

**TEORIA Y PRACTICA DEL PLANEAMIENTO
MUNICIPAL**

**Superintendencia de Articulación
de Municipios (Brasil).**

PLAN DEL ARTICULO

INTRODUCCION

I. CONCLUSION GENERAL

II. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS ESPECIFICAS

1. Planes en perspectiva
2. Definición del planeamiento
3. Proyectos Institucionales
4. Temática Local
5. Proyecciones económicas
6. Equilibrio de datos
7. Modelo único
8. Planes extensivos y sin escalonamiento temporal
9. Falta de personal capacitado
10. Bajo costo de la elaboración de los planes
11. Costos en la ejecución de los proyectos
12. Sofisticación y Asimilaciones
13. Indices de ejecución
14. Planes abandonados
15. Viabilidad técnica
16. Exequibilidad financiera
17. Falta de equipo de implantación
18. Resultados que no compensan costos
19. Impacto de los planes en el contexto
20. Organo de planeamiento
21. Plan y población
22. Ausencia del liderazgo
23. Institucionalización del planeamiento
24. Ausencia de integración económica
25. Integración financiera
26. Integración con el departamento
27. Integración microregional
28. Ejecución conjunta.

BREVE RESEÑA

La Superintendencia de Integración Municipal (SUPAN), fundada en febrero de 1973, es una organización de la Secretaría de Planeación y Coordinación General del Estado de Minas Gerais y su objetivo es promover el acercamiento entre el Estado y los municipios, favoreciendo la integración de los tres niveles de Gobierno.

La SUPAM ha desarrollado sus actividades en cinco áreas: Desarrollo Micro-regional; Desarrollo Municipal; Adiestramiento de Recursos Humanos Locales; Información a los Municipios y Orientación del Fondo de Participación de los Municipios.

La información a los municipios se realiza por medio del INFORMATIVO de SUPAM que llega mensualmente a todos los Alcaldes y Presidentes de los Concejos, así como a las autoridades y órganos departamentales y nacionales. El adiestramiento del personal de las Alcaldías, lo promueven los propios asesores de SUPAM y se realiza mediante convenios con organismos como el IMAN, de la Secretaría del Interior, el IBAM, la UFMG y la PUC-MG. En el campo de Desarrollo Municipal se está montando un programa que busca la implantación del proceso de planeamiento local a partir de 1976. En cuanto al FPM, la labor de esta es orientada a las Alcaldías en lo relacionado con la elaboración, ejecución y presentación de cuentas de Fondo, así como con los procesos de vinculación de cuentas en contratos de financiamiento.

La implantación del proceso de planeación micro-regional, precisamente es la experiencia más importante que la SUPAM desarrolla, teniendo en cuenta el desarrollo municipal, de manera directa con las directrices de la planeación departamental.

INTRODUCCION

El presente trabajo, es el resultado de la acción desarrollada por la SUPAM Superintendencia de Integración Municipal, de acuerdo con el Convenio Técnico y Financiero celebrado por el entonces Ministerio de Planeación y Coordinación General a través de la SAREM y de la Secretaría de Planeación y Coordinación General del Estado de Minas Gerais.

Este trabajo, en líneas generales comprendió:

a) La aplicación de un cuestionario-entrevista, a los municipios mineros, objeto del planeamiento local, con miras a detectar la receptividad del plan, por parte del Alcalde, del Presidente bajo cuya administración se elaboró el plan, del Presidente del Concejo, de los líderes de oposición, del Presidente de las Asociaciones Locales representativas; de identificar la situación de las respectivas Alcaldías, en cuanto a la institucionalización del planeamiento, evaluar las realizaciones consiguientes de los planes y las vinculaciones Intergubernamentales a nivel de planeamiento.

b) El análisis documental de los planes, con el fin de evaluar su contenido, técnicas y métodos utilizados.

c) La realización del Seminario interno de la SUPAM, que con base en los datos obtenidos en los trabajos anteriores, ofreció conclusiones sobre el proceso de absorción del planeamiento local en el Estado de Minas Gerais.

Se procuró dar a este informe no solamente la característica de diagnóstico, sino del documento que contiene las sugerencias operacionales que permitan dinamizar y volver más efectivo y consecuente el proceso de planeamiento local, de tal modo que estas sugerencias

cias puedan constituir la base para el montaje del plan de trabajo de SUPAM.

Con base en estas sugerencias se definieron las líneas principales de acción del organismo en las áreas de Planeación Micro-regional, Planeación Municipal, Adiestramiento de Recursos Humanos Locales e Informes a los Municipios.

El informe presenta una conclusión general y 30 conclusiones específicas que cubren los siguientes aspectos:

1. Fase de elaboración del plan, manifiesta en el análisis documental que hace relación a contenido, técnicas y métodos, costo y financiamiento, (11 conclusiones);

2. Base de implantación de los planes, como conclusión del análisis de los datos levantados en el cuestionario, que estudia viabilidad técnica y financiera, equipo de implantación y resultados (8 conclusiones);

3. El aspecto institucional del planeamiento en los Municipios revelado por el análisis documental y por los datos del cuestionario (6 conclusiones);

4. La integración con los demás niveles de planeamiento, a través del análisis documental de las informaciones presentadas en el cuestionario (5 conclusiones).

El trabajo de evaluación de los planes locales contó con la coordinación del Profesor Jorge Gustavo de Costa, de la Fundación Getulio Vargas; y con la participación de los técnicos Haekkel Silva Rosenberg, Jorge de Rezende Dantas, José Reinaldo Couveia, Antonio Geraldo Méndez Ferreira, Terezinha dos Santos y José Oidaque Dutra de Souza.

Baldonado Arthur Napoleao
Superintendente de la SUPAM

I - CONCLUSION GENERAL

Aun cuando se prestó alguna contribución a los municipios, en particular en la fase inmediata a la elaboración de los planes, el planeamiento local, con la metodología aplicada hasta el momento, no hizo posible obtener resultados efectivos y permanentes para el desarrollo municipal, micro-regional o regional minero.

II - CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS ESPECIFICAS

PLANES EN PERSPECTIVA

1. En la etapa de planeación se consideró a los municipios como entidades administrativas estables, por lo cual se acordó presentar una forma de planes en perspectiva y no de planes de acción de los Alcaldes.

El tratamiento de los planes para el nivel municipal, aplicó implícitamente el modelo de definiciones globales que caracteriza los planes del Gobierno Departamental. Para tal tipo de Gobierno, esas definiciones funcionan con parámetros que, con los ajustes de cada administración, orientan la actuación de los diversos órganos gubernamentales y las transacciones de éstos, en términos de incentivos, con ayuda de la iniciativa privada. Se admite el plan de perspectiva porque tiene un doble respaldo;

a) De capacidad de los órganos ejecutores para interpretarlos bajo la forma de proyectos o de proposiciones operacionales;

b) De una considerable estabilidad administrativa que se verifica a nivel de Gobierno Departamental.

La estabilidad administrativa, entre tanto, no implica un compromiso abso-

luto con determinado curso de acción, puesto que el desarrollo no se efectúa, necesariamente dentro de un determinismo lineal, cuyas perspectivas pudiesen ser establecidas sin tomar en consideración los resultados obtenidos en cada etapa. En el caso del Gobierno Nacional, volviendo al ejemplo, la línea central del plan económico fue reajustada en tres etapas distintas, a saber: 1955 a 1965, sustitución de importaciones; 1965 a 1973, consumo de escala; a partir de 1973, capacidad competitiva.

Los planes en perspectiva, en relación con el Gobierno Municipal presentan dos temas pragmáticos. El primero, de naturaleza extrínseca, se refiere a la variación político-administrativa a que está sujeta la vida comunitaria municipal. El segundo, más relevante, en este caso, se refiere a la propia característica intrínseca de los planes, cuyas proposiciones no son tratadas según el enfoque operacional. Así expuestos, estos planes ofrecen reducidas condiciones de ejecución por tres motivos principales:

a) Los Alcaldes tienen dificultad para interpretar la línea de perspectiva del plan y ajustarla a su perspectiva inmediata, limitada por el plazo de su mandato y por los compromisos políticos que orientaron su campaña electoral y continuar la orientación, en su entender, de su trayectoria política.

b) El Gobierno Local tiene dificultad para interpretar las proposiciones de perspectivas y darles sentido operacional, bajo la forma de programas de acción del Gobierno.

c) El Gobierno Local tiene reducidos instrumentos de apoyo coyuntural que le garanticen interferencia a nivel de perspectiva de desarrollo, en tal forma de poder determinar y mantener bajo

análisis permanente el cuadro de resultados, o en forma de afectar con gran margen de intencionalidad y previsibilidad los factores exógenos regionales y micro-regionales influyentes en el cuadro coyuntural inmediato y en el cuadro de perspectivas.

SUGERENCIA: Los planes deben presentar a la Administración Municipal propuestas más prácticas, traducidas en programas de acción, relacionados con los plazos-meta, prioridades y, ofreciendo opciones para las decisiones político-administrativas.

DEFINICION DEL PLANEAMIENTO

2. Los planes (proyectos) no ofrecieron la definición de los problemas de planeación de los municipios y la definición de soluciones integradas. Analizaron los problemas sectorialmente.

Uno de los requisitos fundamentales del plan gubernamental o empresarial es la caracterización de objetivos, cuya consecución puede constituir el "problema" del planeamiento.

Teniendo los objetivos como parámetros de referencia, los proyectos (Planes) operacionales se concentraron en la solución de los "problemas" de planeación. Cuando el objetivo es el desarrollo, el "problema" de planeación puede llegar a constituirse en la definición de un esquema de interferencia en los diversos factores económicos, sociales e institucionales, a fin de establecer condiciones favorables y controlables de esos factores, para la obtención de índices que correspondan al desarrollo deseado. Ese esquema es la solución integrada para la elaboración del plan. Para el montaje del esquema definido, se deberá, entonces, obtener la contribución de los sectores necesarios, en la medida y en el escalonamiento temporal

recomendables. De esta forma se puede llegar a la perfecta ecuación intersectorial, condición indispensable para el buen desempeño del equipo de planeación y para la ejecución planeada.

El trabajo estratificado por sectores representa una contribución válida en la fase inicial del levantamiento de datos y en la fase siguiente al diagnóstico y al pronóstico. El tratamiento de los problemas exige, necesariamente, el procesamiento intersectorial y la observancia de sus interrelaciones. De esa manera, el programa global es formulado como resultado de la definición global amplia, del desarrollo de soluciones en programas y proyectos sectoriales y de la interacción de esos programas y proyectos.

Ese enfoque operacional (ver ítem 1), por el cual la presentación final de los planes debería traducirse en programas de acción, y proyectos, conduce a una actuación intersectorial más efectiva, representada por la localización en cada programa o proyecto, de los técnicos necesarios, los cuales, con base en la formación profesional específica, tenderían a transformarse en técnicos de planeamiento local. Básicamente, la adopción de este enfoque implica una aceptación de la organización, por proyectos (objetivos), a la inversa de la organización por sectores.

SUGERENCIA: Es necesario adoptar un nuevo procedimiento metodológico, de tal manera que la constitución de grupos de trabajo no sea orientada por las especialidades o disciplinas de los técnicos comprometidos, y sí por la constitución que se dé en la medida que lo requieran los proyectos.

PROYECTOS INSTITUCIONALES

3. Los planes fueron irregulares en cuanto a la descomposición en proyec-

tos. Predominaron los proyectos relativos al área institucional, sin demostración clara de costos y beneficios.

El análisis documental no reveló ningún análisis de costo-beneficio que permitiera justificar el predominio de proyectos relativos al área institucional. La ausencia de ese análisis se explica, en parte, por la deficiencia en la integración intersectorial, señalada en el ítem anterior. El predominio de proyectos relativos al área institucional se origina en la adopción de modelo de planeamiento que toma como dato prioritario la elaboración e implantación de cierto número de proyectos en este sector.

Se trata de proyectos prácticamente pre-elaborados, derivados de un lado, por la experiencia acumulada en la organización administrativa de los principales municipios brasileros; y de otro, de la aparente universalidad de esa experiencia, que la tornó a los demás municipios, algunas veces por el mero ejercicio dactilográfico.

La hipótesis de que la ejecución de proyectos institucionales (objetivo-medio) puede contribuir como apoyo al desarrollo de otros sectores (objetivo-fin), así mismo sin el riguroso encadenamiento intersectorial, (que) es otro factor que acaba reforzando esa concentración del plan en términos de detalle. La experiencia en realidad puede demostrar que ese desequilibrio en la concepción y elaboración de los planes no crea condiciones favorables ni al desarrollo local ni a la adopción permanente del planeamiento.

Otra consecuencia de este modelo es que municipios con características distintas y en diferentes fases del desarrollo tuvieron en el plan el mismo tratamiento en cuanto al área institucional, en lo que concierne a la naturaleza y número de proyectos.

SUGERENCIA: Se hace necesaria la adopción de nueva metodología de trabajo (sugerida en los Items 1 y 2) para que la ordenación de proyectos sectoriales se base en programas estratégicos globales.

TEMATICA LOCAL

4. Los planes se centraron en una temática rigurosamente local, con insignificante evaluación y correlación de factores exógenos favorables al desarrollo de los municipios.

El concepto básico del planteamiento integrado presupone la doble Interacción a nivel sectorial y a nivel territorial. Esto porque si algunos problemas municipales son de posible solución, en el ámbito local, tal caso no ocurre con la mayoría de ellos, especialmente los de naturaleza económica. El desarrollo local depende de un conjunto de transacciones económicas demográficas, financieras y hasta políticas, con otras áreas, desde las circunvecinas, las que comprenden la micro-región las que integran el mismo Departamento y, por fin, las que forman los ejes de producción-consumo.

El desarrollo intensivo de ese complejo de transacciones obliga a las vinculaciones con instituciones públicas departamentales y nacionales y con el sistema empresarial del país. El trato superficial en el análisis y en la ecuación de los problemas, cuyas soluciones exceden el ámbito local para situarse en una esfera más amplia, genera deficiencias que en gran parte serían responsables por la dificultad de implantación de los planes. La principal dificultad reside en la difícil operacionalización de los programas por la falta de apoyo de las otras esferas que intervienen en el proceso, que no se identifican con las recomendaciones del plan.

SUGERENCIA: Se hace necesaria una actuación más efectiva del Departamento junto al proceso de planeamiento local, favoreciendo la vinculación entre los planes a nivel municipal, departamental y nacional y la integración de los respectivos programas de acción, teniendo en cuenta el logro de los objetivos comunes y complementarios y la concentración de recursos disponibles.

PROYECCIONES ECONOMICAS

5. Los planes presentaron proyecciones económicas, pero no proporcionaron ayudas concretas de interferencia en el sector, ni proyectos de adecuación de la economía local a las estructuras físicas y administrativas proyectadas. No trataron el problema de empleo para el pueblo, ni correlacionaron el problema de empleo con el crecimiento demográfico.

El modelo del plan adoptado para el planeamiento local no incorporó como dato central o crítico, las cuestiones de "eficiencia urbana" y "eficiencia del área". Desde el punto de vista local, las proyecciones económicas, para efecto del plan, se tomaron como variables independientes, para configurar las posibilidades de desarrollo.

El plan no conduce en esta forma a una colaboración de interdependencia sectorial causal. Se percibió sí que los planes no distinguieron el diagnóstico económico regional. En algunos casos la distinción ocurrió en virtud de que destacó la función del municipio en el cuadro económico departamental. Como las variables: función económica, renta interna, crecimiento demográfico y eficiencia urbana son fuertemente interrelacionados y afectan de manera directa el comportamiento de las variables sociales e institucionales, su tratamiento en términos del plan, precisa ser explícito y, tanto cuanto sea posible, produciendo

un proyecto concreto para garantizar la exequibilidad global de las demás proposiciones del plan.

SUGERENCIA: Los planes locales deben elaborarse dentro de la sistemática más amplia, que incluya definiciones y orientaciones establecidas en los planes y programas departamentales y nacionales. La integración mencionada en la sugerencia anterior hace suponer que, como estrategia de acción, la política de planeación local debe ser establecida como parte integrante de la política de desarrollo departamental, vinculada a su vez con aquella a nivel nacional.

EQUILIBRIO DE DATOS

6. Los planes no revelan equilibrio en cuanto a los datos que respaldaron las respectivas proposiciones.

Este equilibrio se manifiesta en la orientación de dos factores. El primero, en cuanto se relaciona con los datos. No emprendiendo investigaciones directas para la consecución de datos, lo cual aumentaría sustancialmente el costo de los planes, los datos allegados fueron obtenidos de las fuentes departamentales o nacionales. La no existencia de una fuente única o de homogeneidad de las fuentes existentes acarrió, debido a la mayor o menor accesibilidad a ellas, el desequilibrio constatado. Esto implica en el problema de disponibilidad de datos, no necesariamente intrínseco el proceso de planeamiento, más directamente ligado a las actividades gubernamentales que debieran constituir apoyo fundamental a este proceso. El segundo factor intrínseco en la elaboración de los planes es la disparidad en el procesamiento y análisis de los datos obtenidos, contándose con que muchos de esos datos ahora claramente discriminados, no ofrecieron ninguna conclusión que fundamentara lo que era un

diagnóstico y lo que eran proposiciones operacionales. Este factor implica una deficiencia metodológica del propio proceso de planificación.

SUGERENCIA: En lo que respecta al primer factor, se hace necesario un mayor engranaje entre los órganos departamentales y nacionales, de manera que facilite el acceso a las fuentes de información. Este engranaje, sin embargo, de nada valdría sin la interrelación entre los órganos-fuente con aquellos encargados de la coordinación del proceso de planeación. La falta de integración a nivel municipal, de datos agregados por la región o por el Estado constituye una necesidad fundamental. En cuanto al segundo factor, es indispensable una actuación más efectiva y práctica de órganos gubernamentales junto al proceso de planeación, única forma de evaluar y orientar los planes durante su ejecución.

MODELO UNICO

7. Los planes tendieron a aproximarse al modelo único, constituyendo una agregación de los sectores institucional y físico con referencia a los sectores económico y social.

Conforme se expuso en el ítem 2, el planeamiento integrado no formuló su modelo teniendo como referencia básica un "problema" de planeación, de modo a generar la siguiente secuencia práctica: problema-solución - desdoblamiento sectorial de la solución - tratamiento sectorial integrado. Ese modelo implica que la ecuación del "problema" constituye el punto central de referencia para la integración del plan.

El exceso de simplificación metodológica produjo un modelo que se aceptó como dato para la planeación local y necesidad de acercamiento de los secto-

res económico, físico, administrativo (Institucional) y social, bajo la hipótesis, por lo menos configurada en el modelo de que la totalidad de las soluciones sectoriales resolvería el "problema" de planeación.

Este modelo presenta dos dificultades prácticas que interfieren el resultado del plan. Primero, la suma de soluciones sectoriales no produce necesariamente la solución integrada, pues el desarrollo local no sigue el modelo matemático rígido.

Segundo, la definición de soluciones sectoriales demanda el ecuacionamiento de problemas a nivel de los sectores tratados. La cabal experiencia en los sectores institucional y físico, integrado con algunos modelos de tratamiento de esos sectores, ha favorecido el acercamiento sectorial en esas áreas.

Los modelos utilizados no fueron desarrollados específicamente por el planeamiento integrado, pero, por solicitud de municipios que dirigen el proceso de modernización y planeamiento local ofrecen un cuadro lógico de análisis, diagnóstico y especificación de proyectos para la organización municipal e incremento de la capacidad tributaria y el ordenamiento de crecimiento territorial.

Por cuanto no existe experiencia y modelos equivalentes en los sectores económicos y sociales, no se tratan al mismo nivel de detalle en cuanto a las proposiciones, creando, de un lado, el desequilibrio del plan, y de otro, el vacío de sustentación para las actividades institucionales y físico-territoriales.

SUGERENCIA: Se hace necesaria la definición de un nuevo modelo operacional, como procedimiento metodológico para la elaboración de planes locales. Este modelo operacional orientaría, a la

inversa de consagrar soluciones hechas para situaciones distintas, establecer proposiciones coherentes con la realidad abocada. Esta diversificación de soluciones adaptadas a las condiciones locales específicas, debe resultar, entretanto, de un modelo operacional también adaptable a aquellas condiciones. Esto significa que el propio procedimiento de planear debe estar conforme con la realidad objeto del planeamiento.

PLANES EXTENSIVOS Y SIN ESCALONAMIENTO TEMPORAL

8. Los planes tienden a ser extensivos, suficientes y no selectivos, en la lista de providencias, sin indicación de su escalonamiento temporal.

Uno de los problemas críticos en el desarrollo es que se hace necesaria la aplicación de recursos en determinadas áreas o actividades estratégicas, sin perjuicio de las actividades normales que emanan del Gobierno. Como los recursos son limitados, considerando la capacidad de endeudamiento, el planeamiento no puede huir al permanente problema de opciones en cuanto a la iniciación y en cuanto a la época en que pudieron ejecutarse. Los planes, por tanto, deben reflejar el cuidado del análisis riguroso de la capacidad que tienen las prefecturas para ejecutar proyectos nuevos. Es necesario que la coyuntura global sea analizada. Se admite como recomendable la extrapolación de metas globales y sectoriales que debe atender el Municipio, desde que sistemáticamente se revisen y actualicen. Para efecto propio, entre tanto, se hace necesario que se delimiten etapas de trabajo, correspondiendo a períodos de previsión exigible, en que un rol de proyectos seleccionados se presente para opción de los administradores, permitiéndoles examinar disponibilidades de recursos financieros y de recursos humanos, así como la

oportunidad de ejecución de los proyectos. El plan será más práctico si se indica la secuencia más ventajosa de los proyectos y las consecuencias de las opciones alternativas, dejando al alcalde cierto margen de decisión.

En esta relación, deben recibir tratamiento especial los proyectos cuyo interés trascienda al ámbito local por su importancia para el desarrollo regional o departamental. Esos proyectos tienen mayor sentido estratégico, inclusive porque funcionan como factores de captación de recursos externos.

SUGERENCIA: Se hace necesario una mayor discriminación en cuanto a las proposiciones prácticas sugeridas por el plan de la Administración Local. Complementando la sugestión y conclusión 1, se observa que un programa de acción, para ser presentado por el plan, necesariamente tiene que ser dirigido dentro del proceso que, conteniendo elementos de la propia Administración Local, sea suficientemente claro a nivel, inclusive, de análisis de costo/beneficio.

FALTA DE PERSONAL CAPACITADO

9. En la mayoría de los casos, no había en el cuadro de la municipalidad, personal habilitado para colaborar en los trabajos de los técnicos contratados; sin embargo, en un pequeño porcentaje se consiguió alguna vinculación entre los funcionarios más capacitados y los consultores.

La ninguna integración entre el equipo encargado de elaborar el plan (formado siempre por técnicos venidos de fuera) y funcionarios locales da como resultado que el plan se caracteriza como un apéndice anexado a la estructura administrativa municipal. La perspectiva del planeamiento como proceso, queda así eliminada desde su iniciación; y de hecho, el

plan se vuelve aislado lo cual el procedimiento consiguiente y natural es el archivo.

Este problema envuelve dos cuestiones básicas. De un lado, el propio procedimiento de los planificadores que, orientados por la acción, según modelo único, llegan a los municipios con toda una programación definida externa, no adaptándose a las condiciones específicas locales. De otro lado, no se puede culpar a los equipos de planeación por el hecho de constatar la inexistencia, en la mayoría de los casos, de personal administrativo local capaz de integrarse a la elaboración de los planes.

SUGERENCIA: El programa departamental de planeación municipal debe integrarse con la acción de perfeccionamiento de los recursos humanos locales para el planeamiento. Esta acción podría constituirse en programa paralelo, a nivel departamental. Podría, también, estar directamente integrada con el proceso de planeación, a través de la formación de equipos de planeamiento mixtos, compuestos por consultores y técnicos municipales. En todo caso, se hace necesario distinguir los municipios dotados de recursos administrativos de aquéllos que no lo tienen. Esto daría como resultado dos procedimientos de planeación distintos. En el caso de los primeros municipios, se admitiría el planeamiento integrado más complejo; y en el segundo, el planeamiento básico, ambos, entre tanto, coherentes con la situación administrativa local.

BAJO COSTO DE LA ELABORACION DE LOS PLANES

10. Los municipios mineros buscaron mantener relativamente bajos los costos de elaboración de los planes, en muchos casos sin contraer deudas para los futuros alcaldes.

La tendencia observada representa un dato positivo para el montaje de esquemas que vinculen la planeación en el Estado. Se hace necesario, resaltar que este hecho se derivó fundamentalmente de la participación directa de SERFHAU en la elaboración de la mayoría de los planes. Esta tendencia es válida en el sentido que:

a) Debe haber control en cuanto a la inversión y la elaboración del plan; y

b) La capacidad mínima requerida de un municipio para desencadenar el proceso de planeamiento y la de financiar el plan sin la proyección de obligaciones y pérdidas para la fase de su ejecución.

Se debe también considerar que el plan -diagnóstico y pronóstico global y sectorial- no ofrece expectativa de beneficio directo. Es una contribución que el municipio dá al fondo perdido, para su desarrollo. Ya los proyectos, que dieron carácter operacional al plan, pueden calcularse en términos de beneficio efectivo, debiendo computarse su costo y limitarse con referencia a ese beneficio.

La disponibilidad revelada por las Alcaldías para el patrocinio de los planes, a nivel compatible con su presupuesto anual, y las ventajas que pueden obtenerse con estudios micro-regionales y en desarrollo de esquemas válidos para grupos municipales, se deben elaborar en un cuadro especial para que bajo la dirección del Departamento, se promuevan experiencias de planeamiento articulado que cubra varios municipios.

SUGERENCIA: La elaboración de planes locales debe realizarse mediante la aplicación mínima posible de recursos financieros municipales, permitiendo vincular estos recursos a las etapas sub-

siguientes de elaboración de proyectos. Inserta dentro de un proceso que cubra la articulación intermunicipal, dentro de micro-regiones, la elaboración concomitante de planes locales permitirá reducir aún más, para cada municipio, separadamente los referidos costos.

COSTOS EN LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS

11. Los planes no especificaron los costos de ejecución de los proyectos, siendo impracticable establecer la contabilización de los gastos de las alcaldías a cuenta de la ejecución de los planes. En todos los casos, los proyectos del área institucional que llegaren a ser ejecutados, a excepción del Catastro Técnico Municipal, pertenecerían al cuerpo propio del plan, bajo la forma de anexos.

Esta deficiencia de información tiene dos significados prácticos. Primero, revela el estado incipiente del montaje administrativo para la implantación del planeamiento, en particular en cuanto a los aspectos de evaluación y control. Este hecho contribuye a la rápida descharacterización del plan como instrumento orientador de las acciones del Gobierno Municipal. Segundo, demuestra cómo las iniciativas municipales siguen el curso que les es impuesto por el alcalde. No hay distinción, en términos de registros o acompañamiento, entre proyectos constantes del plan (o partes de esos proyectos) y proyectos sueltos como actividades rutinarias o especiales de la alcaldía, paralelas al plan, coincidentes y al mismo tiempo divergentes.

SUGERENCIA: La metodología de la planeación debe conducir a la perfecta consonancia entre el plan, definido en términos de etapas y el programa de acción de cada alcalde.

SOFISTICACION Y ASIMILACIONES

12. Los planes elaborados con mayor grado de sofisticación tuvieron menor grado de asimilación por las Alcaldías.

El mayor grado de sofisticación no se encuentra necesariamente concentrado en la perfección de técnicas y métodos utilizados, lo cual sería deseable. Ello se refleja más en la adopción de un lenguaje especializado, consecuentemente hermético para quien deba absorberlo. A veces, también resultó un volumen de documentación exagerado. Esto acarrea la disolución de la fuerza argumentada en las propuestas presentadas y en la falta de una explicación clara de la situación de los municipios y del significado de planeación. Por consiguiente, la no comprensión ni asimilación del contenido de los planes, invariablemente conduce a la no adopción de sus proposiciones o la adopción de otras acciones, nada raro, contrarias al propio plan.

No sería exagerado suponer la falta de caracterización, de los clientes de los planes, dentro del proceso de planeamiento.

Se puede suponer que para el equipo de planeamiento, el cliente inmediato se identifica en el organismo, en el municipio que contrata, financia y fiscaliza la ejecución de los planes. El nivel técnico de este organismo conduciría a la necesidad de que el equipo de planeamiento realice lo mejor para el cliente inmediato, independiente de las características socio-culturales del municipio, objeto del planeamiento.

SUGERENCIA: Se hace necesario reformular el proceso de planeamiento, a fin de identificar sus objetivos reales y prioritarios que se encuentran en los municipios. Esto conduciría a la simplificación de los planes, permitiendo su

asimilación por parte de los municipios y asegurando a los órganos, no municipales interesados, una visión más real de la situación municipal, evitando la homogenización forzada de las realidades diversificadas.

INDICES DE EJECUCION

13. En la mayoría de los casos el índice de ejecución de los planes fue relativamente regular en el área institucional (código tributario, catastro, código de obras y leyes complementarias, reorganización administrativa) y relativamente bajo en las demás áreas.

Aun cuando la elaboración de los proyectos en el área institucional se encuentra agrupada con el objetivo del plan en sí, su implementación es apenas regular. Considerando que esta implementación no implica costos adicionales significativos, se puede suponer que el problema reside en la incomprensión de la necesidad de su ejecución. De modo general los códigos tributario y de obras, por ejemplo representaron muchas veces un significativo desgaste político de la administración, junto a la población municipal (por el aumento de impuestos y limitaciones al mercado inmobiliario). La ausencia del análisis de costo-beneficio y la falta de divulgación del plan contribuye a volver negativa las reacciones ante las proposiciones del plan. Con relación a las propuestas en las demás áreas, se observa que no se traducen en proyectos para su ejecución. La elaboración y ejecución de tales proyectos encuentran dificultades financieras y técnicas. Las primeras se manifiestan por la ausencia estimativa de costos, por la ausencia de evaluación financiera, de capacidad de endeudamiento de las alcaldías o por falta de enfrentamiento a aspectos presupuesto-programa municipal en los objetivos de los planes. Las segundas se reflejan por la deficiencia

de recursos humanos, verificada en las alcaldías y en los municipios en cuestión.

SUGERENCIA: La elaboración de planes locales debe comprender una amplia divulgación de las soluciones propuestas, traducidas en proyectos específicos y cuya evaluación de costo-beneficio puede facilitar las decisiones político-administrativas. Los planes deben ser completados con un análisis financiero significativo y operacional, favoreciendo la caracterización del proceso de planeamiento identificable en los presupuestos-programa del gobierno municipal. La discriminación de proyectos prioritarios y de recursos financieros y humanos disponibles, tanto dentro como fuera de los municipios, debe relacionarse con programas departamentales y nacionales, a fin de permitir su implementación. Para ello deben concurrir la acción integrada de los gobiernos municipales, departamentales y nacional y con la participación de oficinas técnicas como agentes inmediatos.

PLANES ABANDONADOS

14. En la mayoría de los casos, los planes se encontraban prácticamente abandonados en la administración del alcalde siguiente al que contrató la elaboración independientemente del nuevo alcalde, que se considera como su opositor o sucesor.

Es evidente que el plan, tal como se concibió no funcionó como factor de institucionalización de planeamiento. Se destaca también, que sus resultados, debido a su afectación altamente reducida, especialmente el hecho de que el problema no se coloca en una perspectiva de discontinuidad administrativa; el análisis de ese dato vuelve a demostrar qué factores intrínsecos de concepción y presentación del plan interfieren en el éxito de su ejecución.

En la realidad, los alcaldes reciben una fuerte demanda de acciones que resuelvan los problemas inmediatos, los cuales requieren soluciones rápidas. En los municipios medianos y pequeños, la población local se coloca en una posición de gran dependencia, en relación con el alcalde y la alcaldía. Los modelos de planeamiento, en general, fueron desarrollados para municipios de mayor importancia, donde el cuadro de problemas es diferente y las demandas asumen características menos individualizadas, más colectivas y menos inmediatas.

Se trata de dos situaciones distintas de planeamiento. En la primera, en los municipios medianos y pequeños (la referencia no es propiamente de dimensión territorial sino de recursos) el plan para ser aplicable, debe estar más próximo al programa de acción del alcalde, previendo inclusive las acciones de carácter más permanente y las especiales para atender a circunstancias emergentes. Ese plan será más realista, tendrá en cuenta las dificultades de previsiones, rigurosas en la primera etapa del planeamiento en estos municipios.

SUGERENCIA: Se hace necesario que los planes asuman características específicas, de acuerdo con las disponibilidades de recursos humanos de las alcaldías. Siendo distinta y heterogénea la estructura administrativa en los municipios, los planes deben adaptarse a ésta, toda vez que la organización es el principal agente en la institucionalización del planeamiento.

VIABILIDAD TECNICA

15. En la mayoría de los casos las soluciones propuestas por los planes perdieron la hipotética viabilidad técnica por no haberse implantado inmediatamente.

Si las deficiencias intrínsecas del plan pudieron constatarse mediante análisis documental, no ocurrió lo mismo en cuanto a posible viabilidad de sus proposiciones. De hecho, en la mayoría de los casos, solamente en la fase de discriminación en proyectos, esta viabilidad pudo ser evaluada. Ocurre, sin embargo, que la eficacia del planeamiento en cuanto al proceso, sólo puede verificarse por medio de la implantación de propuestas específicas. La necesidad de elaboración e implantación de proyectos, verificada anteriormente, se constató también, como uno de los medios más efectivos para obtenerse la evaluación más práctica del proceso de planeamiento.

SUGERENCIA: Los planes deben ofrecer en sus objetivos el desarrollo de los proyectos, o estar inmediatamente ligados a la fase subsiguiente de elaboración de proyectos, acompañados de programas de acción con mira a sus ejecuciones.

EXEQUIBILIDAD FINANCIERA

16. Los planes no ofrecieron subsidios que permitiesen evaluar la exequibilidad financiera de su completa ejecución. En la mayoría de los casos, entre tanto, esa viabilidad probablemente existió, en virtud de la capacidad de endeudamiento de los municipios que determinaron la elaboración de los planes.

La ausencia de análisis financiero, en cuanto a los planes realizados, constituye uno de los grandes problemas, ya referidos en la conclusión 13.

La capacidad de endeudamiento de los municipios debe ser preocupación básica de los planes, con miras a estimar la viabilidad y programar las inversiones municipales, a fin de que sea posible contraer los financiamientos necesarios para la implementación del plan.

SUGERENCIA: De acuerdo con la sugerencia del ítem 13, se hace necesaria la definición de estrategias de acción, a fin de disminuir los costos de elaboración de planes, posibilitando así una mayor vinculación de la capacidad financiera de los municipios a la fase de implementación.

FALTA DE EQUIPO DE IMPLANTACION

17. No llegaron a formarse equipos de implantación de los planes, en forma de garantizar la unidad de ejecución. En la mayoría de los casos la implantación fue irregular en cuanto al número y naturaleza de los proyectos ejecutados.

La experiencia está revelando que el problema crucial del planeamiento, para los gobiernos municipales, no reside propiamente en la etapa de elaboración de los planes, sino en la posibilidad de su ejecución. La etapa de elaboración fue viabilizada por la disponibilidad de equipos consultores y por el auxilio prestado por el SERFHAU. Para las alcaldías es impracticable la contratación de equipos de implantación, salvo en casos especiales, como el del Catastro Técnico Municipal, cuya dimensión, inclusive en términos de plazo, se define con más facilidad.

Un sistema permanente de planeamiento no se limita al gabinete técnico encargado de la elaboración y revisión de planes y proyectos. Depende, en gran parte, de la capacidad de las unidades encargadas de asimilar y ejecutar esos planes. En un último análisis, la capacitación del gobierno local para el planeamiento corresponde al proceso gradual que debe abarcar toda la estructura de la Administración Municipal.

Al no presentarse esa capacitación de modo uniforme, la ejecución del plan tenderá siempre a ser irregular, pues

algunos proyectos encontraron unidades preparadas para emprenderlos, en tanto que otros corrieron el riesgo de ser ejecutados con insuficiencia, o ser abandonados.

SUGERENCIA: Complementando la sugerencia del ítem 9, se hace necesario que el proceso de planeamiento local incluya un procedimiento específico hacia el problema de capacitación administrativa de los gobiernos municipales. Tal procedimiento debería prever no solamente las acciones orientadas hacia la organización funcional sino al desarrollo de la capacidad administrativa en términos de recursos humanos.

RESULTADOS QUE NO COMPENSAN COSTOS

18. Según la opinión de las autoridades locales, en la mayoría de los casos, los resultados de los planes no compensaron los costos respectivos.

Esta información confirma y refuerza el análisis del ítem anterior, en cuanto a la ejecución de los planes. Refuerza, porque adiciona una nueva dimensión de la evaluación. El plan abre expectativa de resultados, en general, una perspectiva de inversiones, o sea, con capacidad multiplicadora. Su evaluación es hecha con tendencia a comparar los resultados multiplicadores, o al menos, multiplicados. Al concluir esa evaluación, los resultados no llegaron a compensar directamente los costos del plan, se define entonces, que su índice de beneficios fue realmente pequeño.

La falta de datos dificulta el análisis completo de esta información. No se debe descartar la hipótesis de inversiones de rendimiento a largo plazo, ya que a corto plazo serían juzgadas improductivas. Como fue expuesto anterior-

mente, los esquemas de planeamiento local se resienten de mecanismos de evaluación y control. En ese sentido, la administración departamental podrá ofrecer valiosa ayuda al planeamiento local.

SUGERENCIA: Los planes deben caracterizarse como parte integrante del proceso de planeamiento, no sólo cubriendo las alcaldías sino también la comunidad municipal. Esta es la forma de lograr mecanismos dinámicos de evaluación y control, permitiendo conseguir los objetivos, en cuanto se refiere a la ejecución de los planes y logrando sugerencias para hacer las alteraciones necesarias.

IMPACTO DE LOS PLANES EN EL CONTEXTO

No fue posible, con base en los datos e informaciones existentes, formar un cuadro fidedigno que reflejara el impacto de los planes en el contexto físico, administrativo, económico y social del municipio.

La adopción de un planeamiento local integrado, presupone la expectativa de que éste venga a constituir un marco importante de vida comunitaria local, que determine el período de abandono de las soluciones empíricas e improvisadas, en favor del proceso deliberado y racional de desarrollo, en los aspectos físicos, económico, social e institucional. Esa expectativa, por tanto, debería encontrar respuesta en una correlación nítida, a partir de la adopción del planeamiento, entre las realizaciones de la alcaldía y las prescripciones de los planes elaborados. Esa correlación, sin embargo, no quedó evidente ni fue posible su reconocimiento. Esta información origina la demanda del análisis completo de los esquemas de planeamiento lle-

vados a las alcaldías, pues revela que éstos no están correspondiendo a los presupuestos, aún válidos, que justifican la adopción del planeamiento. Las conclusiones anteriores presentaron, separadamente, una serie de aspectos intrínsecos de los planes que afectan su eficacia. En síntesis, esos aspectos pueden traducirse en el grado y en la forma de adecuación de los planes de las alcaldías de modo que estos puedan ser realmente asimilados por la administración municipal. El análisis de las conclusiones anteriores conduce a la proposición de que la capacitación municipal para el planteamiento, bajo los ángulos financiero y técnico, en las etapas de elaboración y ejecución de planes, constituye aspecto fundamental del problema. Para hacer executable esa capacitación, dentro del cuadro realista de la capacidad económica y de las demandas municipales, se hace necesario:

a) Asociar el plan al programa de acción de cada Alcalde;

b) Obtener colaboración del Gobierno Departamental para aunar el esfuerzo de grupos municipales a los executables, en el sentido de perfeccionar el sistema de planeamiento local inclusive, las unidades ejecutivas.

SUGERENCIA: La adopción de las sugerencias anteriores en un programa de planeación local deberá, no solamente corregir las deficiencias constatadas, sino permitir la implantación de un proceso que ofrezca mecanismos eficientes de evaluación los que, con base en las informaciones, establezcan relaciones entre la fase de elaboración de los planes y la fase de su implantación.

ORGANO DE PLANEAMIENTO

Como resultado de la contratación del plan, la mayoría de los municipios fue

inducida a crear un órgano de planeación. Entre tanto, solo en un 40% de los casos, esos órganos permanecen en la estructura del gobierno municipal.

La ausencia de un órgano de planeación municipal desplaza la posibilidad de que el plan elaborado venga a constituir la pieza fundamental para la consolidación del proceso de planeamiento en los municipios. Se observa también, que en la mayoría de los casos, los órganos fundados y sostenidos, acabaron desarrollando otras actividades que no estaban ligadas directamente al planeamiento. Esta verificación junto a las de las alcaldías, refuerza, desde el punto de vista operacional, las observaciones del ítem 17.

SUGERENCIA: La capacidad administrativa de las alcaldías debe reforzarse, teniendo en cuenta la eficiencia del proceso de planeamiento local, por la constitución del órgano de planeación, el cual, integrado a la adopción de las sugerencias anteriores, será factor fundamental para el desarrollo local.

21. Los órganos de planeación creados no se encontraron comprendidos dentro de las tareas de detallamiento del plan en proyectos; revisión del plan; revisión de proyectos o elaboración de proyectos nuevos.

Se confirma así, el carácter de estancamiento asumido por la planeación, que se resume en la tarea inicial de elaboración del plan y ejecución de algunos proyectos. Se evidencia también en otro ángulo, el bajo grado de institucionalización del planeamiento, cuyas causas y consecuencias se analizaron en los ítem anteriores.

SUGERENCIA: Complementando la sugerencia anterior, el órgano del planea-

miento, dentro de la estructura administrativa municipal debe ser apto para inducir el procedimiento dinámico del planeamiento, promoviendo directa o indirectamente las acciones específicas para la reevaluación e implantación de los planes.

PLAN Y POBLACION

22. En la mayoría de los casos, pasada la fase de trabajo del equipo contratado, no se verificó la incorporación del planeamiento a los hábitos administrativos locales; no hubo considerable impacto en el plan en cuanto a la población, de modo que la continuidad de su implantación fuera impuesta a los alcaldes.

Esta conclusión completa la del número 14 en lo que se refiere a "ejecutor" del plan. Es posible que el municipio, como entidad socio-cultural, sea sustituido por el alcalde en cuanto a individuo, en su calidad de ejecutor del plan. En este sentido se verifica que, en su mayoría, los planes son contratados en un período "más favorable" comprendido entre la iniciación y la mitad del mandato del alcalde. No se verifica la participación de la comunidad municipal como agente del planeamiento de los problemas del municipio, o en la limitación de las soluciones ofrecidas. Apenas, en raros casos, fueron sugeridas reuniones de entidades municipales, teniendo en cuenta su esclarecimiento y compromisos con relación a las propuestas del plan.

SUGERENCIA: La metodología adoptada en la planeación municipal debe ser reformulada, teniendo en cuenta la integración de la comunidad local al proceso del planeamiento. Solamente así podrá ella contribuir directamente, a través de solicitud para la implantación de deter-

minados programas, e indirectamente como inversionistas privados, a la solución del proceso de planeamiento, haciendo de lado los aspectos negativos de la variación político-administrativa.

AUSENCIA DEL LIDERAZGO

23. Los planes no llegaron a sensibilizar los liderazgos locales, a nivel del Concejo o de asociaciones de clase.

Este hecho está íntimamente ligado con lo expuesto en el ítem anterior. El enunciado, para subrayar el aspecto particular del problema, es de gran relevancia. Las entidades que deben formular las demandas y las necesidades de la comunidad en general y de sus secciones especializadas, se mostraron alejadas de los planes, en el sentido de que no se involucraron en un primer proceso de crítica y después de adhesión (o rechazo expreso). Desde el punto de vista comunitario, estas instituciones se vieron precisadas a asumir cierto grado de patrocinio del plan, puesto que siendo más estables en la composición y liderazgo político, tenían más condiciones de garantizar y estimular la estabilidad administrativa y programática del Gobierno Municipal. Es cierto que el planeamiento tiende a ser un proceso eminentemente técnico, ocasionando el distanciamiento y la desconfianza de ciertos sectores políticos o ignorantes. En este punto, se retrocede a la cuestión de la metodología, para orientarla, con el fin de evitar que el plan pretenda sustituir la decisión.

Al nivel local, el plan debe utilizarse como instrumento de decisión y, siempre que sea posible, de acercamiento entre la administración departamental y municipal, para que en esta forma sea un vínculo deseado, de orientación de las acciones del alcalde.

SUGERENCIA: El proceso de planeamiento debe ser amplio, con un propósito metodológico, y con efectiva participación de toda la comunidad local. En esta forma, ella debe garantizar la eficiencia de los mecanismos que aseguren la implementación.

INSTITUCIONALIZACION DEL PLANEAMIENTO

24. Se considera relativamente bajo el grado de institucionalización del planeamiento en las alcaldías que adoptaron los planes evaluados, concluyéndose que éstos no llegaron a constituir factor de institucionalización del planeamiento.

25. Demostraron así, un bajo grado de institucionalización de las proyecciones en el desempeño del sector público, precarias, inclusive, en cuanto a los datos disponibles por las alcaldías.

Estas dos proposiciones sintetizan el análisis de la institucionalización del planeamiento. En los ítems anteriores, ante las evidencias de los datos revelados, estas conclusiones ya se habían caracterizado en forma clara y expresa. Hay, entre tanto, un dato adicional que configura el análisis precedente, y que se resalta aquí: el grado de desempeño del sector público. Se confirma, en el análisis de resultados, la conclusión presentada en el examen del contenido de los planes, esto es, no fueron incorporados a la variable "eficiencia urbana" como aspecto central, en términos de metas. Considerado como meta en sí, el plan corre el riesgo de no funcionar como agente institucionalizador del planeamiento, hecho evidenciado por las experiencias evaluadas y analizadas.

SUGERENCIA: Los planes no pueden considerarse como hechos aislados del

procedimiento político-administrativo. Sus proposiciones, en cuanto a objetivos o metas, deben establecerse en función de la viabilidad real de sus consecuencias.

AUSENCIA DE INTEGRACION ECONOMICA

26. En todos los casos estudiados no se verificó la integración económica del plan con el planeamiento departamental o nacional.

Además de la deficiencia en considerar los municipios como entidades administrativas estables (Ítem 1) los planes los consideraron también como entidades auto-suficientes. Al lado de las deficiencias intrínsecas de los planes, ya comentadas, resulta la deficiencia en el proceso de planeación. Los planes y programas nacionales y departamentales no llegaron a presentar auxilios específicos para el desarrollo de los municipios, salvo algunas excepciones. El planeamiento municipal constituyó así agregado a los planes aislados, que, en caso de que fuesen implantados en su totalidad, podrían comprometer las directrices departamentales o nacionales. El programa de planeamiento municipal carece de definiciones más amplias y específicas a nivel departamental y nacional.

SUGERENCIA: Se hace necesaria una íntima vinculación del programa de planeamiento con las estrategias de la acción departamental y nacional, estrategias que deben ofrecer a éste programa y recibir la información para una reevaluación periódica con miras a adecuarlas a la realidad municipal.

INTEGRACION FINANCIERA

27. Los municipios mantuvieron mayor integración financiera, con miras al planeamiento, con el Gobierno Nacional

(SERFHAU), más que con el Gobierno departamental. No se constató la intervención de la coordinación departamental para la aprobación de financiamientos nacionales.

Esta integración financiera implica también una vinculación a nivel de definición de prioridades y de evaluación de los propios planes. La no integración efectiva a nivel de gobierno departamental, trajo notables diferencias en la implantación de los planes, teniendo en cuenta que en gran parte, las realizaciones municipales dependieron de la localización de recursos del Estado, definidos en programas departamentales. La mayor participación departamental podrá no sólo contabilizar los programas, sino también incorporar recursos municipales a los departamentales, teniendo en cuenta la realización de los objetivos comunes a los complementarios.

SUGERENCIA: Se hace necesaria una mayor participación del Departamento en el programa de planeamiento municipal definitivo a nivel nacional. Esta participación deberá producirse en la esfera del Consejo Estatal de Desarrollo, bien desde el punto de vista técnico, bien en cuanto a la definición de estrategias y programas de acción. La formulación financiera constituye también factor preponderante, a través del cual se consolidarán las anteriores.

INTEGRACION CON EL DEPARTAMENTO

28. La ACAR-MG, la COMAG, y la CEMIG fueron los órganos departamentales que más recibieron solicitudes de asistencia técnica para el desarrollo de los proyectos. Aun así, en el 40% de los casos no hubo vinculación institucional con el Estado.

En parte, la información confirma el bajo grado de integración entre los mu-

nicipios y el Gobierno Departamental, en lo que concierne al planeamiento. Abre, entre tanto, una considerable perspectiva de engranaje, por el examen de los esquemas de actuación de los órganos como la ACAR - Asociación de Crédito y Asistencia Rural; CEMIG - Centrales Eléctricas de Minas Gerais - que tienen a su crédito la capacidad comprobada de prestar asistencia a los municipios, en las áreas de sus especializaciones.

Es evidente que estos órganos no tenían disponibilidades para ofrecer cooperación técnica a todos los municipios del departamento en forma individual. Esto es, en la realidad, el aspecto central de la vinculación entre el departamento y los municipios - el Departamento no tiene condiciones para atender las demandas presentadas individualmente, a no ser que pueda crear una superestructura para atender los problemas municipales. Esto, además, de ser oneroso, sería ineficaz, pues no contribuiría a la capacitación efectiva de los gobiernos locales. La cuestión está, pues, en desarrollar las fórmulas que ofrezcan capacidad multiplicadora a los órganos departamentales, ampliando su disponibilidad efectiva y creando condiciones reales para estimular su intercambio con los gobiernos locales.

SUGERENCIA: La elaboración de los planes locales no puede considerarse a nivel de la administración departamental, como procedimiento aislado. El departamento debe asumir una función efectiva, a través de un organismo que, anexo al sistema departamental de planeamiento, establezca la vinculación con los municipios.

INTEGRACION MICRO-REGIONAL

29. En la mayoría de los casos, no se establecieron integraciones a nivel micro-

regional para la elaboración conjunta de los planes y proyectos intermunicipales o para el desarrollo de las asociaciones municipales.

Una de las premisas básicas del planeamiento local integrado consiste en la consideración de las posibilidades de desarrollo de determinadas áreas, por la maximización u optimización que se logra con economías de escala, jerarquización funcional de las actividades económicas, eliminación de las diseconomías o disfuncionalidades económicas y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y equipos.

Salvo en raras excepciones, las áreas que ofrecen el campo de la aplicación para tal maximización cubren a más de un municipio.

En esta forma, el planeamiento local, en principio, deberá ser multimunicipal o micro-regional.

Los planes elaborados, entre tanto, por cuestión pragmática, se confiaron a la jurisdicción de los municipios que tomaron la iniciativa de su elaboración. Se verificó, pues, ante la imposición de la realidad, alteración desventajosa del concepto básico del plan.

Por cierto, es difícil para la administración municipal tomar la iniciativa de la vinculación micro-regional para el planeamiento. Uno de los problemas críticos que se evidencia de inmediato es la manipulación política que esa vinculación encierra, volviendo la posición de los alcaldes integradores, vulnerable. Estos, en algunos casos, llegan a inhibir el liderazgo ostensivo que podrían prestar a la vinculación, por escrúpulos perfectamente comprensibles.

En ese punto, el Gobierno Departamental, puede ofrecer una valiosa colaboración al planeamiento integrado, colocando esa vinculación dentro del cuadro eminentemente técnico y administrativo, al mismo tiempo que propicia, con mayor intensidad, el surgimiento de campos políticos micro-regionales, los cuales facilitarían sobremedida, el engranaje a nivel legislativo y ejecutivo de la administración departamental, con las administraciones municipales.

SUGERENCIA: Asumiendo una posición más efectiva junto al planeamiento local, el Departamento debe definir un programa de acción que integre los planes locales al marco más amplio, desarrollando planes micro-regionales.

EJECUCION CONJUNTA

30. En la totalidad de los casos, los planes no condujeron a la ejecución conjunta, intermunicipal, de obras o servicios.

Esta información confirma la falta de carácter del plan integrado en su sentido regional-territorial-espacial, analizada en el ítem anterior.

Sintetiza, también, en términos de análisis crítico, la problemática del planeamiento local integrado, en especial la cuestión de jurisdicción. La experiencia de considerar ese tipo de planeamiento como competencia de la administración municipal, por los datos evaluados, no fue satisfactoria. La hipótesis de que surjan, sin interferencia exógena, asociaciones municipales que se atribuyan a la función de planeamiento, y que se capaciten para ejercerla, no se concretó de manera generalizada.

La competencia de la administración departamental en el planeamiento social

integrado comienza a ser delimitada, especialmente gracias a los diagnósticos de desarrollo urbano que algunos departamentos tomaron la iniciativa de elaborar. Se presenta la oportunidad para una definición más clara de esa competencia en el desarrollo de esquemas reales de participación del Gobierno Departamental. En esos esquemas se vislumbra que los departamentos debieron tener un papel dominante como intermediarios entre el Gobierno Nacional y los orga-

nismos municipales, llenando el vacío que pudo ser consecuencia del bajo grado de institucionalización y reducido índice de beneficios del planeamiento local.

SUGERENCIA: La acción departamental sugerida anteriormente deberá orientarse hacia la constitución de asociaciones municipales, con miras a una ejecución conjunta, intermunicipal, de obras o servicios.