

DESARROLLO DE LOS

Procesos de Planificación

Local en Venezuela*

Por *Charles P. BOYCE*¹

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), a la cual sirvo como asesor técnico, fue creada en 1962 con dos propósitos fundamentales: 1) fomentar el desarrollo de los recursos humanos estimulando la organización de la comunidad para su participación en programas de mejoramiento social y económico; y, 2) para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales y que éstos cumplan con el papel que les corresponde desempeñar en el desarrollo nacional,

- a) estimulando a los funcionarios y empleados de los gobiernos locales a mejorar su competencia;

* Trabajo presentado en la Conferencia Interamericana sobre el Desarrollo de Recursos Humanos para la Planificación Local, Rio de Janeiro, Brasil, marzo de 1967. Traducción del inglés por el señor William J. Aish.

¹ Miembro docente de mayor antigüedad del Instituto de Administración Pública en Nueva York y Consejero de Planificación en la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), Venezuela. El señor Boyce posee los grados de maestría en Administración Pública y Maestría en Planificación Urbana.

- b) ampliando el marco dentro del cual opera el gobierno local;
- c) suministrando información y servicios técnicos a las municipalidades;
- d) proporcionando asistencia financiera a los proyectos de desarrollo de la comunidad.

Detrás de éstos, se encontraba el propósito más amplio de fortalecer las instituciones democráticas de Venezuela. A mi entender, FUNDA-COMUN es una de las muy pocas agencias públicas en Latinoamérica que hace préstamos a las municipalidades para proyectos importantes de mejora y que aporta amplia asistencia y adiestramiento técnico a los gobiernos locales. Su experiencia debería ser, por lo tanto, de considerable importancia para otras áreas.

Por el momento, hay sólo dos municipalidades en Venezuela, fuera del Distrito Federal de Caracas, que tienen departamentos de planificación legítimos: Valencia (200,000 habitantes) que tiene una junta de planificación local bajo la cual opera el Director de Planificación, y en la nueva ciudad de Guayana, donde el director de planificación trabaja directamente bajo el Consejo Municipal. En ambos casos los directores de planificación local han cursado estudios posgraduados sobre planificación urbana en el extranjero. Son personas hábiles pero sobre quienes se ha recargado el trabajo por falta de personal administrativo, debido a la amplia variedad de actividades que se pretende que realicen, así como por la falta de precedentes para guiar sus esfuerzos.

Muchas otras municipalidades han expresado su interés en mejorar las operaciones municipales empleando técnicos de planificación, pero hay una falta de comprensión al nivel local sobre qué es precisamente la planificación local, cómo puede beneficiar significativamente a la comunidad y, dado los bajos ingresos en la mayoría de los municipios, cómo puede financiarse. Con frecuencia, los oficiales locales consideran que la planificación local consiste en una serie de reglamentos diseñados para evitar ciertas malas prácticas de construcción más bien que como un recurso para fomentar y estimular el mejor desarrollo de la ciudad. En mi opinión, esta falta de comprensión es agravada en Venezuela por la participación del Ministerio Nacional de Obras Públicas en el desarrollo de planes detallados para el uso de las tierras para los municipios importantes. El Ministerio desea que las municipalidades adopten y pongan en ejecución estos planes principalmente a través del empleo de ordenanzas locales y programas de mejoras capitales que también son desarrollados por él. Debido a que estos instrumentos son desarrollados primordialmente en Caracas y dentro de un Ministerio Nacional, hay una indisposición comprensible de parte de las

ciudades para adoptarlos y emplearlos vigorosamente. De esta manera se alienta inadvertidamente a los Concejales a considerar la planificación municipal como algo enteramente estático; en el sentido de que no existe una estructura de planificación local para adaptar y desarrollar continuamente el trabajo realizado por el Ministerio de Obras Públicas. La única alternativa que queda, por lo tanto, es que el Ministerio revise sus propios planes para el uso de las tierras y para las obras públicas después de unos cuantos años y que de nuevo solicite a la Municipalidad local que los adopte. En consecuencia, uno de los objetivos importantes en la mejora del proceso del desarrollo local es el de lograr que el Ministerio de Obras Públicas se retire progresivamente de su participación excesiva en los detalles de la planificación municipal, que se concentre más en su función primaria: la de proveer un contexto de planificación regional dentro del cual los planes locales puedan encajar lógicamente y que desarrolle técnicas mínimas en detalles, aunque efectivas, para asegurar que los componentes básicos de tales planes reflejen los objetivos regionales. Por diversas razones, sin embargo, este cambio de énfasis no puede lograrse fácilmente. Debido a que en Venezuela hay tan pocos planificadores adiestrados, el Ministerio de Obras Públicas opina, con bastante lógica, que si no se preparan planes para los municipios, aquéllos sencillamente no se desarrollarán. Además, aun cuando una municipalidad no adopte un plan del Ministerio o si adoptándolo no actuara sobre sus disposiciones, el Ministerio habrá tenido éxito al desarrollar un plan de uso del terreno y un programa de mejoras capitales que puedan guiar a ella y a otras agencias nacionales en sus operaciones internas de planificación. Este no es un logro pequeño, a pesar del hecho de que el proceso desvía los limitados recursos técnicos del Ministerio de Obras Públicas hacia tareas que son demasiado refinadas para su nivel de responsabilidad e impide el desarrollo de los procesos de planificación local. Es necesario, por ende, trabajar hacia el fortalecimiento del rol del Ministerio en la traducción de los insumos públicos y los elementos temporales de la planificación económica nacional, en las consideraciones espaciales de la planificación económica nacional, en las consideraciones espaciales de la planificación regional y el desarrollo de nuevas estrategias para garantizar que los planes locales sean luego desarrollados por agencias locales que reflejen los detalles más importantes de los objetivos del desarrollo regional.

Aunque hay muchas preguntas técnicas que surgen en la transformación de planes económicos nacionales a guías regionales de desarrollo, desde el punto de vista del Ministerio de Obras Públicas, el problema se presenta como el de recibir garantías si empieza a desviar recursos existentes

de consideraciones municipales a regionales, el vacío resultante en el desarrollo de planes locales será llenado de un modo satisfactorio.

La tarea de asegurar una planificación competente a nivel local, cuyos esfuerzos están sincronizados con los objetivos regionales de desarrollo, debe ser contemplada de diversos modos.

En primer lugar, debe extenderse estímulo directo a aquellas municipalidades cuyo tamaño, ingreso e importancia general al futuro económico a largo plazo del país lógicamente exijan instrumentos de planificación local, sin tener en cuenta el involucramiento del Ministerio de Obras Públicas o de cualquier otra agencia nacional. En Venezuela, esto pudiera incluir las treinta y siete ciudades del país con una población de más de 20,000 habitantes, excluyendo a Caracas, que presenta problemas especiales de planificación, que están más allá de la preocupación directa de FUNDACOMUN; debería incluir por cierto las veintiuna ciudades con más de 40,000 habitantes de población.

FUNDACOMUN ya se encuentra profundamente envuelta en la tarea de asesorar a los Concejales y a otros funcionarios locales de peso, en cuanto a la importancia de establecer instrumentos para la planificación local, y está en el proceso de desarrollar un cuerpo pequeño de técnicos de planificación que puedan asistir a los municipios a organizarse y a empezar operaciones de planificación. Sin embargo, la exhortación general sobre el particular tendrá posiblemente muy poca importancia a largo plazo, como sucedió anteriormente en Venezuela en el campo de los catastros. En segunda instancia, FUNDACOMUN ha iniciado un programa sustancial de préstamos, el cual unido al aliento general y a la oferta de ayuda técnica, ha producido un aumento sustancial en el número de ciudades que ahora están activamente interesadas en emprender importantes estudios catastrales. En el caso de alentar el desarrollo de operaciones de planificación local, FUNDACOMUN está estudiando un sistema de proveer fondos que involucraría una donación directa a las municipalidades en vez de un préstamo.

La donación, unida a una contribución igual por el municipio, cubriría por lo menos los primeros cuatro años de operaciones de planificación local, haciéndose la donación en escala cada vez menor. Por ejemplo, la donación podría cubrir un 60% de los costos locales de operación para el primer año, 50% para el segundo, 40% para el tercero, y 30% para el cuarto (Apéndice "A"). Mientras que la cantidad total donada a cada municipalidad variaría en algo, la fórmula para compartir mutuamente la responsabilidad debería permanecer igual. La razón primordial por la cual se requiere una donación en vez de un préstamo para iniciar la actividad de planificación local, es que no existe una relación definida entre la pla-

nificación local y un aumento local de ingresos, como sucede en el caso de un préstamo para la construcción de viviendas de las cuales se recibirían alquileres, o un préstamo para un programa catastral que resultaría en que se añadan propiedades adicionales a las listas de impuestos de la comunidad.

El programa que está bajo estudio es similar al sistema empleado en los Estados Unidos, que ha tenido un impacto tan profundo al estimular el interés local en la planificación, y bajo el cual se hacen donaciones federales a las comunidades locales para el desarrollo de Planes Reguladores. Bajo el sistema que está en estudio por FUNDACOMUN, sin embargo, se pone énfasis tanto en el establecimiento de mecanismos locales para la planificación como en el desarrollo de los planes mismos. Como en muchas ocasiones ya se ha desarrollado un plan para el uso del suelo y de las ordenanzas de zonificación que lo acompañan, por el Ministerio de Obras Públicas, le toca al cuerpo administrativo local empezar a aplicar y a edificar sobre lo que ya se ha logrado.

En los Estados Unidos con frecuencia se hace una donación a una comunidad local para el desarrollo de un Plan Regulador. Esta donación es empleada luego por la comunidad para contratar a una firma asesora de planificación que no sea del lugar en cuestión. Esta firma produce un plan local; pero como en el caso del desarrollo de planes locales por el Ministerio de Obras Públicas, el proceso de planificación local no ha sido institucionalizado.

Bajo el programa de donaciones propuesto, la participación efectiva del Ministerio de Obras Públicas en materias locales de planificación aumentaría pero su inmersión en los detalles de la planificación local sería reducida. Primero, facilitaría datos a la oficina local de planificación sobre la población y la economía en cuanto a las proyecciones, necesidades, e insumos nacionales esperados en una región determinada. Esta información es esencial bajo cualquier sistema de planificación local y es el tipo de información poseída específicamente por una agencia de planificación nacional de esta índole o fácilmente asequible a ella. Además de establecer este tipo de sistema de información, es mi opinión, que el Ministerio de Obras Públicas debería ser responsable de repasar y aprobar aquellos elementos de los planes de desarrollo locales que afectan a los planes de desarrollo regionales y nacionales, tales como recomendaciones sobre facilidades primarias de transporte; instalaciones importantes de servicios públicos; asignación general del terreno para propósitos de comercio central e industrial; designaciones sobre uso de tierras que colindan con los límites de un municipio; y, población total proyectada que el uso del suelo recomiende acomodar. El Ministerio de Obras Públicas también debería

tener—y si interpreto correctamente la Constitución Nacional de Venezuela, ya tiene— la responsabilidad de establecer normas y la coordinación de instrumentos de zonificación local hasta donde éstas reflejen consideraciones importantes de planificación para el uso del suelo. El elemento clave de este proceso cooperativo de planificación gubernamental nacional, regional y local, es que sólo se ejerza hacia abajo aquel grado de control que asegure conformidad a amplios objetivos económicos y sociales. La manipulación excesiva de consideraciones puramente locales no sólo es destructiva en todo sentido, sino que es una pérdida de tiempo y de talento. En el caso de los planes para uso del suelo, puede y debe propiamente existir considerable discreción local. Los puntos de control deben reflejar sólo los elementos dominantes mencionados anteriormente. Adjunto a este trabajo (Apéndice “B”) se halla una Ordenanza Modelo propuesta sobre Planificación Local que FUNDACOMUN está estudiando para recomendar a las diversas ciudades del país.

Además de la necesidad de diseñar un sistema de incentivos o donaciones que estimulara la institución de procedimientos de planificación local y la necesidad de desarrollar sistemas factibles de control nacionales y regionales, existe la necesidad de adiestrar y de colocar directores locales de planificación.

Es importante que estos individuos posean preparación avanzada en planificación urbana. Sin embargo, los requisitos de preparación académica de estas personas son significativamente distintos de aquellos que deberían poseer los planificadores adjuntos a los Ministerios nacionales. Deben ser personas cuya preparación sea en Planificación Municipal más bien que en Planificación Regional, y deben tener interés de trabajar en el interior. Este tipo de adiestramiento y orientación sólo puede obtenerse en masa a través de un programa de planificación urbana que se ofrezca en el país interesado, y que se valga de los contactos y la experiencia municipal de una agencia como FUNDACOMUN. A pesar de que contemplando la situación en forma realista, el número total de personas que pudieran ser adiestradas en Venezuela dentro de los próximos cuatro o cinco años sería necesariamente pequeño, el número total que actualmente se necesita es correspondientemente pequeño. Sólo habría disponibles sesenta plazas si toda municipalidad de Venezuela de más de 100,000 habitantes tuviera tres planificadores adiestrados; si cada municipalidad entre los 40,000 y los 100,000 habitantes tuviera dos planificadores adiestrados, y si cada ciudad entre los 20,000 y los 40,000 habitantes tuviera uno. Asumiendo que el 100% de ellos renuncie a sus cargos, un programa que trate de preparar 120 planificadores municipales dentro de los próximos cinco años solucionaría ciertamente las necesidades inmediatas. Sin embargo, es im-

probable esperar que se haga un esfuerzo cabal para adiestrar planificadores locales, a menos que FUNDACOMUN, con su interés especial en el gobierno municipal asuma un rol activo en su promoción. Se están considerando varias alternativas. Una de ellas consiste en desarrollar dentro de FUNDACOMUN el cuerpo técnico y proporcionar material de entrenamiento necesario para iniciar cursos intensivos de adiestramiento a corto plazo para personal interesado en la planificación local. Dentro de algunos años el cuerpo entero de asistencia de planificación de FUNDACOMUN habrá recibido adiestramiento en planificación municipal a nivel posgraduado, ya sea en Europa o en los Estados Unidos. Simultáneamente, con la ayuda del actual cuerpo de planificación municipal de FUNDACOMUN, estamos elaborando un manual de operaciones locales de planificación que, aún en estado embrionario, está siendo empleado en las sesiones de adiestramiento de esa institución. El manual, que se habría de publicar en diciembre de 1967, tiene el siguiente índice de materias:

Capítulos generales

1. Los Problemas Sociales, Económicos y Demográficos de las Ciudades de Venezuela.
2. La Naturaleza del Proceso de Planificación Local. Este capítulo incluye ideas generales sobre: la organización de oficinas de planificación local; una Ordenanza Modelo para su establecimiento; la naturaleza de un plan regulador.
3. La Planificación del Uso del Suelo como Elemento de la Planificación Local.

Capítulos que tratan sobre la Investigación Técnica

4. Estudios de la Base Económica de la Ciudad.
5. Estudios de la Población y Métodos para hacer Proyecciones Demográficas.
6. El Análisis de las Características Físicas de un Area. Este capítulo trata sobre la investigación de las características geográficas generales y describe la técnica de traducirlas a cartas geográficas.
7. El Análisis de los Problemas Locales de Transporte y su Relación con los Patrones Locales para el Uso del Suelo.

Capítulos que tratan sobre la necesidad de poner al día los planes y las diversas técnicas para hacer que los planes sean efectivos

8. La Creación del Plan Municipal de Desarrollo.
9. El Desarrollo de las Políticas Adecuadas para Controlar el Crecimiento Municipal con Referencia Especial a la Zonificación.
10. El Desarrollo de Políticas y Programas Locales de Vivienda como Instrumento para la Solución de Problemas Locales.
11. Gastos de Presupuesto de Capital como Expresión de los Planes de la Ciudad.
12. El Programa de Catastros y su Relación con la Planificación Municipal.

Cada capítulo tendrá una bibliografía seleccionada de tal índole que será útil al instructor y al planificador en una ciudad o un distrito determinado del país.

Para destacar el hecho de que es un documento que va a sufrir transformaciones substanciales en los años por venir, se está preparando en forma de cuaderno de hojas sueltas. Aun en el mejor de los casos, sin embargo, no será una biblia con leyes inmutables; será, más bien, un documento que contenga lo mejor del pensamiento contemporáneo sobre métodos deseables de operación.

Hay un nudo gordiano en este proceso de adiestramiento, y es el hecho de que los estudiantes se encuentran reacios a estudiar Planificación Municipal a menos que estén relativamente seguros de encontrar empleo. Al mismo tiempo, las municipalidades no desean embarcarse en un programa amplio de planificación local, a menos de tener la seguridad de poder ubicar talento profesional adecuado. Como solución parcial a este problema, FUNDACOMUN está tratando de llegar a un arreglo con CORDIPLAN, la agencia nacional de planificación, la que simultáneamente se ocuparía de los factores de oferta y demanda dentro de una de las regiones principales del país. El programa que se está discutiendo tiene los siguientes elementos:

I. Los Objetivos Generales del Plan Propuesto

- a) Asegurar que las ciudades importantes de la región estén ligadas en forma eficaz al esfuerzo de planificación regional para que los planes regionales de desarrollo se comprendan e implementen a nivel local además del regional y nacional.

- b) Alentar el desarrollo de los procesos de planificación local orientados hacia las necesidades y programas regionales además de las locales.
- c) Hacer participar a los coordinadores del Plan Local, de un modo instructivo y educativo, en las actividades de planificación regionales recientemente iniciadas en el área.
- d) A través de una participación continua, más o menos directa, de los coordinadores del plan local en las actividades del plan regional, lograr que estos individuos sirvan como un canal importante de comunicaciones entre los concejales locales y los planificadores regionales.
- e) Emplear los coordinadores del Plan Local como auxiliares de recursos en el esfuerzo de planificación regional mientras que ayuden simultáneamente en las determinaciones de problemas clave de desarrollo que confrontan sus respectivas ciudades.

II. Mecanismos Propuestos del Programa

- a) El esfuerzo mayor en este momento estará orientado a traer al programa a Anaco (30,000), Barcelona (49,000), Caripito (25,000), Carúpano (42,000), Cumaná (86,000), Maturín (76,000), Puerto La Cruz (71,000), El Tigre (49,000), ya que estas ciudades tienen la mejor oportunidad de mantener programas de planificación local en el futuro.
- b) Los coordinadores del plan local trabajarán durante los primeros seis meses a tiempo completo con el grupo de planificación regional, pero se emplearán primordialmente para recopilar y ayudar en el análisis de la información de sus ciudades respectivas. La porción mayor de su tiempo de trabajo se dedicará a: el examen detallado de las actividades económicas de sus municipalidades respectivas; la recopilación y revisión de todos los estudios de planificación que se hayan hecho con anterioridad para sus respectivas comunidades; la ejecución de cualquier estudio especial que el director ejecutivo del equipo de planificación regional creyere necesario; la exploración de cómo utilizar su tiempo, al máximo provecho, al regresar a sus comunidades para trabajar allí a tiempo completo, y al desarrollo de su itinerario preliminar de trabajo para los próximos doce meses.

- c) Los coordinadores recibirán también instrucción formal en FUNDACOMUN una mañana semanal durante los primeros seis meses, que se dedicará al estudio de materias tales como:
1. la organización cambiante demográfica, económica y social de las ciudades venezolanas;
 2. el papel que pretende jugar el Gobierno Nacional en mejorar el nivel general de vida, y en la expansión y diversificación de la economía;
 3. el rol de la planificación regional dentro del contexto del esfuerzo de planificación nacional;
 4. los objetivos de los esfuerzos de planificación local y los posibles esfuerzos de organizaciones locales necesarios para hacer avanzar estos esfuerzos;
 5. los objetivos del proceso de planificación del uso local del suelo;
 6. la naturaleza de, y las diversas técnicas para ejecutar estudios básicos de diagnóstico de la comunidad:
 - estudios poblacionales,
 - estudios sobre la base económica,
 - estudios físicos,
 - estudios sobre la transportación.
 7. la naturaleza y los requerimientos básicos de los planes locales de desarrollo;
 8. el desarrollo y la imposición de controles para el uso del suelo;
 9. el desarrollo de la política y los programas para la vivienda local;
 10. el desarrollo de técnicas para fomentar el desenvolvimiento económico local.
- d) Después de los primeros seis meses, todos los directores locales se reunirán como grupo una vez al mes con los técnicos de los equipos de planificación regional y de FUNDACOMUN para discutir problemas comunes, y la forma en que se están desarrollando sus programas de planificación local. En este momento, los coordinadores del Plan Local estarán trabajando a tiempo completo en sus respectivas comunidades. Su trabajo será distinto en cada caso pero pudiera incluir:

1. ayuda en el desarrollo de técnicas de coordinación para completar otras de las fases investigadoras del desarrollo del plan si algunas, aunque no todas, han sido terminadas;
 2. ayuda en el desarrollo de instrumentos locales para implementar el plan, si ya existe un Plan Regulador;
 3. asistencia en la coordinación de los diversos programas de mejoras que afectan a la comunidad, y ayuda en la adaptación de programas municipales de mejoras capitales con estos otros esfuerzos;
 4. concentración inicial en uno o dos programas concretos de planificación, diseñados para adelantar el bienestar de la comunidad, tales como:
 - programas para la mejora de los distritos comerciales céntricos;
 - programas diseñados para destacar la importancia de algunos recursos naturales relevantes, etc.
- e) Se hará un compromiso por parte del Concejo, de retener su coordinador del Plan por un período no menor de dos años; se espera que al término de un año o de un año y medio, las municipalidades puedan contratar un asistente para el Director, y al término del segundo año, se encuentren en posición de tener un director, un asistente, una secretaria y un auxiliar delineante de la oficina del ingeniero local.
- f) Las municipalidades tendrán la libertad de emplear sus propios candidatos, pero ellos tendrán que reunir ciertos requisitos mínimos de preparación técnica y educacional desarrollados por CORDIPLAN y FUNDACOMUN.

Un programa educacional separado y de gran beneficio a largo plazo, es el de ayuda ofrecido por FUNDACOMUN a la Universidad Central en el establecimiento de un programa completo para el otorgamiento de un grado de maestría en Planificación Municipal dentro de la facultad de Arquitectura existente. Se espera que FUNDACOMUN pueda acelerar tanto la iniciación como la eficacia final del programa graduado proyectado compartiendo el costo de becas de aquellos estudiantes enviados por los Municipios, ya que un elemento importante en los planes para el centro graduado es el tener a la mayoría de los estudiantes contratados por ciudades específicas. Sin embargo, un programa graduado de esta índole necesita varios años para desarrollarse, y aún más años para convertirse en un programa educacional de alto nivel que opere adecuada-

mente. Mientras tanto, FUNDACOMUN está adelantando en el desarrollo de lo que está preparado para efectuar mejor que ninguna otra institución: desarrollar experiencias educacionales concentradas a corto plazo. Muchos de sus egresados, por supuesto, representan excelentes candidatos futuros para realizar estudios posgraduados dentro del país. Los atributos especiales que FUNDACOMUN trae a tales empresas solidarias son: la fuerte relación existente con comunidades locales que puede ser utilizada en obtener estudiantes adecuados y, subsecuentemente, en situarlos en las localidades; la experiencia —única en su género— que ya ha tenido sobre los procesos y problemas municipales de ciudades venezolanas; los contactos de los cuales disfruta actualmente con las agencias de planificación y con sus técnicos a través de los diversos niveles de gobierno; la orientación natural de FUNDACOMUN hacia el adiestramiento y preparación de personal para el servicio público; y la probabilidad de que FUNDACOMUN pueda contribuir financieramente a estos esfuerzos en común.

Más allá, por encima de la necesidad de mejorar continuamente la competencia del personal profesional local y existiendo un número de recursos aceptables para hacerlo, se encuentra la necesidad de lograr que estas personas sientan que son parte de, y están en contacto continuo con la corriente actual de la actividad y del pensamiento planificador. El profesional que llega a creer que está aislado de las ideas nuevas y del contacto con aquellas agencias e individuos que puedan adelantar su carrera eficazmente, ya bien deja su puesto por uno más ventajoso, o si no, se envuelve en la mecánica de su trabajo que pronto se convierte en anticuada.

Un recurso que será empleado próximamente por FUNDACOMUN para la retención de personal efectivo al nivel local, es el de patrocinar una conferencia municipal anual que tenga como propósito el reunir con regularidad a aquellos profesionales, no sólo planificadores, que estén relacionados con las operaciones municipales. La Conferencia anual podría adoptar varias formas y la primera reunión, a llevarse a cabo el próximo invierno, estaría orientada hacia la determinación —por parte de los hombres y mujeres que están en el campo de trabajo— del formato y la sustancia de futuras conferencias. Envuelta inevitablemente en esta empresa está, por supuesto, la definición de la expresión “profesional localmente empleado”. Inicialmente ésta incluiría a todos aquellos técnicos que sirvan como asesores especiales a los Municipios y que hayan recibido algún tipo de adiestramiento especial en o para sus puestos. Por consiguiente, el grupo indudablemente aumentará, incluso se subdividirá, para ciertos propósitos durante la conferencia, a medida que el propio grupo determine

la dirección que la misma ha de tomar. La primera Conferencia Nacional incluiría administradores urbanos especialmente adiestrados, funcionarios del ramo de las finanzas, planificadores municipales y ejecutivos de fundaciones locales. La razón específica para vincular el personal local de planificación a un marco profesional más amplio es el percatarse de que en la práctica —por lo general— se busca su consejo en una amplia variedad de asuntos públicos por el hecho de formar parte de un grupo profesional muy pequeño dentro de la comunidad. Además, y hasta el grado más elevado posible, deberían sentirse identificados con el esfuerzo total para mejorar las instituciones locales.

Otro recurso que está desarrollando FUNDACOMUN para crear en los hombres y mujeres que trabajan en el campo un alto sentido de actuación profesional es la publicación de una revista sobre problemas urbanos que tratan sobre la investigación, ideas y técnicas nuevas que se están desarrollando constantemente. En Venezuela hoy en día no existe nada de esta índole.

No hay escasez alguna de material que pueda ser incluido en una revista como ésta (Apéndice "C"), el problema estriba mayormente en estimular el interés de suscriptores potenciales, en determinar y cubrir los costos, y en establecer políticas editoriales, como por ejemplo la de evitar aún la más leve sugerencia de participación en la política partidista. Aunque estos no son problemas de fácil solución, la gran necesidad de abrir canales de comunicación profesional, y de proveer una plataforma para la diseminación de ideas nuevas en el área del desarrollo municipal, requiere que se haga el esfuerzo. De especial importancia es el proporcionar una plataforma desde la cual los profesionales en el campo puedan informar sobre, y generalizar acerca de sus experiencias, obteniendo prestigio en el proceso. El flujo de la comunicación correría, por lo tanto, en varias direcciones simultáneas.

En la actualidad, la revista se está publicando en forma mimeografiada, pero muchas revistas de valor y bien leídas han empezado, y es más, han continuado en esta forma. El éxito de la revista se verá asegurado por un liderato inteligente y enérgico.

La educación sobre planificación no es un fin, es un medio hacia un fin. Debe ponerse, por lo tanto, dentro del contexto de medios y fines que se relacionan e igualan entre sí. Tengo la convicción de que el conocimiento de los esfuerzos realizados en Venezuela para desarrollar un sistema de planificación coordinado local, regional, nacional, pueda ser útil a otras personas al contemplar sus propias necesidades de desarrollo y al hacer esfuerzos por determinar quienes deben ser adiestrados y dónde de-

ben recibir el adiestramiento, quién debe adiestrar, y lo que es más importante aún, cómo deben ser adiestrados.

APENDICE "A"

PROYECCION DE COSTOS DEL PROGRAMA PROPUESTO DE DONACIONES EN CUATRO AÑOS A LOS DISTRITOS PARA ESTABLECER OPERACIONES DE PLANIFICACION SOCIAL

1. Promedio estimado anual de gastos para el Departamento Municipal de Planificación:

| | |
|---|--------|
| Director de Planificación a Bs. 3,500 mensuales | 42,000 |
| Asistente del Director a Bs. 2,000 mensuales | 24,000 |
| Ayuda Secretarial a Bs. 1,000 mensuales | 12,000 |
| Equipo de oficina | 2,000 |
| Materiales y útiles de oficina | 1,000 |
| Gastos misceláneos, aproximadamente 11% de otros cargos | 9,000 |

T o t a l Bs. 90,000

2. Método recomendado de Compartir Costos de las Actividades Locales de Planificación durante los primeros cuatro años de actividad:

| <i>Porcentaje de Distribución</i> | <i>Común</i> | <i>Distrito</i> | |
|---------------------------------------|--------------|-----------------|--------------------------|
| 60 - 40 | 55,200 | 36,800 | Operaciones del 1er. año |
| 50 - 50 | 46,000 | 46,000 | Operaciones del 2o. año |
| 40 - 60 | 36,800 | 55,200 | Operaciones del 3er. año |
| 30 - 70 | 27,600 | 64,400 | Operaciones del 4o. año |
| Totales | 165,600 | 202,400 | |

3. Proyección de los costos en cinco años para el Programa de Asistencia de Planificación:

| <i>Distritos</i> | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|---------|---------|
| 5 | 276,000 | 230,000 | 184,000 | 138,000 | — | — | — |
| 5 | — | 276,000 | 230,000 | 184,000 | 138,000 | — | — |
| 8 | — | — | 441,600 | 368,000 | 294,400 | 220,800 | — |
| 8 | — | — | — | 441,600 | 368,000 | 294,400 | 220,800 |
| 8 | — | — | — | — | 441,600 | 368,000 | 294,400 |
| 3 | — | — | — | — | — | 165,600 | 138,000 |
| TOTALES | 276,000 | 506,000 | 855,600 | 1.131,600 | 1.242,000 | 950,800 | 653,200 |

APENDICE "B"

ORDENANZA MODELO PROPUESTA SOBRE PLANIFICACION

Hay muchas maneras en que la función de la planificación integral puede incorporarse a la estructura local pública. Un recurso recientemente adoptado por el Distrito de Valencia es la creación de una comisión especial de planificación de diez miembros, compuesta de oficiales públicos y ciudadanos privados nombrados por el Concejo de la Ciudad. La comisión a su vez retiene un cuerpo profesional para ayudar en la elaboración de planes a largo plazo para la ciudad, que luego deben ser aprobados por los concejales para que se hagan operantes. Mientras que la creación de una comisión especial de planificación por los concejales pudiera resultar ser un instrumento eficaz, ya que automáticamente expande la participación del liderato cívico en problemas críticos de la municipalidad, deben tomarse precauciones para asegurar que las agencias locales de planificación sean verdaderamente una ayuda asesora a los Concejos. Si esta relación va a desarrollarse y mantenerse eficazmente, la oficina de planificación debe estar estrechamente atada al Concejo, el Director de la Oficina de Planificación debe ser responsable ante los Concejales o ante el funcionario administrativo más alto, quienes tienen el poder de prescindir de sus servicios, y las investigaciones y recomendaciones de la oficina de planificación deben comunicarse directamente al Concejo y no publicarse sin su aprobación. El objetivo que se busca no es nada menos que forjar un instrumento por medio del cual las municipalidades puedan dirigir eficazmente sus destinos, mientras que al mismo tiempo contribuyan al bienestar general, material y cultural del pueblo.

Se ofrecen a continuación algunos conceptos básicos que deberían incluirse en un modelo de ordenanza para la Planificación Local.

1. *La agencia planificadora*

Las Ordenanzas Locales deben establecer claramente que la planificación es una función asesora al nivel administrativo. El párrafo pertinente en la ordenanza pudiera tener el texto siguiente:

Por la presente se establece un Departamento de Planificación dentro de la oficina del Presidente del Concejo cuya responsabilidad primaria es la de asistir al Presidente y al Concejo en la formulación de programas para fomentar y mantener un ambiente de vida satisfactorio dentro de la ciudad.

2. *El proceso de planificación*

El rol específico de la agencia debe formularse dándose énfasis primordial al proceso de planificación. El párrafo sobre el particular en la ordenanza pudiera tener el siguiente texto:

El rol específico del Departamento de Planificación es: 1) proveer asesoramiento amplio y específico; y, 2) ilustrar las implicaciones de cursos de acción alternantes para que pueda adoptar un camino prudente de acción legislativa con respecto tanto a los desarrollos privados como públicos.

3. *El plan de amplios alcances*

El proceso de trabajo de cada agencia planificadora debería culminarse en la preparación y el reconocimiento de un instrumento de política conocido como el Plan de Desarrollo de Amplios Alcances. La función exacta, las bases y el contenido de cada plan deben permanecer, sin embargo, como determinación profesional y deben variar de acuerdo con la etapa de desarrollo de la municipalidad y con los problemas que necesitan la más alta atención. El párrafo en la ordenanza pudiera redactarse como sigue:

El Departamento de Planificación desarrollará, mantendrá y recomendará periódicamente, para la aprobación del Concejo, un Plan de Desarrollo de Amplios Alcances para la municipalidad que estará lo suficientemente detallado para: 1) proveer fundamentos en qué poderse basar los reglamentos legislativos; 2) servir como determinante de prioridades para las mejoras públicas; 3) sugerir un equilibrio adecuado entre tipos de servicio que se ofrecen a la comunidad; y, 4) servir como un archivo para la información pública.

4. *Procedimientos para hacer y para adoptar un plan*

El cuerpo legislativo deberá aceptar o certificar la existencia de un plan más bien que adoptarlo formalmente. La adopción por lo general impide que se desarrollen plenamente planes incompletos. El pasaje pertinente en la ordenanza pudiera decir como sigue:

La base para el proceso de planificación comprenderá: 1) la investigación (por inventario de las condiciones); 2) la proyección de tendencias y el análisis de las implicaciones posibles de los diversos cursos de acción; 3) el desarrollo de "planes esquemáticos" para ofrecer una imagen pública de sus consecuencias; y, 4) la recomendación y la aceptación del Plan de Desarrollo de Amplios Alcances (con refinamientos posteriores, adiciones, y enmiendas periódicas) que reflejen el mejor juicio del Concejo de una política adecuada de desarrollo de amplios alcances para la municipalidad.

5. *Disposiciones coordinativas*

Toda la legislación sobre la planificación local requerirá la revisión de los elementos principales del plan por cuerpos de planificación superiores. El pasaje en la ordenanza podría tener el siguiente texto:

Para asegurarse que los elementos básicos del Plan de Desarrollo de Amplios Alcances para la Municipalidad están de acuerdo con los objetivos importantes de desarrollo regional y nacional, el Departamento de Planificación revisará con las agencias de planificación regional y nacional adecuadas, todas las recomendaciones de importancia que conciernan a: 1) facilidades primarias de transportación; 2) instalaciones importantes de servicios públicos; 3) asignación bruta de espacio urbano para centros comerciales o industriales; y, 4) población total proyectada para la cual se han de proveer servicios dentro de la municipalidad.

6. *Disposiciones administrativas*

La obligación de desarrollar un programa a largo plazo de mejoras capitales y de preparar el presupuesto capital anual estimado para la consideración oficial es inherente al proceso de planificación local. A causa de su naturaleza especial y frecuentemente compleja, se deberían proveer otros instrumentos para la implementación de elementos del Plan de Desarrollo de Amplios Alcances en legislación facultativa aparte. El pasaje en la ordenanza pudiera decir:

El Departamento de Planificación preparará un plan financiero a largo plazo para la Municipalidad y someterá anualmente al Presidente del Concejo no menos de días antes del comienzo del año fiscal, una lista de recomendaciones sobre mejoras capitales que en la opinión del Departamento sean necesarias o deseables construir durante el siguiente período de seis años para adelantar los objetivos del Plan de Desarrollo de Amplios Alcances. Esta lista será organizada por orden de preferencia, con recomendaciones sobre cuáles proyectos se construirán en qué año.

7. *La relación entre el Director del Departamento de Planificación y el Presidente del Concejo*

Como el Alcalde o el Presidente del Concejo a menudo no es de hecho el funcionario administrativo más alto de la municipalidad sino que asume su cargo por rotación con los otros concejales, sería conveniente que el Concejo entero ratificara el nombramiento y la destitución del Director de Planificación. El párrafo en la ordenanza podría tener el siguiente texto:

El Director del Departamento de Planificación será nombrado por el Presidente del Concejo con la aprobación de la mayoría de los Concejales, y podrá ser destituido por el Presidente del Concejo con la aprobación de la mayoría de los Concejales.

8. *Requisitos mínimos para el puesto de Director de Planificación*

El párrafo sobre el particular en la ordenanza podría ser redactado en la siguiente forma:

Los requisitos para ocupar el cargo de Director del Departamento de Planificación son los siguientes: ser ciudadano, tener por lo menos 25 años de edad, estar en posesión de todos los derechos civiles y políticos, y poseer un grado universitario en Planificación Urbana, Ingeniería, Economía, Sociología o un campo afín a los mencionados.