado (sus organizaciones más representativas), el sistema de participación comunitaria y social y las agencias nacionales que actúan en el nivel local; el Comité Político-Técnico del Gobierno Local integrado por el Alcalde, su Gabinete y los altos ejecutivos de la Administración Pública Municipal, de los Institutos Descentralizados y de las Empresas Públicas Municipales; el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, especialmente las Subdirecciones, y la Junta de Planeación del Concejo Municipal.

b) En el ámbito privado: las organizaciones de la producción y del comercio (grupos económicos y financieros); las asociaciones de industriales, agricultores, ganaderos, cañeros, cafeteros, etc.; las cámaras del sector privado; los clubes sociales como Rotary Club, Leones, y otros; los gremios profesionales y sectoriales (camioneros, taxistas, autobuses, etc.); las iglesias y sus instituciones; y otras organizaciones societales.

Las etapas o momentos del proceso de toma de decisiones se configura a través de un continuum que va desde la detección de intereses y demandas hasta quién o quiénes prevalecen o son favorecidos por la decisión tomada.

Primera etapa o momento: detección, seguimiento, deliberación, configuración y articulación de intereses.

El interés como simple preferencia individual carece de relevancia política, solamente al transmitirse de una persona a otra y darse la deliberación interpersonal, éste se configura y consolida como propio de un estrato o categoría más inclusiva. Esto suele ocurrir en cualquier lugar o espacio del Sistema Político Local o en cualquier institución de la Administración Pública Municipal, dándose de preferencia en las organizaciones de línea y en los niveles directivos superiores de la Alcaldía o del Concejo Municipales.

Varibles que pueden afectar los procesos de interacción necesarios para la configuración y articulación de intereses:

- El ordenamiento jurídico vigente
- El grado de consenso de que goce el ordenamiento jurídico
- Relevancia del aparato político del Sistema Local
- Mayor o menor eficiencia y confiabilidad de la Administración Pública Local
- El grado de eficacia de los servicios de seguridad del sistema.

Segunda etapa o momento: conversión del interés en demanda, aspectos teóricos y de la práctica

La conversión del interés en demanda supone la organización de ésta y la planificación de su direccionalidad, y que, por lo menos, los representantes y directivos perciban ese interés como susceptible de ser satisfecho mediante una acción, resolución o acto de la estructura local de decisiones. En esta fase, los representantes políticos, los planificadores y los administradores son claves en la organización, programación y direccionalidad que tendrá la demanda. El Alcalde, el Presidente del Concejo, los directivos de partidos políticos, sindicatos, la alta burocracia administrativa, la oficina de planificación conforman el núcleo de la decisión y dejan lista la demanda para ser comunicada al Sistema Político.

En esta etapa la proporción de demandas originadas en la comunidad o en las estructuras políticas y administrativas normales será decisiva para la direccionalidad y ritmo de la demanda.

Tercera etapa o momento: comunicación de la demanda al sistema político

Canales y medios de acceso a la estructura política: institucionales; sistema de participación local o del Gobierno Local; por intermediación de las organizaciones privadas; semi-institucionales, coordinándose las acciones públicas y privadas o de la comunidad; por compresión de hecho y de derecho. Existe una estrecha interrelación entre la relevancia política y los accesos a la estructura de decisión.

Pautas de intervención en el proceso de decisión: estratos y clases políticamente relevantes; representantes institucionales y de la comunidad, y autoridades legitimadas en el sistema.

Cuarta etapa o momento: quién o quiénes prevalecen en el proceso de decisión, quiénes deciden?

La segunda etapa es decisiva para evaluar quién o quiénes prevalecen en el proceso y quiénes, en último término, deciden. Los roles de autoridad son decisivos y éstos tienen pesos específicos que posibilitan alianzas al interior del sistema de decisiones a las articulaciones coyunturales o estratégicas de los intereses.

La adopción de una decisión supone fluidez y dinamismo institucional. O sea, la existencia de una planificación institucional local actual, coherente y con visión prospectiva.

1.2 Elementos y contenidos de la planificación local estratégica

Los elementos fundamentales que se insertan en los contenidos de este tipo de planificación, se visualizan en su capacidad de:

- Diagnosticar
- Prospectar
- Seleccionar alternativas y mecanismos de acción
- Planificar recursos humanos y físicos
- Imaginar y construir instituciones
- Originar desarrollos organizativos y metodológicos
- Crear mecanismos de dirección, evaluación y control de la función pública
- Planificar estratégicamente las instancias institucionales y políticas que implementarán las prioridades económico-sociales
- Alimentar los procesos de decisión política
- Configurar los escenarios posibles de acción y reacción de las fuerzas políticas y sociales involucradas en la toma de decisión compartida.

Los cuatro últimos elementos definen a la Planificación Local Estratégica y le otorgan un alcance más vasto que el de mera reforma o adecuación de situaciones. La creación de mecanismos de dirección, evaluación y control de la función pública y la planificación estratégica de las instancias institucionales relacionadas con las prioridades económicas y sociales, implican transformaciones decisivas del aparato público aptos para un tipo de planificación del desarrollo altamente tecnificado y de gran contenido social. Por otra parte, los modelos y ejercicios para alimentar los procesos políticos y la configuración de los escenarios posibles en que éstos se darán contribuyen a desarrollar una tecnología política que aseguraría decisiones de alta probabilidad de éxito.

Al concebir la planificación del desarrollo con nivel técnico, científico y orientada a la satisfacción de las necesidades y urgencias de la sociedad, la planificación local estratégica tiene que programar el ecosistema administrativo, jurídico y político partiendo de: la investigación seria de la realidad institucional prevaleciente, la programación cuidadosa de alternativas de acción, y la elección real de los mecanismos viables para controlar, evaluar, rectificar y mejorar resultados y productos de este proceso.

La planificación local estratégica se expresa a través de decisiones múltiples contenidas en planes, programas, proyectos y estudios, los cuales forman parte, además, del proceso de desarrollo económico y social regional-nacional; asumen sus objetivos y metas y les sirven de constructores de infraestructura válida y coherente.

¿Qué es un plan de desarrollo institucional concebido desde la perspectiva de la planificación local estratégica? Es el conjunto integrado y coordinado de programas de modernización y reforma administrativa con indicación de propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, orden de prioridades, determinación de tiempos, encuadre legal y político y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.

Un programa de modernización y reforma administrativa es una parte de un plan, formado por un conjunto integrado y coordinado de proyectos, institucionales, administrativos y estratégicos susceptible de ser aplicado en un sector, área o nivel del aparato público.

Un sector está compuesto de actividades administrativas, jurídicas y políticas homogéneas y complementarias que requieren de un tratamiento especial, especializado e integral.

Un proyecto es la elaboración y presentación de datos, antecedentes y variables que facilitan la toma de decisiones entre diferentes alternativas de utilización de recursos institucionales.

A pesar de que previamente al PIDECA, durante el año 1979, el Gobierno Municipal de Cali resolvió realizar una reforma en la administración en un año para crear las condiciones institucionales de funcionamiento del plan, se puede ver que con posterioridad no se diseñó, para la implementación de las estrategias e instrumentos, ningún plan de desarrollo institucional que les fuera funcional. Demás está decir que varias de las estructuras institucionales creadas no responde a los cambios y transformaciones producidas por el PIDECA y la implementación del proyecto de cooperación técnica internacional Colombia/80/003. El mismo CONPAL, sesgado en el tratamiento de las inversiones, debiera ser reemplazado por un Comité Político-Técnico donde se tome el pulso a las políticas del gobierno local con la participación del Gabinete, los altos ejecutivos de la administración, de los institutos descentralizados y empresas públicas. Por otra parte, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal debe adecuarse más y más a sus funciones de asesoría y convertirse en el principal animador de las políticas y estrategias del Gobierno Local, del funcionamiento de un Consejo de Desarrollo de Cali, eminentemente de concertación con el sector privado y las organizaciones sociales, y del mismo Comité político-técnico.

2. La planificación local estratégica como proceso

La noción de proceso de planificación tiene relación directa con el sentido de continuidad, estrecha ligazón e interdependencia entre los fenómenos y proceso sociales, superando constantemente objetivos y metas, y retroalimentando de manera ininterrumpida al proyecto político que sustenta la noción de desarrollo y de plan.

Cuando la planificación local estratégica se define como proceso se está afirmando que la formulación de objetivos es seguida, de manera continua y coherente, por la acción de llevarla a cabo, lo que significa una constante y dinámica toma de decisiones, enfrentamientos político-sociales, cristalizaciones y síntesis.

El primer paso del proceso es el Diagnóstico institucional, o sea, la investigación y análisis detenido de la Administración Pública para conocer cómo está constituida, cuáles son sus problemas posibilidades de cuantificación de los mismos, su clasificación y su constitución orgánico-institucional, tratándose de detectar problemas, disfuncionalidades, fallas y deseconomías institucionales en: gestión institucional; personal tecnoburocrático; políticas gubernamentales en cada uno de los sectores; duplicidades, sobreposiciones institucionales e interinstitucionales; relaciones orgánicas y funcionales entre los organismos; duplicidad de cargos, tareas, programas y servicios; coordinación interdepartamental e interagencial; crecimiento anárquico del sector público; limitaciones y obstáculos de carácter directivo, técnico y administrativo; desconcentración político-institucional; descentralización y estrategias de descentralización; ámbito y contenido de las reformas; zonas de conflictos y escenarios para resolverlos.

En la identificación de cada uno de estos problemas, la planificación administrativa usa técnicas de macro-análisis (por ejemplo: administración por objetivos; técnicas organizacionales, etc.) y de microanálisis institucional, como por ejemplo: la utilización de los métodos de O y M, Organización y Métodos.

Se pasa luego al estudio y programación sectorial de la reforma y modernización institucional, detectando los sectores prioritarios dentro del desarrollo local y del plan. Cada uno de los sectores tienen interrelaciones, zonas comunes e inclusive áreas no definidas. Estos factores deberán ser conocidos y tomados en cuenta en la programación sectorial institucional.

La acción de reformas deberá, en consecuencia, iniciarse una vez que se tenga claridad sobre los aspectos globales y sectoriales del desarrollo institucional, a través de proyectos específicos que ataquen los puntos de mayor prioridad y generadores de polos de acción, energía, crecimiento y realimentación del plan de reforma institucional. Se trata en consecuencia, de ejecutar aquellos proyectos cuya factibilidad política y administrativa hagan posible el éxito. Durante toda la etapa de ejecución de proyectos, el programa de acción deberá ser flexible, de continua evaluación, ajustes y severo control.

La siguiente fase del proceso es prospectar el rol de las instituciones para irles formulando y reformulando diseños, programas, y acciones que permitan situarlas en el papel asignado por los planes, programas y proyectos del desarrollo institucional del Gobierno Local.

El diseño de las instituciones está en relación directa con las fases anteriores, los recursos disponibles, las técnicas, los objetivos y metas del plan. El diseño institucional organiza la interacción de los recursos y la estructura administrativa, jurídica y política, de acuerdo a objetivos y metas y la funcionalidad con el medio ambiente en que se desarrollarán las instituciones. Recursos, estructura, objetivos, metas y medio ambiente constituyen el sistema en que las instituciones se interconectarán. El sistema del diseño institucional forma parte de un proyecto más extenso que recorre de arriba abajo (y viceversa) la estrategia o plan de desarrollo institucional.

La planificación de los recursos es clave para el funcionamiento de los Gobiernos Locales. Los recursos y la estructura constituyen la organización institucional, abarcando los primeros los recursos financieros, humanos y materiales. La contabilidad de los recursos tiene que ser real y constante para que así las instituciones no caigan en falencia o en crisis permanente.

El control y evaluación de la gestión institucional están relacionados con la realidad del plan (juego entre lo estimado y lo real), las restricciones y principios para enfrentar errores, introducir modificaciones e

incluso redefinir partes o áreas del plan de gestión. La necesidad de que el plan sea participativo se relaciona con el control social imprescindible en la construcción de una administración pública local representativa y eficiente.

La fase final del proceso de planificación institucional es la del desarrollo organizativo o implantación que conlleva el diseño de una estrategia de implantación que permite: la determinación de la situación deseada y las alternativas posibles a jugarse; la determinación de los medios con los cuales pueda obtenerse dicha situación y el establecimiento de la dimensión temporal.

BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA, Jaime (1982) "El efecto Gobierno Local en el proceso de de planificación nacional", Encuentro Nacional de Alcaldes y Seminario de Planificación Integral del Desarrollo Local, Cali, 18 y 19 de noviembre, Colombia.
- _____ (1983) "Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano: La experiencia piloto de Cali", DPA, ILPES, Santiago, Chile.
- _____ (1983) "Planificación Nacional Local", Proyecto Ecu/80/007 de "Fortalecimiento del proceso y del sistema nacional de planificación", del Gobierno de Ecuador y Naciones Unidas, Quito, Ecuador.
- AREA, Leandro (1983) "Los procesos de decisión política" (Elementos teóricos para su estudio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela.
- DE SAVIGNY, Jean(1978) "El Estado contra los Municipios?", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- DE MATTOS, Carlos(1979) "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", Revista CEPAL N° 8, Santiago.
- JACOME, José María(1968) "El planeamiento municipal en América Latina", Revista de Administración Municipal, N° 89, julio-agosto, IBAM, Río de Janeiro, Brasil.
- KUKLINSKI, Antoni(1977) "La perspectiva regional y la perspectiva nacional del Gobierno Local" en "Desagregación regional de políticas y planes nacionales", Ediciones SIAP, Buenos Aires, Argentina.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo (1982) "Modernización de los Gobiernos Locales en América Latina", ponencia presentada al Seminario sobre "Valorización de los Gobiernos Locales en Latinoamérica", promovido por el Capítulo Latinoamericano de la IULA, Marzo-abril, Quito, Ecuador.

- MATUS, Carlos (1982) "Planificación Normativa y Planificación Situacional", CORDIPLAN, Caracas, Venezuela.
- _____ (1981) "Estrategia y Plan", Ed. Siglo XXI, Tercera Edición, México.
- MISRA, R.P. et.al. (1983) "Local level planning and Development", Sterling Publishers Private Limited, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.
- NACIONES UNIDAS (1975) "La Reforma de la Administración Local: análisis de la experiencia de determinados países", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, U.S.A.
- PALMA, Eduardo (1984) "Las transformaciones del Estado Democrático Ecuatoriano", Unidad de Planificación Social, ILPES, Santiago, Chile.
- TONIC, Blas, (1984) "Examen crítico de tres intentos oficiales de planificación descentralizada y participativa", PREALC/ISS, Santiago, Chile.
- UNICEF (1982) "Proyectos Locales e Indicadores Sociales: implicaciones para la información y la planificación regional y nacional", Departamento Nacional de Planeación (Colombia), UNICEF, Fundación Ford, Bogotá, Colombia.
- WHEELER, Harvey (1971) "Democracy in a Revolutionary Era", Pelican Books, Middlesex.

4

1

4

7

4

5

6

7