

# LA INSTITUCIONALIZACION de la Planificación Municipal\*

(Conceptos y su aplicación en la América Latina)

Por *Salvador M. PADILLA*

## INTRODUCCION

La Institucionalización de la Planificación Municipal, es uno de aquellos temas que durante los últimos años nos ha preocupado profundamente por sustentar el criterio, cada día más convincente de que los problemas vitales con que se confronta la planificación en la América Latina son: la falta de aceptación total de su utilidad por parte de los dirigentes políticos y administrativos y la ausencia de un sistema debidamente institucionalizado que incorpore y vincule todos los niveles y sectores de la administración pública y de la ciudadanía al proceso de planificación. Ambos problemas están íntimamente interrelacionados. A nuestro juicio ya se empieza a manifestar una saludable mejoría en la solución del primer

---

\* Ponencia presentada por el Director del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico ante la Reunión sobre Financiamiento Municipal auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo en enero de 1966.

escollo. A medida que se promueva la institucionalización y se aquilaten sus beneficios, se obtendrá la total aceptación de la planificación por los dirigentes y la comunidad en general.

Es de rigor consignar aquí que el proceso de planificación se visualiza como el instrumento principal para encauzar el desarrollo económico y social de nuestros países. Por eso, en el enfoque del presente trabajo está implícito en todo momento, el concepto de la *planificación para el desarrollo*. Debemos anotar, además, que estamos plenamente conscientes de la dificultad de referirnos a la América Latina en conjunto, por las diferencias substanciales entre los diversos países o grupos de ellos, en el nivel de desarrollo, estructura político-administrativa y en otros aspectos igualmente importantes. Por lo tanto, nuestros conceptos se han formulado en forma flexible lo cual permite su adaptación a las condiciones particulares de cada situación.

Las investigaciones efectuadas demuestran claramente la insuficiente atención que se le ha prestado hasta ahora a su institucionalización. Aun en aquellos países que cuentan con organismos centrales de planificación el enfoque no es integral, por no cubrir todos los campos o por carecerse de estructuras adecuadas para planificar en todos los niveles y sectores de la administración.

En el caso de los municipios, la utilización de la planificación como instrumento de buen gobierno no se ha generalizado ni sistematizado. Escasean las experiencias al respecto. Esta realidad nos ha obligado a presentar un modelo conceptual de lo que debe ser la planificación municipal en lugar de hacer referencia a una evaluación de experiencias vividas por sistemas de planificación municipal.

La inexistencia de estos sistemas y la poca atención que se presta al tema, nos obligan a sugerir el más detenido y pronto estudio del asunto. Como se vislumbran mayores esfuerzos de asistencia técnica y financiera de parte de entidades nacionales e internacionales para con los municipios, *debemos destacar la necesidad de que estos esfuerzos se vinculen y se condicionen a la existencia de sistemas institucionalizados de planificación dentro de esquemas conceptuales parecidos o similares al que aquí se presenta.* En esta forma, los organismos correspondientes recibirán el estímulo y el apoyo que les permitirá convertirse en instrumentos eficaces de progreso.

Nuestro ensayo comienza con un enfoque de la planificación y su proceso aplicable a todas las esferas político-administrativas. Luego se discute la naturaleza y el ámbito de la planificación municipal, desembocando finalmente, en un examen de su institucionalización.

## I. LA PLANIFICACION Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

*Conceptos Generales*

En los últimos años se ha comenzado a comprender cabalmente que la planificación constituye uno de los procesos más vitales e importantes de la administración pública. Para Muñoz Amato, planificación es la función de formular sistemáticamente los programas del gobierno.<sup>1</sup> Por lo tanto, es imprescindible resaltar que el objetivo final de la planificación contempla la idea de ejecución o acción, ya que, de no concretarse o resultar en hechos reales, sólo se habrá efectuado un ejercicio intelectual, teórico, o utópico sin valor práctico alguno. Planificación y acción deben ser pues los objetivos primordiales de toda gestión gubernativa.

Se ofrecen diversas definiciones de este vocablo o concepto según los variados enfoques utilizados por los diferentes autores. Para nosotros, la planificación puede ser definida como el proceso que aspira a mejorar la toma de decisiones individuales y colectivas mediante: la preparación de diversas alternativas factibles para alcanzar los fines u objetivos generales deseados, el examen de las consecuencias futuras probablemente resultantes de cada una, y de la selección de la más apropiada en base a una óptima utilización de los medios o recursos disponibles y una sistemática reconciliación entre fines y medios.

Concordamos básicamente con Martner en que la planificación surge de ciertos "principios", se hace a través de un "proceso" y produce un "resultado": el plan o programa.<sup>2</sup> Parece conveniente que se abandone el concepto de la planificación estática, un tanto implícito en los planes reguladores, y que se reconozca que la planificación se gesta en un proceso continuo que debe cubrir todos los niveles político-administrativos y examinar racional e integralmente todos los diversos sectores y aspectos concurrentes en la administración.

Los principios de inherencia, racionalidad, previsión, universalidad, unidad, y continuidad, conforman la base teórica de este concepto. La Planificación es inherente a, o de la naturaleza de, toda actividad humana. La idea de la mayor racionalidad u objetividad en la preparación y el examen de las alternativas de acción permea sobre y prima en todo el proceso. La necesidad de prever o anticipar el futuro con bastante exactitud es im-

<sup>1</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la administración pública* (México: Fondo de Cultura, 1954), p. 107.

<sup>2</sup> Gonzalo Martner García, *Presupuestos gubernamentales* (Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1962), p. 18.

prescindible. La universalidad exige, por la naturaleza compleja de los asuntos tratados, que se consideren todos los aspectos que influyen sobre la situación. Por unidad se entiende la necesidad de integrar y coordinar en un todo armónico las diversas partes de un plan o programa. La planificación requiere continuidad para evaluar y reformular los planes, ajustándolos, como fuere necesario, a la luz de los resultados obtenidos y de cambios en la situación imperante.

### *Etapas de la Planificación*

La etapas principales del proceso de planificación son las siguientes:

1. Obtención y análisis de datos que permitan un diagnóstico acertado de la situación y pronóstico ajustados del futuro.
2. Formulación de los planes en forma de alternativas de acción preferible.
3. Discusión, selección y aprobación de los planes por las autoridades administrativas y políticas a quienes les corresponda tomar la decisión final.
4. Ejecución de los planes y programas por parte de los organismos o individuos correspondientes.
5. Control, evaluación y revisión de los planes.

Evidentemente, las etapas anteriores no se realizan independiente o separadamente sino que, más bien, existe un continuo proceso de interacción, ajuste y revisión según los trabajos realizados o los resultados obtenidos que en cada etapa aconsejen obtener nueva información, reformular los objetivos y/o las alternativas para ajustarlos a los recursos o modificar las directrices o planes vigentes. En todo caso, el proceso de planificación requiere replanteo periódico y sistemático de sus fines, metas, medios e instrumentos.

### *Componentes de la Planificación*

En lo concerniente a los resultados principales del proceso de planificación se pueden señalar los siguientes componentes integrantes o medidas que varían en el orden en que se presentan de lo más general a lo más específico en cuanto a definición precisa de fines y medios:

1. *Políticas Públicas.* Se consideran como tales a las del desarrollo económico, desarrollo urbano, educación, etc., que deben enmarcar y dirigir los esfuerzos de progreso nacional definiendo, en forma amplia, los propósitos fundamentales de toda la sociedad.

Modelo  
Paola

2. *Planes a Largo y Mediano Plazo.* Traducen los objetivos generales de las políticas públicas en metas un poco más precisas y ajustadas a los recursos predecibles, tanto públicos como privados, especialmente en lo relacionado a obras de desarrollo físico, como planes de desarrollo urbano, planes viales, etc. y a asuntos socioeconómicos de importancia futura, como niveles de ingreso familiar, niveles educativos, índices de salud, etc.

3. *Programas a Corto Plazo.* Aquellos que, con una visión más precisa de las necesidades y los recursos disponibles, establecen para un período —que usualmente no excede de cinco años— las actividades específicas de obras y servicios que se realizarán por el Gobierno, permitiendo encuadrar el presupuesto anual en un marco más amplio y eficaz, donde las prioridades de los proyectos y programas se establecen con mayor racionalidad.

4. *El Presupuesto.* Refleja el programa de obras, servicios y actividades que se propone realizar anualmente. Ello requiere una rigurosa definición y el igualamiento de metas y recursos para que el documento refleje un plan de acción realista. Esta importante fase del proceso representa la culminación de la planificación fiscal.

5. *Planeamiento de Proyectos de Obras Públicas, Programación de Procedimientos y Actividades Administrativas.* Para ofrecer los servicios presupuestados estos aspectos constituyen las últimas medidas de planificación en el largo y complejo proceso de concretar en obras y servicios públicos los objetivos gubernamentales.

Conviene enfatizar que estos componentes también forman parte del proceso de planificación y se gestan utilizando las etapas del proceso anteriormente discutidas. Existe entre estas fases o componentes, una íntima y recíproca interacción e interdependencia que, continuamente, exige reexamen y modificación para articularlos eficazmente en programas de acción.

Dichos o similares instrumentos de la planificación son necesarios en mayor o menor grado en todos los niveles político-administrativos. Claro está, corresponde a los niveles superiores la formulación de los objetivos más generales y comunes que fundamentan y enmarcan todo el proceso, mientras que, los niveles inferiores, tienden más a enfatizar o precisar los planes y programas sectoriales o a particularizar, regional y localmente, los objetivos, planes y programas nacionales armonizándolos con sus propios intereses y problemas.

En conclusión, el proceso de planificación para ser eficaz debe cubrir todo el ámbito, a lo largo y a lo ancho, de la administración pública, coordinando los esfuerzos dentro y entre cada nivel político-administrativo.

### *Conceptos Políticos e Institucionales*

1. *Políticos.* El carácter eminentemente político de la planificación parece innegable, aun cuando se reconozca que la índole compleja de casi todos los asuntos con que se concierne recaban el mejor y más completo asesoramiento técnico posible. El equívoco intento de los científico-administrativistas de separar la política de la administración pública y por ende, de considerar la planificación como esencialmente técnica o neutra, no percibe claramente que en toda gestión o acto gubernamental se entremezclan —en variados grados pero en forma casi indivisible— aspectos de política pública y aspectos puramente de ejecución, estando las medidas relacionadas con la planificación por su naturaleza y jerarquía, incluidas en los de mayor inherencia política.

✕ En el fondo, el concepto de gobernar, implica tanto política como administración-política y administración— y no una separación tajante entre ambos —política o administración—. El proceso de planificación siendo el mecanismo de sistematización y concreción de la política pública —incluyendo planes y programas— debe, pues, fundamentarse en los diversos elementos del proceso político: partidos políticos, nominaciones de candidatos, comicios, opinión pública, proceso legislativo, función ejecutiva o administrativa, revisión judicial.

Afortunadamente el concepto de la planificación parece haber rebasado el debate ideológico sobre democracia y totalitarismo, sobre capitalismo y socialismo. Como Rodrigo Facio, entendemos que “la idea de la planificación, más allá de las posturas dogmáticas y radicales, es algo que puede estudiarse y adoptarse por cualquier nación, independientemente también de cuál sea su organización política.<sup>3</sup> Con todo, la planificación será democrática (como debe serlo siempre) cuando se fundamente en un régimen de tal naturaleza (democrático) y en unos valores, costumbres, propósitos, medios, instituciones y leyes que faciliten y propendan al bienestar general, a la justicia social y a la responsabilidad democrática de los gobernantes.

Parà que la planificación democrática alcance el éxito se requiere, dentro de la sociedad correspondiente: un claro y amplio consenso político sobre los valores y fines sociales y colectivos, un dinámico y responsable grupo de dirigentes capaz de despertar y movilizar el entusiasmo y el apoyo popular, el esfuerzo de planeamiento y desarrollo y un aparato administrativo ágil que ejecute e implemente, eficientemente, los planes y programas adoptados.

<sup>3</sup> Rodrigo Facio, “Planificación económica en régimen democrático”, separata de *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, Sept. 1959, p. 25.

2. *Institucionales.* Según la Nómina de los Nueve Expertos, la reforma de la administración pública debe acompañar a las reformas agrarias, tributarias y educacionales entre las principales reformas planeadas en los países latinoamericanos. En lo concerniente a la administración pública señala que, generalmente, se presta insuficiente atención a los objetivos de coordinar y jerarquizar en forma adecuada los organismos directamente encargados de preparar, ejecutar y controlar los planes.<sup>4</sup>

La situación anteriormente denunciada destaca la conveniencia de tomar, cuanto antes, las medidas necesarias para fortalecer debidamente el proceso de planificación. A nuestro juicio, aparte del logro de un mejor y más decidido apoyo de la ciudadanía toda y de los políticos en particular, el factor determinante en este esfuerzo, será la pronta y efectiva institucionalización de la planificación en el ámbito total del proceso de gobierno.

Por institucionalización entendemos la participación de todos los niveles y sectores de la administración en el proceso de planificación en una forma legitimada, organizada, jerarquizada, sistematizada, activa, continua y coordinada. Legitimizada por legislación establecedora del carácter, los poderes y la organización del sistema; organizada en un sistema formal de oficinas especializadas en todos los niveles político-administrativos; jerarquizada por relaciones de asesoramiento directo a las más altas autoridades en cada nivel o dependencia; sistematizada por relaciones y procedimientos de consulta y trabajo conjunto entre oficinas al mismo o diferentes niveles; activa, por la decidida e informada colaboración de todos los interesados; continua por el acaecer constante a través del tiempo en las diversas etapas del proceso; coordinada por la integración eficaz de la pluralidad de actividades e intereses.

En la medida en que esta concepción un tanto idealista adquiera realidad, se medirá el grado de éxito o fracaso de la labor de planeamiento. Este marco institucional, aunque en forma más simple y sencilla, aplica tanto a la planificación municipal como a la planificación en niveles superiores. En cuanto a los últimos, ya que al nivel municipal se discuten más ampliamente en la segunda parte, nos parece apropiado examinar sus organismos institucionales, su carácter y su ubicación.

El carácter de los organismos de planificación dependerá de las funciones que correspondan al nivel u organismo bajo consideración. Excepto en las esferas más bajas de la administración donde las tareas son más sencillas o de mayor carácter operacional, es aconsejable contar con oficinas o unidades especializadas de planificación, divorciándose así la tarea operativa de la de formulación de políticas, planes y programas. Esta se-

<sup>4</sup> *El Proceso de Planificación*, Separata del Informe de la Nómina de los Nueve Expertos al CIES, 1964, Unión Panamericana, Documento CIES/631, 1965, pp. 12-13.

paración no solamente redundaría en mayor eficacia, por beneficiarse de la especialización y de la eliminación de las absorbentes distracciones que representan las actividades operacionales, sino que, también, resalta la labor de asesoramiento en que se fundamenta el proceso de planificación, reservando a los jefes administrativos y políticos el derecho a la toma de decisiones.

Por la importancia democrática de respetar este derecho, rechazamos la idea de algunos planificadores tecnócratas que propulsan la idea de oficinas u organismos de planificación, independientes o semi-independientes de los poderes públicos, con el poder de tomar decisiones finales en asuntos tan vitales para la colectividad como son aquellos de que se ocupa la planificación. La planificación no puede convertirse en un cuarto poder sino que debe operar dentro del marco establecido por los tres poderes tradicionales del Estado.

Este requerimiento no debe interpretarse como un rechazo a la más estrecha vinculación de los equipos técnicos e intereses privados: sindicatos, empresarios, grupos profesionales, asociaciones de consumidores, etc., al proceso de planificación. La excelente experiencia del Comisariato del Plan Francés, con la incorporación del equipo de asesoramiento técnico mixto-funcionarios públicos y representantes de grupos privados en la labor de selección de alternativas y recomendaciones de metas y prioridades, merece un detenido estudio para adaptarla a las diferentes condiciones de nuestros países. Ello significaría incorporar al proceso extensos grupos de la comunidad hasta hoy marginados de la planificación, pero, no ya en base a sus intereses particulares solamente, sino también en representación de los intereses generales de la comunidad.

3. *Planificación en el Marco Gubernamental.* Lo anterior nos obliga a considerar la ubicación de las unidades de planificación dentro del aparato gubernamental. Si la premisa que hemos sustentado, de la función eminentemente asesora de las oficinas de planificación, es correcta, se colige entonces que para alcanzar sus objetivos éstas deben ubicarse allí donde resida el poder verdadero de tomar decisiones.

Por la complejidad de los problemas de nuestros días, recabadora de continuos y profundos estudios difícilmente realizables con los limitados recursos técnicos legislativos y, porque, como hemos señalado antes, la planificación se realiza en un continuo proceso de formulación, revisión y ajuste, corresponde al Poder Ejecutivo, generalmente, la iniciativa de preparar legislación y planes generales que, después de ser sometidos al proceso legislativo para su discusión y aprobación, revierten al Ejecutivo para su más exacta programación y ejecución. Este mecanismo en ninguna forma coarta o restringe la iniciativa legislativa de presentación de proyectos.

Ante esta realidad parece lógico entonces que las oficinas de planificación usualmente formen parte del Poder Ejecutivo y asesoren directamente al Primer Ejecutivo y a las más altas jerarquías administrativas. No obstante, como reside en el Poder Legislativo el poder de aprobar finalmente las políticas y normas generales de gobierno propuestas y revisar las mismas a la luz de la reacción ciudadana frente a sus resultados, los organismos centrales de planificación, a cada nivel político-administrativo, deberán mantener debidamente informados y asesorados al Poder Legislativo. Un espíritu de colaboración por parte de los planificadores para con los legisladores puede ser significativo para mejorar las relaciones entre estos dos poderes.

Al nivel nacional debe existir una oficina central encargada de la dirección y coordinación del planeamiento global e integral del desarrollo nacional, siendo ésta suplementada por oficinas de planificación especializadas en los Ministerios o Secretarías y en los entes y corporaciones autónomos del Estado, los cuales, deben ser independientes de las unidades con responsabilidades operacionales de cada organismo y directamente responsables al jefe de la entidad correspondiente.

#### *Organismos de Planificación a Nivel Nacional*

Venezuela con su oficina central —CORDIPLAN— asesora del Presidente y unidades independientes de planificación en sus ministerios, parece ser el país que más se acerca a la organización ideal en el plano nacional. Chile con ODEPLAN, adscrita a la Presidencia de la República y oficinas en sus ministerios principales, se organiza para la máxima utilización de la planificación en el logro de sus objetivos y metas nacionales, incluyendo un nuevo Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. La mayoría de los otros países, por no contar con la debida organización para la planificación; por enfatizar en la planificación económica sin prestar la debida atención a los problemas de desarrollo urbano; o por otras razones, parecen no contar con un aparato nacional de planificación integral operante o eficaz.

La función de los organismos de planificación en los niveles o jurisdicciones subnacionales así como en las unidades subministeriales dependen de la naturaleza de lo que aptamente ha llamado García de Enterría, "la administración periférica del Estado" o sea la distribución territorial de los servicios públicos.<sup>5</sup> Si el gobierno central o sus entes autónomos prestan

<sup>5</sup> Eduardo García de Enterría, *La Administración Española* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1961), p. 119.

AP  
9 de  
62/162

servicios directamente a niveles más bajos, corresponde a sus dependencias o agencias operacionales establecer, tanto en sus escalafones centrales más bajos como en sus oficinas territoriales, unidades de programación dentro de sus subdivisiones operacionales. Si, por el contrario, los servicios se prestan por intermedio de, o directamente, por jurisdicciones o esferas político-administrativas inferiores, corresponde entonces a éstas el establecimiento y fortalecimiento de sus organismos de planificación.

En los regímenes federales, como en Argentina, México y Brasil, los Estados o Provincias deberían organizar un sistema de planificación similar al nacional con una oficina central y oficinas en las Secretarías o Direcciones sectoriales.

Los países de régimen unitario, así como las subdivisiones políticas de los estados federados —departamentos, provincias, intendencias, etc.— deberían contar con oficinas de planificación en la medida en que existan funciones administrativas directas que lo ameriten. En la mayoría de los países, en la actualidad, estas funciones no existen o son extremadamente débiles; pero un esfuerzo genuino de fortalecer estas unidades locales de gobierno es impostergable. Su efectividad dependerá de la existencia y buena organización de sus unidades de planificación.

#### *Organismos Regionales de Desarrollo*

Contrario a la desconcertante situación de los niveles intermedios tradicionales, en los últimos años han proliferado poderosas entidades regionales de desarrollo que agrupan, por razones geográficas o económicas, un número de subdivisiones político-administrativas con similares problemas o potencialidades. Abundan los ejemplos. Algunos de los más conocidos son: Corporación de Desarrollo de la Guayana, en Venezuela; Corporación de Desarrollo del Río Santa, en el Perú; Corporación Autónoma de Desarrollo del Valle del Cauca, en Colombia; SUDENE en Brasil, y PAPALOAPAN, en México.

Estos organismos regionales con sus amplios recursos ejercen una profunda y usualmente beneficiosa influencia sobre el territorio bajo su jurisdicción. Normalmente cuentan con oficinas de planificación de primer orden que laboran en estrecha colaboración con las esferas centrales. No obstante, sus relaciones con los niveles inferiores no son siempre satisfactorias por no contar generalmente los últimos, con representación efectiva en los cuerpos directivos de los primeros.

Como se ha señalado antes, un proceso de planificación debidamente institucionalizado, debe vincular íntimamente los esfuerzos, tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, de todos los organismos de plani-

ficación en los diversos niveles. Por esto, las entidades regionales, al igual que las centrales e intermedias, se beneficiarían ampliamente de una estrecha vinculación con un sistema de planificación municipal vigoroso. Hacia la consecución de esa meta debe encauzarse el esfuerzo de todos.

## II. NATURALEZA Y AMBITO DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL

### *Poderes y Funciones Municipales*

El esquema conceptual presentado en la primera parte, nos obliga a iniciar el análisis de la planificación municipal examinando lo relativo a los poderes y las funciones municipales que son los que establecen su naturaleza y ámbito.

Durante largos años los estudiosos de la teoría del gobierno municipal se han agrupado en escuelas con diferentes postulados sobre la naturaleza de los poderes municipales. [Los de la legalista, con enfoque centralista, sostienen que el municipio es únicamente una criatura del Estado cuyas únicas facultades son aquellas delegadas en él por el Estado. Contrariamente, los de la escuela sociológica, de tradición medieval, postulan que el municipio es un núcleo o grupo social natural con facultades inherentes y naturales para resolver sus problemas y necesidades colectivas. ] Otros, destacan los aspectos de la capacidad económica o de la prestación directa de servicios como los elementos que conforman el carácter del poder municipal y por ende, del gobierno municipal.

Estos enfoques contrarios han promovido extensos e intensos debates entre los municipalistas, encontrándose la mayoría de los latinoamericanos entre los que favorecen la mayor autonomía municipal dentro del marco de la escuela sociológica. Por nuestra parte, encontramos plausible, por consideraciones ético-políticas, el que se conceda una mayor y más directa voz a los grupos comunales en la conducción de los asuntos que particularmente le atañen, pero, también, sostenemos que es necesario un enfoque más pragmático a la problemática municipal. Las atribuciones que corresponden al municipio deben ser promulgadas no sólo en base al ideal de mayor autonomía municipal, sino también considerando el potencial económico del grupo social concernido y las evidentes demandas del nivel tecnológico y del desarrollo comercial e industrial de nuestra época, los cuales, cada vez, exigen la integración administrativa o económica-política en mayores grupos sociales. Se ha llegado así al extremo de que ya no se considera como una ilusión irrealizable la integración económica de un grupo de naciones.

Hasta hoy los sistemas típicos de fijación de competencia o poder municipal han sido los siguientes:

1. *Poderes enumerados*. Son aquellos bajo los cuales los municipios exclusivamente gozan de atribuciones específicas que el Estado les concede; este sistema es corriente en los Estados Unidos y varios países latinoamericanos.

2. *Poderes no enumerados*. Todos los asuntos, excepto los reservados por el Estado, pueden ser de la competencia de los municipios; es característico de Inglaterra y los países nórdicos de Europa.

3. *Sistema mixto*. Donde se reconocen asuntos privativos de los municipios y asuntos de interés general de la exclusiva competencia del Estado. Los regímenes locales de Francia y España son típicos de este sistema.

La técnica de distribución exclusiva de poderes no está de acuerdo con el ambiente y la naturaleza de las operaciones de gobierno de hoy, cuando es prácticamente imposible encontrar un problema que tenga perfiles o influencia local exclusiva. Con García de Enterría concordamos que la solución técnica a la situación actual de los regímenes municipales, "está no en el sistema de los poderes exclusivos o divididos, sino precisamente en el de los poderes participados o compartidos entre el Estado y los entes locales, unidos hoy... en una alianza defensiva para atender las necesidades públicas del momento y que, además, necesariamente vienen a encontrarse en los mismos destinatarios, cuya unidad personal, cuya naturaleza social y política, es en último término absolutamente indivisible".<sup>6</sup>

La afirmación anterior se refiere principalmente a las facultades de prestación de servicios, construcción de obras públicas e imposición de tributos; sin que deba interpretarse como limitativa a la autonomía municipal lo relativo a la elección y nombramiento de funcionarios municipales, la gestión administrativa municipal y las facultades emanadas del poder de policía correspondiente al municipio.

\* Los poderes principales de los municipios, antes señalados, guardan todos una íntima relación y establecen el ámbito de la planificación municipal. Las funciones relativas a los servicios públicos y a la tributación, como se verá enseguida, influyen y moldean poderosamente la función de planeamiento municipal. Además, algunos de los poderes de policía municipal relativos al urbanismo, como el establecimiento de reglamentos de edificación, urbanización, lotificación, etc., fundamentan o le dan vida a la planificación física urbana. La forma de selección de las autoridades municipales, así como el proceso de administración municipal, también afectan seriamente a la planificación según se señalará más adelante.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 150.

*Función Municipal y Servicios Públicos*

Corresponde examinar ahora el tema de las funciones municipales en lo concerniente a la prestación de servicios públicos. Esta función puede realizarse tanto por gestión gubernamental directa o mediante concesión a una empresa privada o mixta. Esta última modalidad sigue perdiendo simpatías en casi la totalidad de los servicios públicos y países, pero, cuando se utilizan, el gobierno debe regular la actividad estableciendo normas de servicios y tarifas razonables. Este sistema dificulta la planificación municipal por dos razones principales: primeramente, por exigir una estrecha coordinación tanto con la entidad proveedora como con la reguladora para que se suministren los servicios donde, cuando y en la magnitud que sean necesarios y, en segundo lugar, por los problemas jurisdiccionales de poder de regulación inherentes al asunto.

Como ya hemos insinuado, la prestación directa de servicios por entidades públicas goza de preferencias incuestionables. Al indagar sobre los que corresponden al municipio se confronta nuevamente con el problema de la distribución de poderes, pero, desde una perspectiva donde resalta la capacidad financiera municipal.

*Categorías de Municipios*

Este nuevo ángulo mueve a considerar las diferencias entre las diversas categorías de municipios. Evidentemente, existen grandes variaciones entre los municipios de los diferentes países y aun dentro de una misma nación, en cuanto a extensión territorial y características geográficas, riqueza, tamaño y concentración de la población, etc. Aun así una clasificación simple los puede agrupar en urbanos y rurales, dividiéndose los primeros en tres grupos —grandes, medianos y pequeños— en función al tamaño de su población urbana en la suposición que su concentración refleje poder económico. Los segundos, con población dispersa y un núcleo urbano pequeño usualmente no se clasifican.

Como la población de los municipios urbanos, grandes y medianos, se concentra generalmente en sus zonas urbanas y como los servicios públicos locales tienen principalmente carácter urbano, parecería que el tamaño del agrupamiento urbano no refleja mejor la categoría municipal. La cuantificación de las categorías señaladas no es fácil por no existir criterios uniformes para ello. Sin embargo, para dar solamente una idea del orden relativo de estas unidades, se ofrecen las siguientes cifras: ciudades grandes, más de 250,000 habitantes; ciudades medianas, de 50,000 a 250,000 habitantes y municipios urbanos pequeños, aquellos con un núcleo menor

de 50,000 habitantes. *Corrientemente, mientras menor es la categoría del municipio menor es su capacidad financiera y menor el potencial de prestación directa de servicios.*

Examinando los servicios públicos urbanos específicos bajo la tesis enunciada de poderes compartidos y considerando las categorías de municipios, aquellos se pueden dividir en dos grupos. El primero, agrupa los servicios de primordial competencia de los municipios tales como limpieza y ornato público, mercado, mataderos, cementerios, extinción de incendios, recreación, alumbrado público, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y transportación pública intraurbana.

*Mientras mayor sea la categoría económica del municipio mayor será su potencial para ofrecer todos estos servicios y menor la coparticipación central.* En el caso de los municipios más débiles, los servicios de suministro de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, y transportación intraurbana, probablemente requieran un alto grado de coparticipación nacional o regional. De cualquier forma, los proyectos que se realicen deberán ajustarse a los planes nacionales de desarrollo. Esta última condición debe ser observada, también, por los municipios fuertes.

En el segundo grupo se incluyen los servicios que corresponden primordialmente a los niveles y entes autónomos superiores del Estado en los cuales sólo pueden coparticipar o colaborar los municipios más grandes y de mayores recursos, tales son: educación, salubridad, asistencia y seguridad social, vivienda de interés social, servicio de empleo y conciliación obrero-patronal, sistemas de comunicaciones, policía de seguridad, etc.

Los municipios urbanos grandes cuentan indudablemente con una posición financiera más fuerte que les permite la prestación directa y eficiente de un mayor número de servicios con menor coparticipación central. Incluso pueden crear corporaciones o entidades de servicios municipales que sean autosuficientes.

La situación en las ciudades medianas es menos satisfactoria. Generalmente, cuando cuentan con una buena base económica y un poder impositivo adecuado, pueden proveer satisfactoriamente una serie de servicios públicos independientemente o con moderado apoyo o subvención de esferas superiores. *Por la importancia que usualmente tienen las ciudades medianas como centro regional y/o "polo de crecimiento", debe estimularse su desarrollo fortaleciendo sus facultades financieras, aún con subsidios centrales moderados, en lugar de suplantarse sus atribuciones con las de entes autónomos superiores.*

El caso de los municipios urbanos pequeños y de los rurales es mucho más difícil por su baja capacidad financiera y base económica. Aquí una idea romántica de la autonomía municipal no resolverá los problemas con

que se confrontan. *La creación de estructuras operacionales de cooperación intermunicipal y/o la copartición en proyectos regionales con organismos superiores, incluyendo las entidades autónomas, parece ser lo más factible para ofrecer la oportunidad de alcanzar niveles de servicios satisfactorios logrando además una mayor participación de la comunidad en los asuntos que le interesan más directamente.*

Los argumentos presentados han sido hasta cierto punto reconocidos por la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), que en su séptima reunión celebrada en Río de Janeiro en 1958, adoptó las siguientes recomendaciones:

El desarrollo de los actuales procesos tecnológicos y de la economía de las grandes empresas, tienden a transferir al plano regional o nacional, servicios básicos de utilidad pública, como energía eléctrica, abastecimiento de agua, etc., debiendo constituirse organismos permanentes y especializados para examinar estos problemas bajo los aspectos económicos, financieros, sociales, urbanos, etc.

De acuerdo con la organización política y administrativa de cada país, esos organismos podrán tener o no carácter intermunicipal, debiendo ser siempre considerados en sus planes, los intereses y el respeto a las autonomías locales.

En lo que respecta a estos problemas, debe intensificarse el régimen de acuerdos y convenios intermunicipales, y entre los municipios y las demás esferas de gobierno, así como la consulta popular en los casos en que se juzgue conveniente.<sup>7</sup>

Además de la prestación de servicios, otro elemento importantísimo en la determinación de la naturaleza de la planificación municipal, es el relativo a la imposición de tributos. Los poderes tributables, la utilización que se haga de estos poderes, y la calidad del esfuerzo administrativo de recolección de impuestos determina, principalmente, en unión a la capacidad económica de la comunidad, el monto de los ingresos municipales. Estos, a su vez, establecen la magnitud y la calidad de la gestión pública municipal tanto en el presente como en el futuro. En vista de su importancia, nada más propio que, en las reformas tributarias que se proponen para nuestros países, se provea un poder impositivo municipal más equitativo reservándole a los municipios, totalmente o en una medida substancial, aquellas fuentes de impuestos más estrechamente vinculadas a las

<sup>7</sup> Carlos M. Morán: *El Congreso Interamericano de Municipios y la Hacienda Municipal*,

funciones municipales y a sus particularidades espaciales. Solamente contando con recursos suficientes podrán los municipios realizar una planificación eficaz.

### III. LA ADMINISTRACION Y LA PLANIFICACION MUNICIPAL

Habiendo discutido brevemente los poderes y las funciones municipales y un poco más detalladamente lo concerniente a los servicios públicos y la tributación, se examinan ahora los aspectos generales de la administración y la planificación municipal.

#### *Administración Municipal*

Los problemas con que se confrontan corrientemente las administraciones municipales, se agravan por los altos índices de crecimiento demográfico y de inmigración urbana típicos de casi todos nuestros países. La insuficiencia de los servicios urbanos de agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.; el bajo nivel o lo inadecuado de los servicios comunales de educación, salubridad, cultura, recreación, etc.; los deficientes medios de transporte y comunicación y de servicios industriales necesarios para el desarrollo industrial; la crisis de vivienda y otros problemas, agobian a la casi totalidad de nuestras ciudades. Es cierto que, el insuficiente nivel de desarrollo económico los complica enormemente. Pero, por encima de ellos y, podría decirse, casi como causándolos, persiste aquel de la crisis administrativa municipal.

Las dimensiones del problema recaban soluciones urgentes, amplias y profundas. Deben incluirse, entre otras, las siguientes: mayor idoneidad en los políticos locales, reforma tributaria, mejoramiento de la administración financiera y del control de la evasión de impuestos, sistematización y mejoramiento de los procedimientos y los mecanismos administrativos, capacitación técnica y administrativa de los funcionarios, disponibilidad de asesoramiento técnico y administrativo. Además, es de primordial importancia la creación de instituciones de financiamiento que ayuden a los municipios, especialmente en la concentración de empréstitos para construir obras de servicio público.

En términos generales, el gobierno y la administración municipal deben ser fortalecidos en todos los países, especialmente en cuanto a sus recursos financieros. La Reunión sobre Financiamiento Municipal en Latinoamérica presagia importantes contribuciones en este último senti-

do. Los nexos intermunicipales deben, además, ser estrechados en todos los sentidos, incluso en la operación conjunta de servicios. A menos que se fortalezca e institucionalice el sistema de planificación, desde el plano municipal hasta el nacional, no se cosecharán todos los frutos que las aspiraciones y las circunstancias de nuestros pueblos reclaman.

### *Planificación Municipal*

Desde 1954 la OICI reconoció la importancia de la planificación para la administración municipal cuando en su Quinta Reunión en San Juan de Puerto Rico adoptó las siguientes recomendaciones:

Declarar que la planificación es indispensable en el Gobierno Municipal y que debe rechazarse la noción de que pertenece exclusivamente a los gobiernos nacionales.

Recomendar a los gobiernos municipales la formulación sistemática de planes de desarrollo integral de largo plazo con la debida unidad y previsión, para orientar sus gestiones, tarea que requiere el establecimiento de órganos especializados de planificación, con personal técnico cuya función sea asesorar a los funcionarios ejecutivos y legislativos en la formulación de programas, aun cuando las decisiones normativas deban ser sancionadas, en última instancia, por las personas que tienen la autoridad política.

Declarar que el presupuesto debe concebirse como un plan de acción expresado en términos financieros, como una fase de la planificación de amplio alcance...<sup>8</sup>

Su importancia exige pues una mirada más fija y profunda sobre la planificación municipal. Como ya se ha planteado, ésta cubre a todas las funciones municipales. Como puede colegirse de nuestra clasificación de municipios y servicios, realmente nos estamos refiriendo aquí principalmente a los aspectos de la planificación urbana, en razón de que cuando un municipio trata de atender sus áreas rurales solamente añade una dimensión más a sus problemas. Sin embargo, tanto el concepto como el esquema institucional no varían significativamente para los municipios con funciones primordialmente rurales o para las actividades rurales en los municipios urbanos. Cubre además a las áreas metropolitanas donde se magnifican los problemas urbanos.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 7.

La planificación municipal debe cubrir casi todos los aspectos de la gestión municipal, manifestándose particularmente en tres asuntos: la programación de servicios, obras y actividades; el ordenamiento del crecimiento urbano y la coordinación de proyectos. El primero ha sido ya discutido ampliamente; los otros dos asuntos se discutirán después de considerarse y en función de él, el proceso de planificación municipal. Esta función debe ajustarse a la concepción del proceso de planificación presentado en la primera parte, basándose en los principios, gestándose en las etapas y produciendo los resultados o componentes integrantes del sistema. Los principios y las etapas, enunciados anteriormente son igualmente válidos a este nivel que al nacional o al regional. Los componentes, sin embargo, reflejan las particularidades características de esta clase o tipo de planificación.

Los objetivos generales de la política nacional de desarrollo establecen el marco de referencia para formular las políticas generales del municipio. Naturalmente, el municipio los modifica, precisa y detalla en base a las peculiaridades y aspiraciones regionales y locales, especialmente en lo concerniente a la política de desarrollo urbano. Esto no debe eximir a los municipios de la necesidad de que, por medio de su sistema de planificación, hagan llegar a niveles superiores sus inquietudes y demandas.

De la política de desarrollo urbano que se adopte, así como también de las otras políticas sectoriales, emanan las directrices que guían la formulación del plan a largo plazo para el crecimiento y el ordenamiento urbano en un futuro de 20 ó 25 años. Usualmente éste se denomina Plan Regulador o, preferiblemente, para dar una idea más clara de su dinamismo y no enfatizar el aspecto regulativo, Plan de Desarrollo Urbano, el cual, debe ser revisado periódicamente, digamos, cada cinco años.

Pero como en un plazo tan lejano es difícil predecir con precisión el crecimiento que se logrará durante las distintas etapas o períodos, los estudiosos del tema recomiendan que se establezca un plan a mediano plazo, como marco de referencia intermedio un poco más predecible para la canalización de esfuerzos y la consideración de prioridades de desarrollo.

Con esta guía puede prepararse entonces con mayor precisión y exactitud, el programa a corto plazo de mejoras u obras permanentes municipales. Aunque no es lo usual, sostenemos que es necesario también un programa, a corto plazo, de servicios y actividades operacionales que refleje sus niveles y costos. Estos programas se preparan para períodos de tres a seis años señalándose un orden relativo de prioridades y un plan para cada año futuro. El programa debe ser reformulado anualmente para ajustar los planes de años subsiguientes a la luz de la experiencia del año transcurrido y de las nuevas expectativas.

El presupuesto anual, incluyendo tanto los gastos de financiamiento como de inversión en mejoras permanentes o capitales, así como los ingresos previstos, es el elemento más fundamental de la administración urbana en lo relativo a la programación de servicios, obras y actividades municipales. Como instrumento de planificación fiscal refleja el régimen tributario existente que establece la cuantía de los ingresos municipales. La técnica de presupuesto por programas y actividades debe utilizarse, pues permite una programación más clara y específica y una mejor evaluación de resultados.

Finalmente, el proceso de planificación municipal resulta en el planeamiento de proyectos y en la programación de procedimientos y actividades. Continuamente hay que ocuparse, además, de la vinculación, armonización y revisión de la planificación de los proyectos privados y de otros organismos públicos, para ajustarlos a los objetivos y disposiciones de las políticas, los planes, los programas y los reglamentos. Estos elementos de la planificación operativa son muy importantes al nivel municipal.

El anterior esquema, tanto por su enfoque global como por su proyección temporal, representa el sistema ideal a implantarse cuando los recursos técnicos y financieros lo permitan. Pero aun en ausencia de los más completos planes a largo plazo, pueden prepararse, incluso por los municipios más pobres, planes esquemáticos de desarrollo y utilizarse las fases de programación y presupuesto con ventajas significativas.

### *Planificación Urbana*

El sistema descrito y comentado anteriormente ha cubierto ampliamente el aspecto de la programación de servicios y actividades. Para comprender más cabalmente la naturaleza de la planificación urbana conviene discutir un poco más los otros dos aspectos envueltos: el ordenamiento urbano y la coordinación de proyectos.

La planificación física urbana, cuyo fin principal es propender al disfrute de una mejor vida urbana, se fundamenta en el ordenamiento racional y armónico de los principales componentes urbanos: las áreas residenciales, las áreas de trabajo, las áreas comerciales, los transportes y las obras y servicios comunales de educación, salud, etc. Los instrumentos principales de la planificación física son:

- a) El Plan de Desarrollo Urbano que establece sus fines y objetivos y determina la distribución de usos de los terrenos y la estructura

- de organización de la comunidad. También debe incluir disposiciones sobre la ubicación y el carácter de los elementos sectoriales del plan tales como: escuelas, hospitales, áreas recreativas, etc.
- b) El programa de mejoras capitales y el presupuesto anual reflejan las obras públicas que se realizarán, las cuales deben estar en consonancia con el Plan de Desarrollo Urbano.
  - c) Los reglamentos de zonificación, lotificación y edificación que regulan el proceso de urbanización y edificación urbano. Estos instrumentos, exceptuando los reglamentos, forman parte de nuestro esquema conceptual general; la excepción representa una particular modalidad de la planificación física urbana.

La coordinación de proyectos, aunque es una función aparentemente sencilla, representa una de las más importantes y exigentes tareas del planeamiento municipal. No sólo es necesario coordinar todos los proyectos municipales sino que, también, y lo que es usualmente más difícil, hay que integrar en tiempo y lugar la planificación y ejecución de las obras en la localidad emanados de organismos y entes autónomos superiores. También es necesaria la coordinación con las obras regionales que afecten las realizaciones locales. Si los organismos de niveles superiores no informan sus proyectos ni los planean en coordinación con los municipios los resultados serán nefastos, como ocurre frecuentemente en la realidad: proyectos de vivienda que permanecen desocupados durante largo tiempo por falta de alcantarillados, duplicidad de proyectos, y otros ejemplos, son evidencia muda pero clara de este defecto. Conviene resaltar que estos problemas en muchos casos son causados más por la falta de cooperación y coordinación de las entidades superiores que por desidia o deficiencia del municipio.

#### IV. INSTITUCIONALIZACION

##### *Ubicación y Organización Interna de los Organismos de Planificación*

Los elementos institucionalizantes de un sistema de planificación —legitimidad, organización, jerarquía, sistematización, actividad, continuidad y coordinación— que enunciamos en la primera parte pueden dividirse en dos grupos principales: 1o. Ubicación y organización de los organismos de planificación. 2o. Relaciones internas y externas de la planificación municipal.

La legitimación, la organización y la jerarquización del proceso de planificación, influyen conjuntamente, tanto en la ubicación como en la organización interna de las oficinas municipales de planificación. La legislación legitimadora del sistema de planificación no sólo establecerá su carácter y sus poderes, sino que también fijará las pautas a seguirse en su organización y jerarquización. La ubicación que se le dé a la planificación en el gobierno municipal reflejará más directamente la jerarquía que se le concede, mientras que el tipo y la forma de la organización de su oficina determinarán el sistema, el alcance y la calidad de la planificación.

Los municipios deben gozar de la facultad de establecer, por derecho propio, su sistema de planificación; pero donde no tengan esa prerrogativa, los niveles superiores —la Nación o el Estado Federado según sea el caso— deben adoptar las medidas permisivas necesarias. En el primer caso, gozarán de mayor flexibilidad local pero con la posible desventaja de requerir, por falta de uniformidad, una mayor coordinación con otros niveles. En el segundo caso, por el contrario, la legislación permisiva probablemente provea mayor uniformidad y más fácil coordinación. En ambos casos, es importante que existan claras disposiciones que legitimen el sistema municipal y señalen sus facultades.

La ubicación de la función de la planificación en la administración municipal debe establecerse, como ya se ha señalado, allí donde resida la máxima autoridad municipal. Esto induce a examinar las relaciones de poder en los tres principales sistemas democráticos de gobierno municipal: Dual, por Comisión y por Gerente.

Debe señalarse, antes de proseguir, que en los gobiernos municipales tiende a conservarse una mayor y más activa participación del Concejo Municipal que en los campos legislativos de las esferas más altas. Esto es, quizás debido principalmente a una mayor vivencia y familiarización con los problemas locales y al carácter relativamente más sencillo de estos últimos.

En el sistema clásico o dual existe generalmente un Concejo deliberante y un Ejecutivo unipersonal. Bajo este sistema se presume una distribución y balance del poder entre los dos poderes, mientras que, bajo sus dos modalidades especiales —de alcalde fuerte o de alcalde débil— se establece una más clara relación de autoridad máxima. Volviendo al caso más típico, el alcalde suele contar, especialmente en los municipios grandes y medianos, con un aparato administrativo bajo su control, que le otorga la primacía en el poder. El que el alcalde sea, en algunos casos, nombrado por poderes superiores y no electo por el pueblo, es antidemocrático y debe

corregirse, pero no influye sobre la realidad de quien disfruta del poder real.

Tanto en el caso de gobierno por Comisión como en el de Gerente o Administrador Municipal, el poder radica en el Concejo Municipal aun cuando, en el último caso, el responsable directo de la administración sea el gerente. Igualmente sucede en el caso del alcalde débil.

Como se ha visto, los organismos de planificación municipal se pueden ubicar en el poder ejecutivo o en el poder legislativo municipal, o con carácter semi-independiente de ambos, como se hace en muchas ciudades de los Estados Unidos, aunque usualmente con muy poco éxito. Estos intentos de desvincular la planificación de los problemas de la "polítiquería" local dándoles poderes para tomar decisiones, no han tenido mayores oportunidades de éxito por estar marginados al poder municipal real. Solamente en carácter asesor de las autoridades municipales tienen las comisiones locales semi-independientes de planificación, valor efectivo.

En cuanto a si los organismos de planificación deben responder primordialmente al poder ejecutivo o al poder legislativo todo depende, repetimos, de cuál sustente la máxima autoridad. Cuando el alcalde goza de los poderes principales, el organismo de planificación debe estar directamente bajo su control, asesorándolo en la formulación de los planes y coordinando su gestión. Aún así, el organismo de planificación municipal debe guardar una estrecha relación y colaboración con el Concejo o Asamblea deliberante.

En el caso que el Concejo Municipal sea la autoridad máxima, la oficina de planificación debe responder y asesorar directamente a este cuerpo. Si existe un gerente municipal o un alcalde débil puede que el organismo esté administrativamente bajo su supervisión, pero esto no modifica lo relativo a la responsabilidad final.

Volviendo al sistema en que los alcaldes sustentan el poder máximo, pero no son electos ni por el pueblo ni por el Concejo Municipal y que por ser nombrados por el poder ejecutivo del nivel superior están exentos de responsabilidad política directa para con la comunidad, nos sentimos predispuestos a recomendar, por consideraciones éticas, que se viole la regla que hemos indicado y la oficina de planificación responda al legislativo municipal. Pero estamos conscientes que esta posición puede no ser realista y que no fructifique. Mejor quizás sería erradicar el mal democratizando el sistema de elección.

El concepto de ubicación que hemos propuesto para la planificación municipal destaca el carácter consultivo de los organismos de planificación, asegura el control de los planificadores por los representantes públicos

y fortalece la coordinación democrática entre los poderes públicos municipales principales.

Excepto en las ciudades grandes, es difícil concebir la necesidad de oficinas separadas de planificación al nivel de las principales dependencias o departamentos municipales. Usualmente será suficiente contar con equipos o individuos encargados de la programación sectorial correspondiente, en las unidades o dependencias operacionales.

Suelen ser necesarias, en las áreas metropolitanas y algunos distritos capitales, oficinas metropolitanas o distritales de planificación que coordinen los esfuerzos de las diferentes oficinas municipales incluidas en el ámbito metropolitano. Igualmente será necesario crear un mecanismo de coordinación en los casos en que se creen entidades operativas intermunicipales.

Usualmente la oficina de planificación constará de una dirección y un equipo técnico y administrativo, excepto en las ciudades pequeñas y los municipios de lento desarrollo en donde un solo técnico puede realizar totalmente la función consultiva. La dirección de la oficina al nivel municipal debe ser, a nuestro juicio, unipersonal aun cuando exista una comisión de ciudadanos asesorando directamente a la oficina y a las autoridades municipales. Una dirección colegiada no parece ser aconsejable por las inherentes dilaciones en el sistema y porque los problemas con que se enfrenta no son de tanta complejidad como para necesitar un cuerpo técnico y normativo intermedio.

Sin embargo, se concibe la dirección colegiada en los Concejos de Planificación Metropolitanos y en las Juntas de Planificación Intermunicipal que se creen. Tales organismos deberán contar con equipos técnicos propios o utilizar los de sus municipios integrantes en la formulación y preparación de los planes conjuntos.

Para los municipios pobres o estáticos que no ameritan tan siquiera una persona para su oficina de planificación, nos parece que la solución debe radicar en la creación de organismos de planificación intermunicipal que ofrezcan, entre otros, este servicio; o que los niveles intermedios —departamentos o provincias— ofrezcan, por medio de sus oficinas de planificación, asesoramiento técnico a los municipios pobres localizados dentro de su jurisdicción.

En cualquier caso, las oficinas municipales de planificación deben estar bien organizadas administrativamente y contar con personal idóneo. Toda ayuda en préstamos para obras municipales debe estar condicionada a la existencia de un buen sistema de planificación municipal, así también es obvio que éste no podrá organizarse, si a los municipios medianos y pequeños no se les provee asistencia técnica y, quizás, financiera, por

organismos nacionales o internacionales. Esta ayuda será especialmente importante para establecer metodologías de planificación aplicables a sus problemas particulares y limitados recursos.

### *Relaciones Internas y Externas de la Planificación Municipal*

Los elementos institucionalizantes no considerados aún en su relación con la planificación municipal son: sistematización, actividad, continuidad y coordinación. Todos influyen en las relaciones internas y externas de la planificación municipal.

La sistematización implica en lo interno el establecimiento de relaciones estrechas de consulta y trabajo conjunto con las otras unidades municipales. En la preparación de planes y programas se debe aprovechar los conocimientos más íntimos y especializados de las oficinas operacionales del municipio; por ejemplo: la de finanzas debe cooperar con la preparación del presupuesto, la de obras públicas puede aportar colaboración valiosa en el planteamiento vial, etc. Donde existan dependencias municipales con equipos de planificación, como es posible encontrar en los municipios más grandes, las relaciones con éstos deben ser lo más estrechas posibles, pero en éstos y otros casos, siempre se debe vincular a los responsables de la ejecución con la labor de planeamiento.

Deben formalizarse relaciones con los poderes ejecutivos y legislativos municipales. El poder municipal que fuere la autoridad máxima, deberá considerar a la oficina de planificación como su mano derecha, ya que es su principal y más eficaz fuente de asesoramiento. La oficina de planificación deberá ganarse también el apoyo y respeto del otro poder, manteniéndolo debidamente informado de los trabajos que se realizan y consultándole sobre los planes futuros.

Las relaciones internas deben propender por una activa y continua colaboración de todos los grupos arriba mencionados, los cuales deben sentirse partes integrantes y no accesorias del proceso. La participación debe ser inteligente, basada en la mejor información disponible y cubrir las diversas etapas del proceso. La pluralidad de intereses y participantes exige a su vez, aún al mismo nivel, un esfuerzo coordinado de primer orden.

También las relaciones externas de la planificación municipal son influidas por los elementos institucionalizantes arriba mencionados. Los dos sectores con que se concierne principalmente son: la ciudadanía en general y los organismos de planificación en los niveles superiores.

Al igual que horizontalmente se realiza en el plano municipal, hay que sistematizar verticalmente las relaciones de consulta y trabajo con-

junto con los organismos superiores de similar función para establecer formalmente un sistema de flujo recíproco de información, planes e ideas. La planificación regional y nacional no puede mantenerse al margen de los problemas y las particularidades locales. Tampoco puede la planificación municipal operar en el vacío sin directrices superiores o en contra de éstas. La incomprensión cabal de esta realidad es, desgraciadamente, un mal en la mayor parte de los sistemas de planificación existentes. Su corrección debe estimularse cuanto antes.

Es importante fortalecer los sistemas de planificación en las esferas nacionales y regionales, pero más importante aún es que el sistema que se establezca a estos niveles reconozca e integre debidamente la función de planeamiento municipal. Esta integración aunque acepte las relativas jerarquías, debe respetar y apreciar la valiosa contribución que pueden hacer los organismos locales, reconociendo que el éxito de las actividades de desarrollo depende en buena medida de la efectividad con que se resuelvan los problemas locales en aquellos lugares estratégicos o con potencialidad futura.

Con buena voluntad, claro discernimiento de la necesidad de que el sistema cubra todos los niveles y sectores, y con sentido de responsabilidad política, no debe haber dificultad en sistematizar los procedimientos de consulta y trabajo conjunto. Sin embargo, se deberá evitar con especial atención, que los antes autónomos se marginen o no presten toda su colaboración al proceso de planificación, como la experiencia de varios países nos demuestra. Su poderío económico y superioridad técnica a veces los induce a no ofrecer la debida atención y colaboración a la planificación municipal, lo cual no es recomendable y sí perjudicial.

Las relaciones externas de las oficinas municipales de planificación deben también apoyarse en la activa, continua y coordinada coparticipación con las entidades de planificación superiores. Estos elementos deben también manifestarse en las relaciones con la comunidad en general.

La creación de comisiones o comités consultivos de ciudadanos que colaboren en la mejor comprensión y dilucidación de los asuntos municipales deben ser estimulados, especialmente en los municipios mayores. En esta forma no sólo se fortalece el apoyo general a la planificación municipal, sino que se estimula la creación de un clima democrático de mayor participación ciudadana en la búsqueda de sus aspiraciones. Si los integrantes son seleccionados inteligentemente y éstos no velan por sus intereses ni los de su clase y sí por los del pueblo en general, se contará con un poderoso refuerzo al equipo oficial de planeamiento. La mayor participación ciudadana en el proceso de planificación debe ser la culminación de su institucionalización.

## V. CONCLUSIONES

1. Por ser la planificación la función de formular sistemáticamente los programas del gobierno, su objetivo final contempla la idea de ejecución o acción. Planificación y acción deben ser, pues, los objetivos primordiales de toda gestión gubernativa.

2. La planificación se gesta en un proceso continuo que debe cubrir todos los niveles político-administrativos y examinar racional e integralmente todos los diversos sectores y aspectos concurrentes en la administración.

3. El carácter eminentemente político de la planificación parece innegable, aun cuando se reconozca que la índole compleja de casi todos los asuntos con que se concierne recaban el mejor y más completo asesoramiento técnico posible.

4. Aparte del logro de un mejor y más entusiasta apoyo de toda la ciudadanía y de los políticos en particular, el factor determinante del esfuerzo será la pronta y efectiva institucionalización de la planificación en el ámbito total del proceso de gobierno.

5. Por institucionalización se entiende la participación de todos los niveles y sectores de la administración en el proceso de planificación en una forma legitimizada, organizada, jerarquizada, sistematizada, activa, continua y coordinada.

6. Debido a la función eminentemente asesora de las oficinas de planificación, éstas, para alcanzar sus objetivos deberán ubicarse allí donde resida el poder verdadero de tomar decisiones. Las oficinas de planificación usualmente forman parte del Poder Ejecutivo y asesoran directamente al Primer Ejecutivo y a las más altas jerarquías administrativas. Además deben mantener debidamente informado y asesorado al Poder Legislativo.

7. Al nivel nacional debe existir una oficina central encargada de la dirección y coordinación del planeamiento global e integral del desarrollo nacional, siendo ésta suplementada por oficinas de planificación especializadas en los ministerios o secretarías y en los entes y corporaciones autónomas del Estado, las cuales deben ser independientes de las unidades con responsabilidades operacionales de cada organismo y directamente responsables al jefe de la entidad correspondiente.

8. Las principales funciones municipales relacionadas con la planificación son los servicios públicos, la imposición de tributos y el poder de policía relativo al urbanismo.

9. En la prestación de los servicios públicos urbanos deberá existir un sistema de coparticipación con los niveles superiores en los cuales la

participación municipal debe ser en función de su tamaño y capacidad económica.

10. En las reformas tributarias que se proponen para nuestros países se debe proveer un poder impositivo municipal más equitativo en relación con sus responsabilidades públicas.

11. Deben fortalecerse la administración, el financiamiento y la planificación municipal.

12. La ubicación que se le dé a la planificación en el gobierno municipal reflejará la jerarquía que se le conceda mientras que el tipo y la forma de la organización de su oficina determinarán el sistema, el alcance y la calidad de la planificación.

13. La ubicación de la función de la planificación en la administración municipal debe establecerse, allí donde resida la máxima autoridad municipal: en el alcalde o en el concejo municipal, según sea el caso.

14. En las áreas metropolitanas o algunos distritos capitales serán necesarias oficinas metropolitanas o distritales de planificación que coordinen los esfuerzos de las diferentes oficinas municipales incluidas en el ámbito metropolitano. Igualmente será necesario crear un mecanismo de coordinación en los casos que se creen entidades operativas intermunicipales.

15. Las oficinas municipales de planificación deben estar bien organizadas administrativamente y contar con personal técnico y administrativo idóneo. Los municipios medianos y pequeños necesitan asistencia técnica y financiera para su gestión de planificación.

16. Las oficinas de planificación municipal deben establecer relaciones estrechas de consulta y trabajo conjunto con otras entidades municipales y con las oficinas de planificación de niveles superiores. Además deben incorporarse al proceso la colaboración de comisiones consultivas de ciudadanos.

17. Entre todos los niveles y los sectores interesados en la planificación debe existir una sistemática, activa, continua y coordinada colaboración.

18. El tema de la institucionalización de la planificación municipal no ha recibido todo el estudio y experimentación que merece. Este ensayo ha presentado un marco conceptual con este propósito. Se recomienda una mayor atención a este vital asunto.