



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

TALLER SOBRE DESCENTRALIZACION, PARTICIPACION  
Y GOBIERNO LOCAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano  
de Planificación Económica y Social (ILPES)  
y la Universidad Austral

Valdivia, 9 y 10 de enero de 1989

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN

LA PLANIFICACION

Jaime Ahumada Pacheco  
Enero de 1989

\* Este trabajo se ha preparado por encargo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del ILPES.

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL GOBIERNO LOCAL COMO SOPORTE SOCIAL, INTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA PLANIFICACION	
1. ¿Qué son los gobiernos locales? Dimensiones y funcionalidad	4
2. Funciones y roles	5
3. Demandas de la comunidad ante el Gobierno Local	8
4. Dinámica y estructura del Gobierno Local	11
II. PLANIFICACION Y PLANES EN EL NIVEL LOCAL	
1. La planificación local como instrumento de planificacion nacional	25
2. ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local?	27
III. EL EFECTO GOBIERNO LOCAL COMO PARTE DEL PROCESO DE PLANIFICACION: ACTORES, ESCENARIOS, FASES Y DIMENSIONES	
1. La noción de proceso de planificación	32
2. Actores y escenarios en la planificacion local y su efecto nacional	33
3. Fases y dimensiones del proceso de planificacion local	36
IV. PROPOSICIONES DE ACCION	39
BIBLIOGRAFIA	42

(I/90106)

JA/cm



## INTRODUCCION

Este es un documento sobre el impacto del gobierno municipal en el proceso de planificación, concebido desde la perspectiva de la articulación nacional de las estrategias y políticas locales y de la estrecha inter-relación existente entre el desarrollo económico-social, la participación popular y la planificación como expresión técnica y social de un proyecto político (A. Solari, et. al., 1980).

La concepción que informa las relaciones entre el desarrollo, la participación y la planificación implica el tratamiento integral y multidisciplinario del principal sujeto de análisis: el Gobierno Local, definido como el escalón subnacional y la unidad política y social básica que se encuentra en mayor relación con la población bajo el nivel central en los sistemas políticos unitarios, o bajo el nivel nacional, regional, estadual o provincial, en los sistemas federales.

Desarrollar el sistema de ciudades del nivel subnacional de una manera programada y participativa envuelve una compleja opción entre: a) el desarrollo y la gestión de las tradicionales funciones y servicios de la capital regional, área metropolitana y municipio histórico; y b) entender el desarrollo de los gobiernos locales en su articulación nacional, insertos en el proceso societal e integrados a los circuitos estratégicos de la toma de decisiones y de políticas públicas nacionales, sustentadas por el respectivo proyecto político. En esta opción, que se propone, se trata de ver a la planificación local como parte de la implementación racional, programada, técnica, social y participativa de las políticas, planes y proyectos nacionales específicamente en el nivel subnacional, de acuerdo a las particulares condiciones del proceso de desarrollo de cada país y del respectivo proyecto político.

La comprensión de la opción que se propone se traduce en transformar al Gobierno Local en el activador de las estrategias y políticas de desarrollo nacional desde la base territorial, político-administrativa, económica y social. Esta acción conlleva la creación de soportes sociales e institucionales reales a la planificación nacional; la inserción de fases en el proceso tanto global como regional de planificación donde se compatibilicen y concerten las demandas locales con las propuestas de los niveles superiores de gobierno; y la implementación de mecanismos viables de participación popular en los procesos de desarrollo socioeconómico, planificación e instancias superiores de decisión política.

La actualidad de los temas locales en América Latina no es producto de la casualidad ni de la introducción de una nueva moda.

La vigencia del tema tiene que ver con las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras de las políticas de desarrollo que, en muchos casos, revitalizan una concepción participativa y posible de la planificación y, en otros, expresan propósitos de instrumentación diferentes a los objetivos reales de la participación.

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

Desde los años 60, el acelerado crecimiento de las capitales regionales, áreas metropolitanas y ciudades de rango medio de los países en desarrollo se ha transformado en preocupación para políticos y planificadores por las presiones migratorias y demográficas; las demandas por servicios de todo tipo; la

aglomeración e inseguridad ciudadanas; la creciente inhabitabilidad y deterioro de la calidad de la vida y la absorción nacional de recursos, financiamiento y decisiones que provoca un tipo de desarrollo periférico y de dispares efectos regionales y locales. En esta perspectiva, las demandas se transforman en urgencias y éstas adquieren rápidamente las características de presiones que rebotan, se subsumen o rebalsan la capacidad de los sistemas políticos.

En México, Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Cuba, Bolivia, Uruguay y Ecuador, por citar solamente países donde la problemática local ha ganado un mayor status, existen en la actualidad acciones que intentan dar solución a problemas de orden nacional reforzado, redefiniendo o transformando sus niveles locales. Así, decisiones tan trascendentes como la adopción de estrategias de descentralización y desconcentración estatal versus las tendencias centralizadoras de las burocracias públicas; la definición de las relaciones intergubernamentales necesarias para dinamizar el proceso administrativo-institucional y la gestión del sector público nacional, estadual, municipal; la implementación de mecanismos de participación democrática versus los de participación burocrática; en fin, la adecuación de la base y movimiento social a los cambios, reformas y transición sistemática, son hoy problemas cuyas soluciones pueden tener como punto de partida los niveles locales, lo que involucra plantearse una definida actitud frente al saber cómo "planificar e implemetar políticas, planes y proyectos".

A través de este documento se intenta colaborar en el dimensionamiento del "saber cómo" partiendo del impacto del gobierno local en el proceso de planificación, sosteniendo, a la vez, una hipótesis que privilegia la perspectiva nacional de las políticas locales y la eventual transformación del Gobierno Local en soporte social, institucional y territorial de la

planificación del desarrollo; la definición de lo que se entiende por planificación en el nivel local y sus relaciones con los demás niveles de gobierno y programación; el desarrollo del "efecto" gobierno local en cuanto a actores, escenarios, fases y dimensiones y una parte final de proposición de acciones que permitan contribuir a los esfuerzos intelectuales, docentes, académicos y de cooperación técnica que están privilegiando el desarrollo y la planificación desde la base social como alternativa al elitismo y la sofisticación de fórmulas de alta abstracción científica y elaboración cuántica.

## I. EL GOBIERNO LOCAL COMO SOPORTE SOCIAL, INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA PLANIFICACION

### 1. ¿Qué son los gobiernos locales? Dimensiones y multifuncionalidad

En América Latina, los Gobiernos Locales comprenden un nivel de gobierno y planificación dado por las estructuras político-administrativa y espacial que tentativamente se ubican en las áreas metropolitanas, administraciones municipales y otras áreas de menor nivel y tamaño.

Este tipo de definición remarca el hecho de que cualquier forma de gobierno local está inserto en una estructura política mayor que es parte de una formación económico-social concreta. La misma idea de gobierno local envuelve visiones que totalizan la regionalidad local de la formación socioeconómica y explican a los Gobiernos Locales en términos de comunidades multidimensionales dentro de un país que centralizan acciones de desarrollo y descentralizan la gestión de la sociedad. En esta perspectiva, desempeñan una función de canal de acceso a las estructuras de decisiones y otra vía expedita para que se desarrolle el tejido democrático y participativo de la nación.

La multidimensionalidad de los Gobiernos Locales explica que se organicen e interrelacionen aquellas dimensiones más notorias de lo nacional-local:

- la dimensión espacial como expresión o resultante de la interacción entre el hombre y el medio ambiente y que en el nivel local se expresa en políticas y planes de ordenamiento territorial y en las relaciones campo-ciudad y ciudad-campo;
- la relación económico-financiera que desarrolla las actividades productivas y de servicios, generadoras de empleo, utilidades y nuevas inversiones, como por ejemplo el sector de empresas públicas y otros organismos de fomento local. El presupuesto, los planes de inversiones y la estrategia fiscal de ingresos, gastos y transferencias, son elementos importantes de esta dimensión;
- la dimensión social que se expresa en las actividades sociales en las áreas de la educación, salud, viviendas, recreación y políticas participativas englobadas en planes y proyectos de desarrollo y bienestar social; y
- la dimensión político-administrativa que se traduce en la construcción institucional del aparato administrativo público, el proceso de formación y de toma de decisiones, la modernización de las metodologías de gobierno y que, también, refleja o trasparenta la estructura combinada de control del poder y la participación y demanda populares.

2.

### Funciones y roles

El Gobierno Local, desde la perspectiva de su multifuncionalidad, debe cumplir simultáneamente con una serie de funciones entre las que se destacan:

- a) representación y legitimación de las demandas y necesidades de la comunidad ante las instancias superiores de gobierno, de desarrollo y de planificación;
- b) el manejo y gestión de los bienes de propiedad local;
- c) la administración y control de las acciones urbanas, económicas y sociales promovidas al nivel de la sociedad civil;
- d) la administración de los servicios públicos y su programación institucional y social;
- e) el establecimiento viable y expedito de los canales de participación ciudadana y de distribución de los recursos; y
- f) la construcción de un sistema de agregación y articulación de intereses y de decisiones políticas que contemple funcionalmente demandas locales y ofertas nacionales y viceversa.

En otras palabras, el Gobierno Local desempeña el rol de una institución política y territorial básica al servicio de la comunidad y de representación de sus intereses sociales, económicos y políticos.

Sin embargo, existe la probabilidad de que su papel como institución pública de la comunidad, se vea desvirtuado si este Gobierno Local actúa sólo como extensión del Gobierno Central, sin dar lugar a la posibilidad de acoger y propiciar iniciativas surgidas desde la comunidad local. Esta probabilidad se acentúa en cuanto el Gobierno Local funciona como reflejo de un gobierno central de tipo autoritario y concentrador de decisiones y recursos, en el que solamente se permita un muy bajo nivel de participación directa de la comunidad en los asuntos gubernamentales locales y nacionales.

En uno u otro caso, como lo señalan Jessop y Friend (1971), el Gobierno Local desempeña su rol a través de mecanismos de intervención en la vida de la comunidad, ordenando que ciertas cosas se hagan y otras no. En este sentido, el Gobierno Local afectará tanto a la libertad como a los derechos de los ciudadanos, siendo el debate fundamentalmente al grado de extensión que esta intervención podría abarcar en función de los intereses generales definidos por la comunidad y la nación.

Estos intereses generales, o grandes metas de desarrollo comunitario según Wheeler, se derivan de un diagnóstico y análisis realizado por la comunidad y su Gobierno Local y las instancias nacionales que vienen de esta manera a conformar un proyecto común compatibilizado y concertado. Es necesario anotar que Wheeler considera esencial la existencia de un amplio sistema de participación del público, para comenzar a elaborar este proyecto común, pues sólo así se pueden ver perfectamente definidas las necesidades reales, los anhelos y deseos de esa comunidad.

De aquí entonces, surge la necesidad de visualizar un Gobierno Local que se estructure en torno a un amplio sistema de participación de la comunidad y de distribución y generación de recursos a fin de asumir el rol de agencia originaria e impulsora de iniciativas a nivel local. En estas circunstancias, el Gobierno Local debe ejercer este rol mediante lo que se denomina el "control direccional" de los asuntos locales, como opuesto a un sistema de control autoritario o no participativo (Friend y Jessos, op. cit.).

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

representantes elegidos. De esta manera, es posible dirigir los efectos de las decisiones hacia objetivos coincidentes con los intereses generales de la comunidad. Por lo tanto, el "control direccional" canaliza las necesidades y demandas de la comunidad mediante una acción de transacción entre el gobierno y la comunidad hacia esas metas. Esta acción de transacción, enriquecedora y positiva, no rinde frutos si no es asumida plenamente por el Gobierno Local.

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

### 3. Demandas de la comunidad ante el Gobierno Local

Las demandas de la comunidad responden a intereses, anhelos y necesidades reales de la sociedad, las que se han venido

gestando y generando a través del tiempo mediante un proceso iterativo y acumulativo que pasa de uno a otro umbral de desarrollo. Cuando una comunidad alcanza un umbral significativo en su proceso de desarrollo, genera ciertas demandas que corresponden a nuevas necesidades y que se suman a las ya existentes. Es decir, que al alcanzarse un cierto rango de desarrollo, la comunidad requiere de unas dotaciones de equipamiento urbano, de servicios públicos, de planificación socioeconómica y de participación social que definen ese rango de desarrollo. Al mismo tiempo se generan nuevas expectativas que vienen a derivar en mayores demandas calificadas sobre ese equipamiento potencial. Este proceso tiene una dinámica histórica que se cumple en un determinado plazo y en presencia de un cierto nivel de dinamismo de la comunidad. La experiencia histórica latinoamericana nos indica que este proceso se ve alterado bruscamente cuando el crecimiento se hace demasiado rápido y se entra en uno de acelerada urbanización. Ese proceso de rápida urbanización puede, y en la gran mayoría de los casos así ha ocurrido, ser acrecentado en su efecto disruptor por factores de política y administración locales, generadas desde el gobierno central o desde el propio Gobierno Local. Estos factores pueden influir sobre el patrón de distribución y asignación de los recursos locales o sobre la estructura misma del Gobierno Local, con lo que es viable que se produzcan cambios en las demandas o llegarse al extremo de una demanda totalmente insatisfecha producto de la desaparición de un servicio.

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

No se conoce aún en todas sus dimensiones, el resultado que tendrá la privatización y el traspaso de servicios al sector privado en los municipios de algunos países y que corresponde a una situación relativamente extrema respecto del concepto del Estado como proveedor de servicios.

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

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

#### 4. Dinámica y estructura del Gobierno Local

##### 4.1 El Gobierno Local y el Sistema Nacional

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

Esta visión que el individuo o sectores de la comunidad tienen de su Gobierno Local, se profundiza en el tratamiento de la variable sociopolítica. Así, la comunidad tiene una imagen sociopolítica del proceso de decisiones locales difusa y parcial y que en el mejor de los casos, apenas percibe quien toma las decisiones: por qué las toma; cuáles serían sus derechos ante el Gobierno Local y Nacional respecto de hacerse oír en una decisión gubernamental.

¿Por qué se produce este fenómeno?

La comunidad vive mayoritariamente en un medio urbano y, por lo tanto, reconoce al Gobierno Local como el proveedor de los servicios urbanos y como eventual ente de participación social y política. Lo interesante de este reconocimiento es que la comunidad tiende a separar al Gobierno Local del Sistema Nacional como tal. Es decir, tiende a identificarlo como un elemento independiente, cuyas funciones son las de proveer y regular el flujo de recursos, autorizar y controlar la localización espacial de éstos y guiar a la comunidad hacia metas de desarrollo. Estas metas deberían ser fijadas en un consenso y concertación entre la comunidad y el Gobierno Local, así como entre éste (convertido en

demanda global local) y el Gobierno Nacional, lo que pocas veces sucede en la práctica latinoamericana.

Sin embargo, es necesario reconocer que el Gobierno Local es parte integrante e interactuante en un Sistema Nacional sumamente complejo y con una gran variedad de componentes. El Gobierno Local, en su doble dimensión de entidad de gobierno y comunitaria, no puede ser sólo un elemento de control autoritario sino que debe actuar en la vida misma de la comunidad mediante el control direccional, tal como se describió anteriormente.

Una condición sine qua non para que esto se haga efectivo es que el Gobierno Local logre desarrollar una comprensión de cuáles son sus interrelaciones dentro del Sistema Nacional, de manera de poder determinar con precisión los nexos e interrelaciones entre los distintos componentes del sistema con su estructura operativa y política. Esto no significa hacer crecer la maquinaria burocrática y administrativa sino que implica un rol vigilante para que las condiciones del desarrollo se encuentren presentes, ya sea a través del mismo Gobierno Local, del Gobierno Nacional, o generadas por la comunidad en un sistema mixto y concertado. En otras palabras, se trata de que el Gobierno Local adopte un rol creador de oportunidades para que se mejore la calidad de la vida de la comunidad, se inserta en los circuitos nacionales de las grandes políticas y asuma el sistema nacional de planificación como un todo.

Este tipo de rol constituye una forma distinta de hacer Gobierno Local, diferente de la imagen que hasta ahora se ha venido manejando como históricamente normal.

La formulación de un Gobierno Local dedicado a la tarea de crear oportunidades por encima de intereses de grupos, estratos y clases es otro aspecto del control direccional y participativo. En la formulación de este tipo de Gobierno Local, intervienen

tres aspectos o "dimensiones", como las definen Jessop y Friend (op. cit.).

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

Las tres principales "dimensiones" son las siguientes:

a) Impacto

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

Este impacto se da en las áreas de la vida diaria, cotidiana, sobre las cuales el Gobierno Local ejerce una acción directa, tales como la legislación y ordenación del desarrollo, las finanzas regionales y municipales, los servicios básicos, planificación, participación, etc.

En un análisis histórico, vemos que los Gobiernos Locales han ido adquiriendo responsabilidades sobre múltiples facetas de la vida comunitaria como respuesta a problemas que han ido surgiendo en su misma evolución y desarrollo. Así el Gobierno Local agrega a su campo de acción nuevos aspectos, que van quedando institucionalizados en su estructura y legislación y que, a la larga, hacen que su rol dentro de un contexto general se desagregue en aspectos políticos y administrativos de áreas de decisión que van desde la salud pública, educación, viviendas, recreación, hasta la reposición del alumbrado público, la pavimentación, el tránsito y transporte público, etc. El sistema de ingresos pasivos, como se explicará más adelante, colabora

fuertemente a la alienación administrativa de los Gobiernos Locales.

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

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

b) Interacción

Esta dimensión corresponde a la necesidad de que las distintas acciones de un Gobierno Local, ejercidas a través de los departamentos y servicios de administración, planeación y control, se efectúen dentro de un marco de coordinación y uniformidad de propósito con el objeto de aumentar la eficiencia y evitar el malgasto de recursos debido a duplicaciones o vacíos en ellos.

Según Jessop y Friend (op. cit.), los gobiernos locales se caracterizan por estar estructurados administrativamente en términos de compartimientos estancos, lo que dificulta o impide la fluidez e interacción entre los diferentes servicios locales. Esta separación o compartimentalización, no sólo se produce entre compartimientos del Gobierno Local, de manera que se fomentan las duplicaciones y la pérdida de la visión totalizadora, sino que impide una eficiente planificación a futuro basada en un

reconocimiento de causa-efecto en el tiempo presente. Por ejemplo: la relación entre los servicios de Educación y el Juzgado de Policía Local, aparece hoy como vagamente filosófica. Sin embargo, lo que suceda a los niños en el colegio tendrá una fuerte influencia en la clientela futura de los juzgados, reformatorios, etc.

La respuesta típica del sistema actual es la de formar comités y comisiones mixtas para lograr una coordinación horizontal, la que en la mayoría de los casos no se logra. Una experiencia directa recogida en un municipio de la región demuestra que la coordinación interagencial institucionalizada era inoperante, mientras que un sistema informal entre los jefes y profesionales de estas agencias, que se encontraban en otro tipo de eventos (sociales, deportivos) o durante las horas de trabajo, permitía que la información pasara con relativa fluidez y se pudieran tomar decisiones colegiadas respecto de temas de importancia para la entidad local.

c) Aprendizaje y seguimiento

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

De lo único que el planificador local puede estar realmente seguro a la hora de la implementación de un plan, política o proyecto local, es que, seguramente, los resultados no serán los esperados a priori: en el sentido de que los objetivos con que se trazó ese plan, no podrán ser alcanzados tal y como fueron pensados, sino que más bien sufrirán modificaciones al ser aplicados. El hecho no reviste gran importancia, siempre y

cuando el instrumento que se aplica tenga la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios en las condiciones imperantes y que el Gobierno Local pueda aprender de estas experiencias.

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

#### 4.2 Estructura económica de los Gobiernos Locales

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

De acuerdo con un estudio realizado por Trivelli (1970), la estructura de los ingresos locales está compuesta por aquellos directamente relacionados con la propiedad raíz, en base a tributos directos e indirectos, transferencias gubernamentales u otras asignaciones especiales que podemos citar:

- Impuesto sobre los bienes raíces o contribuciones urbanas.
- Impuestos sobre sitios eriazos.
- Transferencias de ingresos desde el Gobierno Central, distribuidos en base al valor de la propiedad raíz de la comuna o como parte de una asignación presupuestaria (por ej. situado constitucional en Venezuela).

- Ingresos extraordinarios por empréstitos estatales o extraestatales, amortizados por ejemplo, con un porcentaje de las contribuciones locales.
- Producto por derechos de estudios y aprobación de planos de urbanizaciones, proyectos arquitectónicos y de desarrollo.

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

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

Este sistema de ingresos se ve condicionado por tres factores:

- La rigidez del avalúo territorial, la dinámica de los precios y la inflación persistente;
- El nivel de ingresos de la población, las condiciones de empleo, rentas, consumo; y
- La población local, crecimiento, migraciones, etc.

Como es fácil deducir, ninguno de estos factores puede ser actualmente afectado por una acción local directa, lo que hace que el Gobierno de este nivel tienda a recibir pasivamente la mayoría de sus ingresos. Este hecho se ve reflejado en la estructura de los gobiernos locales llamados tecnoburocráticos, en los que se observa una tendencia a orientar sus ingresos a la satisfacción de sus necesidades internas por sobre las necesidades de la comunidad.

Por otra parte, tenemos que algunas de las legislaciones nacionales de América Latina, en cuanto se refiere a la estructura de los ingresos locales, asumen que existe un sistema

territorial y socioeconómico uniforme para todos los entes locales y no reconoce las grandes diferencias regionales e intrarregionales en que están inmersos las distintas capitales regionales, áreas metropolitanas y municipios en el territorio nacional (en este último sentido ver los casos de Brasil y Chile).

Todo esto, sumado a los puntos analizados en otras partes de este documento, hace pensar en la necesidad de una reforma del régimen local dentro de la cual aparecería como de fundamental importancia la referida al sistema de ingresos y presupuesto. Para esto, además de otros estudios atinentes al caso general, será necesario estudiar los problemas financieros que afectan a los distintos tipos de gobierno local, atendiéndose a sus funciones, población, extensión territorial y estructura de la propiedad, localización geográfica en el territorio, etc.

Como parte fundamental de esta reforma, sería necesario establecer la obligatoriedad de destinar parte de sus ingresos en obras de adelanto y desarrollo locales. En esta perspectiva es necesario establecer que todos los ingresos adicionales que reciban los entes locales por efectos de la reforma, sean reglamentados de modo que se destinen a ese tipo de obras, bajo un régimen de ingresos extraordinarios.

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

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

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

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

Las demandas de la comunidad pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: a) de servicios y equipamiento público; b) de una mejor calidad de vida; c) de avances en el desarrollo económico y social; y d) de participación y acceso a la toma de decisiones en la estructura política y social.

Como veremos más adelante, las demandas son directamente proporcionales, cuantitativa y cualitativamente, al umbral de desarrollo que haya alcanzado la comunidad y al proyecto político que se implemente.

Aún cuando el análisis se centrará sobre los efectos del rápido crecimiento, creemos conveniente puntualizar que los umbrales de desarrollo pueden implicar tanto crecimiento como decrecimiento. En este último caso, nos encontramos ante una situación regresiva que puede derivarse de múltiples causas. En general, se caracteriza esta regresividad por una desertización acentuada del territorio afectado, tanto rural como urbano, a consecuencia de movimientos migratorios masivos provocados por la

pérdida de dinámica del área (como sucedió en las salitreras del norte chileno, o en las zonas carboníferas españolas), sumadas a la atracción de centros locales en crecimiento. El proceso ha sido extensamente analizado en América Latina, por lo que no vale la pena insistir aquí en una descripción del mismo. Lo que sí reviste importancia, es el hecho de que las demandas de una comunidad en regresión, mantienen características similares de insatisfacción a las de áreas en fuerte crecimiento debido a la incapacidad económica y política del Gobierno Local para satisfacerlas. El Gobierno Local de una comuna regresiva ve disminuida su capacidad político-económica en una razón exponencial respecto de la disminución de la población. En otras palabras, una vez alcanzado un cierto umbral de regresión, el Gobierno Local deja de ser efectivo como tal en cuanto a la generación de recursos propios. Por otra parte, los gobiernos centrales tienden a disminuir sus aportes a Gobiernos Locales en decrecimiento, pues estos aportes tienen un resultado costo-beneficio negativo en la mayoría de los casos. Así, se va completando el cuadro de la regresividad hasta alcanzar el umbral de la irrecuperabilidad definitiva.

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

Por la importancia que reviste esta situación dentro del contexto latinoamericano, centraremos el análisis exclusivamente en ella.

Es una situación de rápido y, a veces, desenfrenado crecimiento de un centro local, el tipo de demandas por servicios y equipamiento básicos es muy fuerte.

El Gobierno Local tiende a tratar de responder a estas demandas hasta el punto en que se ve superado por los acontecimientos y obligado a implementar una política de paliativos parciales acompañada de asignaciones por prioridades. Al alcanzarse este punto, ciertas demandas básicas se polarizan y pasan a constituirse en netamente políticas, luchando por quedar dentro del sistema de asignaciones indicado. Normalmente, se generan conflictos con el Gobierno Local, así como dentro de la comunidad misma, al aparecer grupos de presión y de acción en torno a estos aspectos conflictivos que generalmente revierten al plano nacional.

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

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

La demanda por servicios, equipamientos y desarrollo locales cubre las áreas más solicitadas por la población global, así como también se presenta a niveles de bastante sofisticación, según sea el patrón de distribución de renta que opere en la comunidad: en una ciudad capital, o en un área metropolitana de

cierta envergadura (alrededor de 1 millón de habitantes), se encuentran superpuestas varias tramas que coexisten cotidianamente, aún cuando son cualitativa y cuantitativamente diferentes. En los barrios donde se localizan los estratos de más altos niveles de renta, la densidad poblacional es relativamente más baja que la media de la ciudad y la capacidad de ofrecer por parte del Gobierno Local es muy alta en relación a la densidad poblacional. O sea, que estas personas tienen una tasa muy elevada de unidades de servicios y equipamiento per cápita, lo que es proporcional a su nivel de renta, y por la que tributan de acuerdo con un sistema de tarifas diseñado para obtener el máximo de beneficios fiscales sin quebrar el status quo entre los factores de mayores ingresos y el Gobierno Local.

Un aspecto interesante de analizar, sería el diseño de un sistema de tarifado diferencial por barrios, tamaño de las viviendas y nivel de ingresos, de manera de llegar a establecer un sistema parecido al de los impuestos sobre bienes raíces, que no se aplica a los servicios urbanos y el confort-bienestar que puede asignar o reasignar una determinada estrategia de desarrollo. Lógicamente, el Gobierno que tome decisión al respecto deberá examinar muy a fondo el costo político que conlleva.

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

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

Las demandas de la comunidad se pueden agrupar en los siguientes aspectos: en cuanto a desarrollo económico social y mejoramiento de la calidad de vida:

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

La expresión de las demandas y el tipo de respuestas que ofrece el Gobierno Local (y eventualmente el nacional) depende, también, y agregándose a los factores ya indicados, de la estructura político-administrativa del Gobierno Local y de la Comunidad, de tal manera que es posible establecer una tipologización de las mismas; donde en la estructura política de la Comunidad expresen la capacidad de presión sobre el Gobierno, en función de las organizaciones de base, los grupos de acción y las diferentes agrupaciones asociativas; donde el tamaño, diversificación y rango del núcleo urbano local expresen la cuantificación y cualificación de la demanda; y donde la

estructura político-administrativa del Gobierno Local implica la cualificación y cuantificación de la oferta.

#### 4.4 Proceso de modernización

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

El proyecto de modernización de la gestión del Gobierno Local es la continuación metodológica evidente de los pasos de análisis descritos con anterioridad. Dentro de una aproximación sistemática, es inconcebible dar por finalizado el proceso de planificación en una etapa de detección de tendencias, velocidad y direcciones del desarrollo del sistema de instituciones locales.

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

- Necesidad de elevar la eficiencia y la eficacia de las entidades de Gobierno Local, como proveedores de servicios e impulsores de acciones de desarrollo en las comunidades.
- Lograr una mayor integración de las acciones del Gobierno Local con las de niveles superiores de gobierno y las políticas públicas.
- Desarrollar un proceso de modernización del sistema gubernamental del país, de la planificación del

desarrollo y de la construcción de instancias participativas.

- Promover una mayor participación ciudadana en el Gobierno Local y nacional.

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

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

## II. PLANIFICACION Y PLANES EN EL NIVEL LOCAL

### 1. La planificación local como instrumento de planificación nacional

La planificación local tiene como principal instrumento de acción, evaluación y control los planes y proyectos locales, insertos en el proceso de planificación nacional. Al respecto, siendo la planificación local parte de la implementación racional, programada, técnica, social y participativa de las políticas, planes y proyectos nacionales específicamente en el medio local, de acuerdo a las particularidades del proceso de desarrollo de un país y del proyecto político que lo sustenta,

podría suponerse que ésta no es más que la desagregación de un plan global. Si así fuera, es indudable que las cuestiones de política y desarrollo que conciernen al nivel local vendrían prácticamente resueltas de las esferas superiores y las secretarías o unidades de planificación no tendrían que enfrentar las dificultades propias de la formulación, implementación, evaluación y control del plan.

Pero la realidad es otra. La existencia de un sistema nacional de planificación con sus niveles territoriales definidos en el ámbito nacional, regional o estadual o provincial y municipal, al margen de las connotaciones institucional-administrativas, es determinante en la búsqueda de fórmulas que viabilicen la aplicación de las políticas, planes y proyectos nacionales de acuerdo a las características y particularidades de los escalones subnacionales.

En general, los estudios sobre planificación en América Latina, muestran siempre la tendencia a la centralización y desarrollo del nivel central. Así, al implantarse los sistemas nacionales de planificación, con sus ámbitos regionales y locales, se ha venido reconociendo la necesidad de descentralizar las actividades de planeamiento y de crear soportes reales en la base social y territorial.

Los grandes problemas surgidos en la implementación de los planes nacionales, principalmente por la calidad de la información y las estructuras administrativas arcaicas, ha impedido a algunos países de la región desarrollar la planificación del desarrollo local en su conjunto e incluso a crear verdaderos subsistemas de planificación del desarrollo local integrado, situaciones que se dan actualmente en Colombia y Brasil. Se trata, en efecto, de encarar la tarea de integrar las iniciativas y actividades propias del escalón gubernamental (políticas, planes y proyectos) con las que surgen de las

diferentes comunidades en un sistema funcional o en un corpus legal (plan) legitimado por la estructura de gobierno local.

## 2. ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local?

Desde una perspectiva general, el plan (y el proceso de planificación) supone conciliar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales. El proceso de planificación local debiera ser como medio y como mecanismo de retroalimentación a los organismos públicos participantes para reformular o revisar estrategias y planes.

Siguiendo en lo principal la línea de desarrollo de este documento, un plan de desarrollo local podría definirse como "un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación y del sector privado locales en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial o jurídico-administrativo, con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local".

Las limitaciones y sujeciones lógicas de los planes de desarrollo local serían, a no dudarlo, las siguientes:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales de desarrollo;
- b) los planes y programas regionales y los formulados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las similares de carácter metropolitano.

Las regulaciones de las respectivas estructuras de gobierno local determinarán las formas legales de adopción, modificación y

desarrollo de los planes de desarrollo local, sus etapas y las maneras que asume el proceso de planificación local.

La información requerida para alimentar las etapas o fases de los planes de desarrollo local podemos resumirlas en las siguientes cuestiones principales:

a) Información amplia de políticas, planes y proyectos gubernamentales, del sector público local y de la demanda ciudadana.

En este sentido, la unidad de planificación y coordinación del nivel local recoleccionará y analizará la información concreta que constituye la materia prima para iniciar y preparar los demás pasos de los planes. Aunque la unidad de planificación local pueda obtener una gran cantidad de información de los planes, programas y estudios que existan realizados por los niveles gubernamentales superiores sobre la ciudad, localidad o asentamiento rural-urbano o rural menor, pocos de ellos entrarán en el detalle para la planificación desde abajo. Habrá que recopilar nuevas informaciones y datos para que los planificadores, administradores y expertos puedan asignar metas específicas, seleccionar comunidades, zonas y áreas de acción, asignar fondos, personal, equipo y materiales para obtener objetivos concretos.

El proceso de recopilación de informaciones y datos se basa en los planes, políticas y proyectos nacionales que deben ser aplicados en el plano local y, además, en la información local existente y en la que se ha preparado previamente. Los archivos de los servicios técnicos, de las oficinas públicas, de los censos y de los profesionales y técnicos generalmente podrán ser utilizados por quienes están llevando adelante la fase de información. No es extraño descubrir que en otros planes, programas y proyectos locales se han estudiado y planteado en el

pasado muchos de los problemas que se están afrontando en la agricultura, industria, educación, salud o vivienda. Los métodos empleados para la recopilación de datos deberán incluir principalmente la observación, las entrevistas, los cuestionarios y el estudio de casos, la recolección de informaciones de fuentes secundarias, y las aplicaciones experimentales y demostrativas;

b) Conciliación, integración y concertación de intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos establecidos por los niveles gubernamentales superiores. La demanda ciudadana tiene múltiples orígenes siendo los de mayor connotación aquéllos que provienen de las organizaciones sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales y los partidos políticos existentes en la comunidad. Estos intereses que pueden articularse orgánicamente a través de un sistema local de participación o presentarse también desarticulados y, muchas veces, casi espontáneamente, tienen que llegar a un grado aceptable de concertación con las políticas, planes y proyectos nacionales a fin de estructurar consensualmente los planes de desarrollo local dentro de un contexto de planificación y desarrollo donde todos los actores participan democráticamente. En este período, son los organismos técnicos de planificación los que asumen un papel eminentemente dinámico, facilitando información y conocimiento a las partes y procurando que políticos, planificadores y administradores accedan a la toma de decisiones habiendo analizado y verificado todas las alternativas viables. Esta es una etapa muy difícil y decisiva ya que involucra a las burocracias estatales centrales o regionales con las locales, al sistema de participación y a los diversos grupos y sectores de la actividad privada;

c) Diagnóstico y definición del sujeto del diagnóstico. Siguiendo a R. Machado en "Hacia una planificación integrada para Colombia" (1981), la etapa de Diagnóstico consiste en una evaluación de la situación presente y de las posibilidades y

limitaciones del escenario local, que comprendería los siguientes aspectos: i) condiciones geográficas, topográficas, climáticas y físicas en general; ii) crecimiento y distribución espacial de la población; iii) densidades territoriales urbanas y rurales; iv) naturaleza y localización de la diferentes actividades económicas y estructura del empleo; v) estratificación socio-económica; vi) tamaño, distribución, precios y usos del suelo urbano y rural; vii) inventario de terrenos de propiedad pública; viii) aspectos cuantitativos y cualitativos de la vivienda, en general, de la construcción; ix) estado, cobertura, calidad, y demás condiciones de los servicios públicos y comunales; x) proyectos de mayor impacto para el área; xi) bases, fuentes, montos y sistemas de liquidación recaudado y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones; xii) estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades de participación ciudadana y de las privadas.

La oficina o la unidad de planificación, en base a parte o la totalidad de los datos, deberá definir su sujeto de diagnóstico, el que puede ser general, y tocar por ejemplo todos los aspectos de la vida de los pobladores de la zona, o puede ser específico y referirse a determinados aspectos como salud, educación, viviendas, localización industrial, prácticas agropecuarias, etc. Por su carácter global, para la planificación integral del desarrollo local deben interpretarse datos económicos, sociales, políticos, culturales, históricos y administrativos y, en consecuencia, enriquecer a fondo el estudio de diagnóstico, hacerlo más eficaz y completo, incluyendo todos estos aspectos desde la etapa de preparación de éste. Se ha sugerido que para el estudio del diagnóstico de una localidad tipo deberán agregarse a las ya enumeradas por Machado (1981) las siguientes: a) relación del hombre con el medio físico y con el medio social; b) antecedentes históricos y culturales de

importancia; c) nivel de vida medio; d) gobierno y relaciones intergubernamentales; y e) organizaciones sociales.

Ahora bien, en función de los antecedentes y datos proporcionados por el período de información, pasamos a:

1. Selección de alternativas que consiste en proponer los planes de desarrollo local: socio-cultural; económico-financiero; físico-territorial; e institucional-administrativo. La alternativa seleccionada, después de cumplir los conductos regulares de aprobación técnica y legislativa, pasa a integrarse a la etapa de formulación del plan;
2. La etapa de formulación del plan que define las políticas orientadoras del plan de desarrollo local referidas a los acuerdos alcanzados en la etapa de concertación. En general, de definición de políticas, la determinación del programa de inversiones y el señalamiento de los instrumentos de ejecución también están muy determinados por las formas de integración y conciliación asumidas entre planes y proyectos nacionales, el gobierno local, la demanda de la comunidad y la del sector privado local. La formulación de un plan de desarrollo local si bien lo realiza el respectivo organismo técnico del Gobierno Local, integrando los criterios de todas las partes involucradas, solamente está terminada con la concertación de intereses entre la Comunidad y el Gobierno Local y la sanción legislativa del cuerpo edilicio, del concejo municipal o del órgano que hace las leyes, decretos o instructivos locales;  
y
3. La implementación, control y evaluación dependen de la estrategia que haya adoptado el Gobierno Local aunque, en lo básico, y especialmente en el control y evaluación, es importante la forma en que asume este paso el sistema de participación como síntesis de la acción de los organismos sociales y privados.

### III. EL EFECTO GOBIERNO LOCAL COMO PARTE DEL PROCESO DE PLANIFICACION: ACTORES, ESCENARIOS, FASES Y DIMENSIONES

#### 1. La noción de proceso de planificación

La noción de proceso de planificación implica el sentido de continuidad, de estrecha ligazón e interdependencia que existe entre los fenómenos y procesos sociales, superando constantemente objetivos y metas y retroalimentando de manera ininterrumpida al proyecto político que sustenta a las políticas de desarrollo y al plan.

El efecto gobierno local como parte del proceso de planificación involucra a instituciones, sectores y actores sociales, escenarios y fases que caracterizan a las dimensiones, formulación y preparación de un plan global.

Cuando la planificación se define como proceso se está afirmando que la formulación de objetivos es seguida, de manera continua y coherente, por la acción de llevarlos a cabo, lo que significa una constante y dinámica toma de decisiones (Solari et al., 1980).

La instrumentación técnica y social del proyecto político se realiza en el nivel nacional a través del proceso de planificación, determinando los actores la naturaleza y características que asumirá tal instrumentación. Las políticas, planes y proyectos nacionales tienen en nuestros países al Estado como actor fundamental y decisivo, siendo claro, también, que el mismo Estado proporciona y regula el o los escenarios en que los otros actores internos o externos interactuarán.

2. Actores y escenarios en la planificación local  
y su efecto nacional

Al nivel más abstracto es posible afirmar que es el Estado el actor más válido en la planificación, desde el instante que es el poseedor indiscutido de la coacción legítima, de la capacidad de influir decisivamente sobre otros posibles actores y cuenta con el aparato estatal susceptible de llevar a cabo las decisiones que adopta.

En la literatura sobre economía y políticas públicas, resulta ya normal la indistinta utilización de los términos Estado, Gobierno, Area o Sector Gubernamental y Sector Público para referirse a la acción e intervención de la sociedad política en la totalidad social. En los países capitalistas y, en general, en todas las sociedades modernas, el agente principal en el funcionamiento de las economías y de las estrategias de desarrollo sigue siendo el Estado y, de manera fundamental, lo que se denomina su Sector Público.

Ahora bien, si se intenta ubicar en qué parte del Estado se encuentra el escenario local, una posibilidad cierta es partir de lo que Milliband (1968) denomina Sistema de Estado. Según este autor, el término "Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema de estado.

El Estado es la parte particularmente política de la formación económico-social, y su sistema, visualizado como el poder estatal mismo, comprende: a) un área político-institucional, o sea, el ejecutivo político, el gobierno, cuyo contenido es la Presidencia, Oficina del Primer Ministro, Presidente del Gobierno, Ministerios o Secretarías, Subsecretarías, Servicios dependientes, otras unidades semi-

autónomas; b) un área administrativa, o sea, la Administración, que comprendería la Administración Pública y actividades económicas, sociales y culturales donde el Estado participa directa o indirectamente, las empresas públicas, la banca central, las comisiones reguladoras; c) un área militar que es en lo sustantivo la Fuerza Militar (Mar, Aire, Tierra), las Fuerzas Paramilitares, de Seguridad y Policía; d) un área Judicial que provee y administra a la justicia, jueces, ministros y cortes de justicia; e) un área del Gobierno Subcentral que se integra con los entes locales; y f) un área de Representación con sus Asambleas representativas, cuerpos y formaciones representativas, tales como las Cámaras de Representantes, los partidos, sindicatos, gremios y organizaciones sociales.

En concreto, el escenario local se ubica en el sistema de estado en el área del Gobierno subcentral y teniendo presente que el actor más legítimo del proceso de planificación es el Estado, es lógico que sus organismos y agencias nacionales y regionales jueguen un papel destacado en el proceso de planificación del desarrollo local. Es el Estado el que proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso y, también, es éste el que dicta las normas que lo rigen aunque sí, de manera fundamental en el nivel local, motivando en determinados casos o haciendo viable la demanda ciudadana. En verdad, en los marcos del escenario local no solamente actúan los organismos y agencias nacionales y regionales sino que también aquéllas metropolitanas y municipales, del sector privado y de las organizaciones sociales (que integran la demanda local) y el sistema de participación desde abajo. Todos estos actores defienden sus propios proyectos cuando los tienen, sus ideas matrices o ideas-fuerzas cuando las han estructurado, sus intereses en la medida en que sí o no son consultados por los otros actores, proyectos y visiones sobre el desarrollo, la planificación y la participación del país, de la región, y de asentamientos menores. En este sentido la fase de concertación del plan de desarrollo local con

el nacional es decisiva para la suerte y evolución del sistema de planificación nacional.

El escenario local más calificado en América Latina se corresponde con lo que son hoy las capitales regionales, las áreas metropolitanas y ciudades medianas y menores con sus respectivos entornos rur-urbanos y rurales. En ellas normalmente el nivel político-institucional de gobierno y administración es el Municipio que tiende a ser definido como la unidad política y escalón básico de la sociedad y activador de su desarrollo y planificación integrales.

En el escenario local, que por sus mismas dimensiones asume niveles crecientes de complejidad, intervienen una diversidad de actores fuera de aquéllos que ya hemos nombrado e inclusive se despliegan otros escenarios donde se confrontan y compiten nuevos intereses, como por ejemplo el de las empresas constructoras, sus abastecedores habituales y los trabajadores de unas y otros, todos los cuales serán afectados o favorecidos por las características y dimensiones del plan concertado por los organismos y agencias del gobierno nacional, el gobierno local y sus agencias, el sector privado y los organismos de participación comunitaria.

En general, se puede sostener que los actores principales tienen un grado de participación efectiva dependiendo de la estructura de poder, de la naturaleza del proyecto socio-político y de las fuerzas sociales y económicas involucradas. En un contexto de poder autoritario que conlleva un proyecto socio-político del mismo tipo, el peso de las políticas, planes y proyectos del gobierno es determinante, convirtiéndose los gobiernos locales en instrumentos de ejecución y el sector privado y los organismos participativos en factores de complementación de la iniciativa jerárquica. En un contexto de poder democrático, con un proyecto socio-político de similar

carácter, el gobierno central consulta, dialoga y entrega a la comunidad y a su gobierno local, sus políticas, planes y proyectos para que se integren con la demanda de la comunidad y privada a través de una verdadera concertación de proyectos e intereses. El rol de la burocracia gubernamental nacional y local es de suma importancia en el esquema democrático, ya que viabiliza, motiva y alienta a la demanda ciudadana y privada, dependiendo de la forma que ésta asume y se presenta.

Los actores externos de la planificación local son normalmente los organismos de cooperación técnica internacionales, las agencias financieras y las empresas transnacionales. No entraremos a una caracterización acabada de estos actores, ya que los primeros están sometidos en gran medida a colaborar o que contratan o consultan sus servicios. En el caso de las empresas transnacionales, las relaciones más corrientes se llevan a cabo en el nivel central del Gobierno y las intervenciones que éstas pudieran tener en el plano local tiene mucho que ver con las localizaciones de oficinas y plantas, impuestos, insumos, niveles de sueldos y salarios, etc. que aquí se realizan. Demás está decir que la acción local generada por las empresas transnacionales cae de lleno en el nivel de las relaciones intergubernamentales y de las transferencias verticales y horizontales.

### 3. Fases y dimensiones del proceso de planificación local

Las fases del proceso de planificación coinciden casi con las del proceso de planificación nacional aunque entre las primeras se incluye una nueva que es la de concertación. De esta forma tenemos que el proceso en este nivel se desarrolla a través de una primera fase de información y diagnóstico; una segunda de concertación de políticas, planes y proyectos entre el gobierno nacional y el local más los organismos del sector privado y de la

participación popular; una tercera de formulación democrática y participativa de las políticas, planes y proyectos locales; una cuarta de discusión en toda la comunidad local; una quinta de ejecución; una sexta de control y una séptima de evaluación y revisión de las políticas, planes y proyectos locales.

Las dimensiones de la planificación del desarrollo local dependen del tipo de desarrollo adoptado por un país y del proyecto político que lo informa.

Las posibilidades de hablar de una dimensión capitalista -en todas sus acepciones ya sea de los centros, periférico, dependiente, mixta, etc.- y de otra de carácter socialista, en sus más diversas interpretaciones, puede ser una forma de abordaje muy general y, hasta cierto punto, conflictiva por las visiones ideopolíticas que los términos contienen. De aquí es que prefiramos un acercamiento más sesgado y tomando prestada cierta terminología del análisis territorial, tentemos hablar de: a) una dimensión intralocal, y b) una dimensión interlocal o de sistema (nacional) de ciudades y otros entes locales.

Si bien la dimensión intralocal se ve limitada por las heterogeneidades propias de este nivel micro-espacial, sus disparidades económicas, sociales e institucionales, no es posible dejar de lado, en la configuración de su análisis, el hecho de ser el medio natural donde los hombres realizan sus actividades, se instaura su cooperación y se organiza su acción. Las capitales regionales, las áreas metropolitanas y las ciudades -medias y menores-, tomadas así como unidad de análisis, aparecen como instancias de organización, administración, nucleamiento institucional de las políticas de desarrollo, planificación y participación; como el medio institucional y operativo de las inversiones, presupuestos y programación financiera; como el ámbito en que toda la sociedad local organiza sus actividades de desarrollo social y cultural, y como la esfera

donde lo nacional y lo local adquieren la dimensión espacial y territorial de base y punto de apoyo para su desarrollo urbano, rural, económico y socio-político.

La dimensión interlocal o de sistema (nacional de ciudades y otros entes locales) parte de la premisa que son éstas fundamentales para estructurar el territorio. Las bases teóricas del sistema de ciudades están constituidas por las recientes aportaciones de la geografía urbana, de la economía regional y de la planificación urbana.

Los problemas de las ciudades y localidades no tienen su origen solamente en tal o cual urbe o asentamiento y tampoco pueden ser resueltos únicamente desde dentro de la ciudad. El desarrollo urbano está inmerso en numerosos efectos multiplicadores no locales, por lo cual las ciudades y localidades solamente pueden entenderse en el contexto de un sistema de ciudades. El ámbito del sistema de ciudades está en relación directa con el o los problemas a enfrentar.

El territorio del mundo tiene un sistema mundial de ciudades, en cada país se discierne un sistema nacional de ciudades; en las regiones sucede otro tanto, hasta alcanzar a las unidades territoriales menores. Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema es naturaleza de sus funciones en el contexto del sistema mundial. Las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones intelectuales y culturales; poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial -"think tanks", fundaciones, instituciones internacionales, ser sedes de otras actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional-, museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas transnacionales. Las ciudades de rango nacional son aquéllas cuyas funciones se caracterizan por adoptar innovaciones externas; poseer servicios cuaternarios de

rango nacional; museos, teatros, tiendas a nivel nacional; oficinas centrales de empresas nacionales. Las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras medianas, menores, localidades y asentamientos rur-urbanos y rurales; sus funciones características son comerciales mayoristas y terminales de transportes. Las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores, ya que la principal de un sistema está mucho más ligada que las otras al sistema regional y, por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son más complejas.

#### IV. PROPOSICIONES DE ACCION

1. En América Latina los Gobiernos Locales comprenden un nivel de gobierno, desarrollo y planificación dado por las estructuras político-administrativa y espacial, y que se define como el escalón político, básico y la unidad gubernamental que se encuentra en mayor relación con la población bajo el nivel central en los sistemas unitarios, o bajo el nivel nacional o regional o provincial en los sistemas federales;

2. La concepción básica que informa el tratamiento de los Gobiernos Locales como soportes sociales e institucionales de la planificación del desarrollo, implica entenderlos en perspectiva nacional, insertos en el proceso de dirección y gestión de la sociedad e integrados a los circuitos estratégicos de las políticas nacionales, sustentadas por el respectivo proyecto político. La "articulación nacional" de las estrategias y políticas locales y la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico-social, la participación popular, y la planificación como síntesis creativa entre el análisis político y el análisis económico, constituyen factores claves para impulsar

un tipo de planificación democrática basada en el esfuerzo nacional, solidario y participativo;

3. La comprensión de esta opción se traduce en transformar el Gobierno Local en el principal activador de las estrategias y políticas de desarrollo nacional desde la base territorial, político-administrativa, económica y social. Esto significa: a) la creación de soportes sociales e institucionales reales para la planificación nacional, fortaleciendo las regiones, racionalizando las áreas metropolitanas y el sistema de ciudades medianas y menores y sus respectivos entornos rur-urbanos y rurales, creando un nuevo dinamismo en las relaciones ciudad-campo y campo-ciudad; b) insertar fases en el proceso de planificación tanto global como regionalmente donde se compatibilicen y concerten las demandas locales con las propuestas de los niveles superiores de gobierno; c) implementar mecanismos viables de financiamiento local que racionalicen las transferencias del gobierno nacional y aumenten los ingresos propios y la rentabilidad de las inversiones; y d) construir canales de participación popular en los procesos de planificación del desarrollo y de toma de decisiones en los distintos niveles gubernamentales;

4. Por otra parte se hace necesario constituir instancias y mecanismos que aseguren la consolidación y reproducción de la opción adoptada. Al respecto, es urgente capacitar a las instancias locales en áreas como la planificación del desarrollo, administración y finanzas, gestión de empresas públicas, servicios públicos, sistemas de información e informática, definición de sistemas, procedimientos y reformas para el sector público local, etc. Al mismo tiempo se necesita activar la constitución de liderazgos (individuales y colectivos) y de organizaciones sociales que, extendiéndose por la sociedad civil, otorguen nuevo dinamismo a los estilos de desarrollo imperantes

y, también, reformulen los estilos alternativos necesarios para el juego democrático y participativo;

5. 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 antiguos como la historia humana. Rápidamente este tipo de planificación ha ido adquiriendo legitimidad en los países en desarrollo aunque se encuentra esencialmente en su primera edad.

En este sentido, se puede 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 articula con la planificación.

La planificación del desarrollo local es un engranaje para la óptima utilización de los recursos locales y provee el edificio para la planificación del desarrollo nacional y regional.

En consecuencia, el establecimiento del nivel local de planificación y desarrollo fortalece la democracia comunal, aumenta la participación popular, acerca a la población a la toma de decisiones y aumenta los grados de eficiencia, certidumbre y racionalidad en la elaboración e implementación de políticas, planes y proyectos.

## BIBLIOGRAFIA \*/

- ALDERFER, Harold F. (1964) - Local Government in Developing Countries, Mc Graw-Hill Series in International Development, New York.
- ARIZABALETA, María Teresa, AHUMADA, Jaime y FUENSALIDA, Carlos (1980) - "Planeación participante", Seminario internacional de planificación urbana y metropolitana, Municipio de Santiago de Cali, CEPAL/ILPES, 18-22 agosto, Cali.
- AHUMADA, Jaime, FUENSALIDA, Carlos y MORALES, Eduardo (1981) - "El proceso de planificación municipal: actualidad y futuro de lo local", Ed. restringida, ILPES, mayo de 1981.
- BOISIER, Sergio (1976) - Diseño de planes regionales, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- BREWER-CARIAS, Allan R., (1979) - Política, estado y administración pública, Ed. Conjuntas Ateneo de Caracas, y Ed. Jurídica Venezolana, Caracas.
- COHEN, Michael A., (1976) - "Las ciudades en los países en desarrollo: 1975-2000", Finanzas y desarrollo, Vol. XIII, N° 1, marzo, pp. 12-15.
- DE MATTOS, Carlos (1979) - "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", Revista CEPAL, N° 8, Santiago.
- EDDISON, T., (1975) - Local Government: Management and Corporate Planning, Leonard Hill, Pitman Press, Bath.
- FLISFISCH, Angel, FRANCO, Rolando y PALMA, Eduardo (1980) - Dimensiones de una planificación participativa, ILPES, Programa de Investigaciones, CEPAL, Santiago.
- IBM, INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL (1976) - Seminario Internacional sobre Reforma y Modernización Municipal en América Latina, Documento Final, Río, 26-30 de enero de 1976.
- JESSOP, W. Neil y FRIEND, John K. (1971) - Local Government and Strategic Choice, an Operational Research Approach to the Processes of Public Planning, Social Sciences Paperbacks, Tavistock Publications, London.

---

\*/ Incluye referencias en el texto y bibliografía consultada.

- MARTNER, Gonzalo (1976) - Planificación y presupuesto por programa, Siglo XXI Eds., México.
- MILIBAND, Ralph (1970) - El estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI edit. S.A., México.
- MATUS, Carlos (1972) - Estrategia y plan, Siglo XXI Eds., México.
- NACIONES UNIDAS (1961) - Descentralización para el desarrollo nacional y local, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1963) - ECAFE, Seminar on Central Services to Local Authorities: Asia.
- \_\_\_\_\_ (1963) - Descentralización para el desarrollo regional y local, New York.
- \_\_\_\_\_ (1964) - ECA Seminar on Central Services to Local Authorities: Africa.
- \_\_\_\_\_ (1965) - Sistemas de personal en los gobiernos locales, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1966) - Adiestramiento en los gobiernos locales, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1968) - Aspectos administrativos de la urbanización, La Haya.
- \_\_\_\_\_ (1968) - Seminar on Central Services to Local Authorities in Latin America, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1970) - Instituciones de crédito para gobiernos locales, Wiesbaden.
- \_\_\_\_\_ (1973) - Principales esfuerzos sobre reformas de los gobiernos locales, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1975) - La reforma de la administración local: análisis de la experiencia de determinados países, Dept. de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- RAPPOPORT, Anatol (1974) - Conflict in Man-made Environment, Penguin Books, Baltimore.
- SMITH, Roger S., (1974) - "Financiamiento de las ciudades en los países en desarrollo", Finanzas y desarrollo, Vol. XI, N<sup>o</sup> 1, marzo, pp. 9-12.

SOLARI, Aldo E., BOENINGER, Edgardo, FRANCO, Rolando y PALMA, Eduardo (1980) - El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Cuaderno ILPES, CEPAL/ILPES/ONU, Santiago de Chile.

TOMIC E., Blas Radomiro (1981) - "Planificación, descentralización, participación popular y servicios básicos". (Documento de trabajo, PREALC/ISS).

---

(1982) - "El porqué y el cómo de la planificación participativa para las necesidades básicas: un ámbito prioritario para su estudio" (publicado en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVI, N° 62, 1982).

TRIVELLI, Pablo (1970) - "Evaluación de la base del sistema de ingresos municipales: síntesis y conclusiones", Programa desarrollo comunal-IDEA, Documento de Trabajo CIDU, N° 30, octubre, Santiago.

WHEELER, Harvey (1971) - Democracy in a Revolutionary Era, Pelican Books, Middlesex.

ZOLEZZI, Mario M., y SANCHEZ, Abelardo (1979) - Municipalidad y gobierno local. El D.L. N° 22250 en el Tapete, DESCO, Lima.

