



Nº 15

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

UNIVERSIDAD-VERDAD



REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DEL AZUAY

N° 15

Marzo de 1995

UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Dr. Mario Jaramillo Paredes

Rector

Monseñor Luis Alberto Luna Tobar

Canciller

Dr. Leonardo Moreno Aguilar

Vicerrector

Dr. Jorge Paredes Roldán

Decano General Administrativo

Dr. Raúl Córdova León

Decano de Investigaciones

UNIVERSIDAD - VERDAD

Revista de la Universidad del Azuay

Dr. Claudio Malo González

Director

La responsabilidad por las ideas expuestas en esta revista corresponden-exclusivamente a sus autores.

Se autoriza la reproducción del material de esta revista y se pide citar fuente.

Canjes y donaciones: Biblioteca "Hernán Malo González" de la Universidad del Azuay

Av. 24 de Mayo 7-77 y Hernán Malo

Apartado Postal 981

Teléfono 881-333

Fax 815-997

Cuenca - Ecuador

CONTENIDO

NOTA DEL EDITOR	9
UNIVERSIDADES Y MUNICIPIOS Carlos Paladines	11
EL NUEVO MUNICIPIO LATINOAMERICANO: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA Eduardo Palma Carvajal	21
TEORÍA DE LA DECISIÓN Mario Castillo	55
ETAPAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN. PLANEACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN Luis Pinzón Salcedo	131
ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CIUDAD Enrique Sierra Castro	145
LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL (P.E.S.) EN LA PRÁCTICA Carlos Matus	153
DEMOCRACIA, PROYECTO POLÍTICO Y GESTIÓN DE CIUDADES CAPITALES Y GOBIERNOS LOCALES Jaime Ahumada Pacheco	203
EL GOBIERNO DE LA CIUDAD. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Jordi Borja	219
DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN URBANA Marino Henao	277
LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL Y EL PLAN MUNICIPAL Fernando Landívar Heredia	299

LOS AUTORES

EDUARDO PALMA CARVAJAL

Director de Políticas y Proyectos Sociales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

MARIO CASTILLO

Investigador y profesor de Negociación, Teoría de Sistemas, Teoría de la Decisión y Modelos Matemáticos en la Universidad de Los Andes.

LUIS PINZÓN SALCEDO

Director del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes y Profesor en las áreas de Probabilidad, Estadística y Teoría de la Decisión.

ENRIQUE SIERRA CASTRO

Profesor e investigador universitario de Política Económica y Planificación, y de cursos internacionales de postgrado.

JAIME AHUMADA PACHECO

Profesor de la Maestría de Desarrollo Urbano. Universidad de Chile.

Profesor de Fundamentos de Gobierno Local y Regional en la Universidad de Talca.

JORDI BORJA

Profesor de Geografía Urbana, de Instituciones y Territorio en la Universidad Autónoma de Barcelona.

NOTA DEL EDITOR

Frente a las organizaciones y estilos políticos centralistas que pretenden administrar amplias extensiones territoriales y muy numerosos grupos humanos a distancia, ha existido desde hace mucho tiempo la alternativa de la "administración de cercanía" que busca solucionar los problemas con agilidad y empapándose de ellos directamente. Al sistema monárquico colonial se contraponían los cabildos como entes administrativos ubicados en los propios conglomerados humanos pequeños. El Ecuador es un país unitario que concentra los poderes en la capital de la república lo que ha dado lugar a la deformación denominada "centralismo absorbente" con todos los problemas que trae consigo.

La agilidad y eficiencia propias de la sociedad contemporánea, exigen Imperiosamente un proceso de descentralización y desconcentración administrativas que posibilite un mejor funcionamiento de los sistemas democráticos, siendo los municipios los entes idóneos para cumplir con estos propósitos. En lugar de crear nuevas, dudosas y costosas infraestructuras, lo conveniente para ponerse a la altura de los tiempos es fortalecer a las municipalidades para que cuenten con mejores fuentes de financiamiento que les permitan asumir con eficacia las nuevas funciones.

El robustecimiento de las municipalidades y la ampliación de sus funciones a la vez que un avance administrativo, son un reto para el que hay que prepararse formando adecuadamente al elemento humano. La Universidad del Azuay, que cuenta desde hace diez años con la unidad académica IERSE (Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador) y la Municipalidad de Quito que tiene su propio departamento de Capacitación Municipal (ICAM), mediante un convenio fundamentado en la comunidad de intereses, han organizado y puesto en marcha un post-grado en Gobierno y Administración Municipal para cumplir con los mentados propósitos. Esta entrega de UNIVERSIDAD-VERDAD contiene artículos de profesores de varios países del mundo que dieron clases en este postgrado que es una demostración de las posibilidades que conlleva la unión de esfuerzos y recursos.

UNIVERSIDADES Y MUNICIPIOS

Carlos Paladines

1. Antecedentes

En septiembre del 91 se dio inicio en el ICAM aun "Programa de especialización en Consultaría Educativa", entre la Universidad del Azuay y el Municipio de Quito, bajo el auspicio de la Fundación Hanns Seidel, para 26 docentes de las escuelas y colegios municipales.

Este hecho fue un tanto sorprendente por tratarse de una entidad universitaria y otra municipal que emprendían conjuntamente tareas de formación académica; pero, además, por tratarse de una entidad de la Capital y otra del Austro. En definitiva, una doble ruptura con la tradición vigente: por una parte con la inveterada costumbre reinante en nuestro medio de separar el quehacer académico de la administración pública y viceversa, la administración pública del quehacer científico y técnico; y, por otra, de separar la capital de las provincias, dado el "centralismo absorbente", que ha caracterizado a la administración nacional.

Entre las razones que nos tocó exponer en aquel entonces para fundamentar el sentido de dicho programa constan algunas que no han perdido actualidad y alimentan a esta maestría en Gobierno y Administración Municipal.

2. Vinculación Municipios y Universidad

En primer lugar señalé la necesidad de *tender un puente entre la universidad y el municipio*, aspiración que no es nueva y que ha sido reclamada permanentemente por una y otra instancia. Es muy antiguo el "sueño" de las universidades por romper su torre de marfil y relacionarse con la comunidad. De hecho una de las misiones de la universidad, tan importante como su tarea de investigación y de docencia, es la de extensión cultural, también denominada de servicio a la comunidad.

Para los municipios también ha constituido una aspiración vincularse con la universidad, sea porque la realización de algunos de sus proyectos podrían ejecutarse con el aporte de ella, sea porque algunos de sus funcionarios están vinculados a la universidad a través de la docencia.

En el caso del municipio de Quito esta vinculación se ha mantenido permanentemente y al presente se ha visto robustecida por la suscripción de convenios de cooperación con la Universidad Central, Católica de Quito, Universidad del Azuay y con la Escuela Politécnica Nacional, con el objeto de realizar consultoras en las áreas que la municipalidad requiere; trabajos de investigación de parte de los egresados; pasantías de los estudiantes de los últimos cursos; capacitación a funcionarios municipales y participación en una serie de proyectos específicos. En cada uno de estos aspectos están ya en marcha varios proyectos, como el de elaboración de cartillas de capacitación para los ciudadanos que habitan a las faldas del Pichincha, en zonas de peligrosa erosión, a cargo de la Facultad de Ingeniería en Geología, Minas y Petróleo. Con la Universidad del Azuay tan solo en el área de capacitación se ha trabajado ya en cursos y seminarios sobre perfeccionamiento docente universitario, contabilidad gubernamental, fiscalización de proyectos y supervisión administrativa, por citar algunos cursos.

Pero además, para el municipio de Quito, la vinculación con las universidades también ha sido importante por las tareas que éste cumple en el área de la educación, vinculación ésta que nunca perdió, a pesar de que en décadas pasadas la mayoría de los municipios del país prefirieron abandonar dicho servicio. El Municipio de Quito ha mantenido su vinculación con la educación desde hace más de un siglo, cuando en 1691 se creó la primera escuela municipal de niños, la misma que en 1894 tomó el nombre de Escuela Municipal Sucre. Algunas de estas instituciones educativas municipales poseen la condición de "experimentales", lo cual impone una búsqueda continua de nuevos niveles de excelencia en cuanto a planes, programas, recursos humanos, técnicos, metodológicos, etc., aspectos todos ellos cuyo desarrollo requiere de un permanente quehacer académico. Esta vinculación constituye hoy parte importante del acervo municipal; más aún, las escuelas y colegios municipales han recibido el reconocimiento de la comunidad y gozan de elevado prestigio.

No obstante esta vinculación de las dos instituciones vía ejecución de proyectos de mutuo interés, *primer nivel de cooperación*, a futuro se podría avanzar aún más, de comprometerse ambas instituciones *especialmente en tareas de investigación*. En efecto, para enfrentar los retos y problemas que tiene un distrito metropolitano; para conocer no espontáneamente, sino con los detalles y causalidades del caso, las demandas urgentes en el área del abastecimiento de una metrópoli con cerca de dos millones de habitantes; sus requerimientos y desequilibrios en cuanto a su sistema productivo, transporte, salud, vivienda, educación, desarrollo urbano y rural, atención a más de doscientos barrios marginales, etc., etc., no bastan las buenas intenciones ni la experiencia que da el quehacer cotidiano. Se requiere estudio y un esfuerzo sistemático de investigación, *segundo nivel de colaboración*, que implica observación, diagnóstico, evaluación y seguimiento lo más exhaustivos posible.

Pero aún hay un *tercer nivel de interrelación*, mucho más profundo que los ya descritos sucintamente, y es el que tiene que ver con el propósito básico de un postgrado, me refiero a la *construcción de una ciencia comunal*, a la transformación de la ciudad y el municipio en un objeto de carácter científico; a la tarea originaria de producción y acumulación del capital académico necesario para desencadenar o crear una ciencia social nueva en nuestro medio, tarea ésta difícil y compleja, que requiere el compromiso de ambas partes para hacerse realidad, y que hoy aún constituye un ámbito relativamente nuevo o poco explorado de las ciencias sociales en el Ecuador, pero que ofrece un futuro promisorio, dada la relevancia que lo municipal ha ido conquistando en los últimos años.

En efecto, desde inicio de los 80 América Latina vive, por la naturaleza de la crisis del Estado y por su mismo desarrollo urbano, en unos países con más intensidad que otros, *la hora de la municipalidad*, a tal grado que los municipios han comenzado a dejar de jugar un rol marginal tanto política como económica y cultural mente. La crisis actual ha servido para desencadenar una transformación sustantiva en las funciones y en el rol del municipio no solo en cuanto responsable de servicios básicos sino también en

cuanto gestor del desarrollo del sistema productivo y cultural de la ciudad.

Por supuesto, el desarrollo municipal actual y el que se requiere a futuro, contrasta con el virtual "subdesarrollo" que existe hoy a nivel de su tratamiento académico. A la Investigación y a la docencia sobre lo municipal ha sido asignada poca relevancia, razón por la cual se produce poco y se sabe poco de nuestra realidad urbana y municipal.

Las razones que explican este fenómeno de subdesarrollo científico son varias: unas de orden histórico, pues el Ecuador desde su fundación como república se ha caracterizado por una larga y fuerte tradición centralista; otras razones son de índole política, pues el debate constitucional se ha centrado en torno a aspectos macropolíticos y de macroeconomía en desmedro del nivel regional, provincial o local, y otras razones son propias del ámbito científico y académico, especialmente por el retraso de las ciencias sociales en el Ecuador, hecho que ha incidido en el inveterado menosprecio académico al nivel municipal, reducido a funciones de "aseo y ornato" y para lo cual no se requiere mayor trabajo intelectual. En pocas palabras, ha imperado en nuestro medio académico el descuido hacia el mundo "municipal", a pesar de su valor y riqueza.

Este descuido puede visualizarse en mejor forma si reparamos en el hecho de que las ciencias municipales o comunales, como rama específica del quehacer científico, no están aún presentes en la universidad ecuatoriana. Por ejemplo, no existe en nuestras universidades, al momento más de 25, más que un solo instituto dedicado a los aspectos propios del régimen seccional, el IERSE, de la Universidad del Azuay, nuestra contraparte en el presente postgrado; tampoco se ha logrado aún estructurar una sola cátedra sobre lo municipal y este es el primer post-grado sobre gobierno y gestión municipal que se realiza en el Ecuador e incluso a nivel de varios países latinoamericanos. Igualmente, el número de publicaciones, seminarios y más actividades de parte de la universidad sobre el ámbito municipal es casi nulo, situación que contrasta tanto con la que se puede encontrar en los EE. UU. o en Europa, donde hay una rica tradición en lo que se refiere al estudio científico de la ciudad e incluso de lo municipal.

Pero este subdesarrollo científico en el ámbito de lo municipal, no es para el país un problema meramente académico, pues está a la base de agudas deficiencias, que afectan al desarrollo de la ciudad misma, de múltiples maneras. Así por ejemplo: la falta de enfoques teóricos, modelos y metodologías dificulta la investigación empírica, que requieren las obras municipales y que al momento en general es muy escasa entre nosotros; a su vez la poca investigación que se desarrolla en esta área incide en el discurso político sobre lo local, que salvo excepciones se caracteriza por las generalizaciones e incluso la demagogia; la falta de desarrollo de hipótesis empíricamente fundamentadas, con fines de aplicación socio-tecnológica, también dificulta la toma de decisiones técnicamente fundadas; en definitiva, la carencia de un análisis sistemático de la realidad urbana y municipal y su correspondiente debate afecta a la eficacia, a la eficiencia e incluso a la transparencia y a la misma participación ciudadana en el ejercicio de la administración municipal.

En pocas palabras, si queremos abordar con éxito el futuro de nuestras ciudades, algunas de ellas en situación crítica y embarcadas en procesos caóticos de desarrollo; si queremos encarar las nuevas tareas y los nuevos problemas, cada vez más complejos, de nuestras ciudades, deberemos pensar seriamente en desarrollar las bases de una aproximación lo más científica y sistemática posible al estudio de lo municipal, tanto de parte de las universidades como de los mismos municipios, análisis éste que en las sociedades actuales se ha constituido en el punto de partida de todo actuar responsable.

Ahora bien, ¿cómo convertir en relevante el tema ciudad tanto en el ámbito académico como en el medio municipal? Para alcanzar este propósito, que es el propósito central de este post-grado y no quedarnos en las buenas intenciones, se requerirá superar el enfoque jurídico administrativo y más bien, a lo largo de año y medio de trabajo, a través de seis módulos, con un promedio de 150 horas de investigación y análisis en cada uno de ellos, concentrar la atención en el municipio en cuanto totalidad que ha de ser analizada en su dimensión política, societal; espacial, económica e incluso cultural y hasta en su evolución histórica, con el concurso interdisciplinario de las ciencias comunales, llamadas a

proporcionarnos herramientas que faciliten un mejor conocimiento del mundo local.

3. Conclusión

Por todas estas razones y otras más, el Icam-Quito se ha comprometido con la Universidad del Azuay en la organización y puesta en marcha de este programa de postgrado, uno de los niveles más altos y complejos del quehacer universitario y de la formación y capacitación municipal, nivel que, como hemos señalado en diferentes ocasiones, es llave de la reforma universitaria e incluso de la transformación y modernización de las entidades públicas.

Por supuesto, esta tarea la hemos asumido porque además se inscribe dentro de una política municipal que pretende, como nunca se había propuesto antes, vincular con fuertes lazos, ojalá irrompibles, al municipio con las universidades, política que ha impulsado el Dr. Mahuad y ha logrado concretarse con la suscripción de varios convenios ya en ejecución.

Esperamos en esta forma dar un paso significativo en la línea de ahondar y sistematizar nuestro conocimiento de la ciudad en su rica complejidad, para así fortalecer al municipio, instrumento indispensable no solo para profundizar la democracia, acercando el poder a la gente, sino también para mejorar los servicios, particularmente a los barrios y personas que aún permanecen a la vera del camino.

Finalmente, más allá de todo formalismo quiero expresar mi reconocimiento al Sr. Alcalde, Dr. Jamil Mahuad, quien no ha escatimado ni su tiempo ni los recursos para poner en marcha este programa; a Mario Jaramillo, Rector de la Universidad del Azuay; a Alfonso Lasso, Vice-Alcalde de la ciudad, quien durante varios años ha presidido el Consejo Directivo del ICAM y nos ha dado ánimo para ese y otros programas; al programa de las Naciones Unidas sobre Políticas Públicas en el Municipio de Quito en las personas de Mario Salzmann y Marco Antonio Roca, amigos del Icam desde su fundación, y al Centro Latinoamericano para la Gestión Urbana de la Agencia Internacional para el Desarrollo, en las personas de William

Jaeger y Marino Henao, por el auspicio dado para la contratación de varios docentes extranjeros; a los docentes nacionales, a los compañeros del Icam y a todos quienes han contribuido a la realización de este programa.

EL NUEVO MUNICIPIO LATINOAMERICANO: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA*

Eduardo Palma Carvajal

RESUMEN

El trabajo consta de dos capítulos precedidos de una breve introducción y concluye con unas reflexiones finales.

En el Capítulo I aborda el tema de la reforma del Estado en la concepción de la CEPAL. El análisis del enfoque de la CEPAL está centrado en la equidad, sus dimensiones y exigencias. Para una comprensión cabal de tal perspectiva es necesario recurrir a la nueva tendencia institucional de carácter universal en las ciencias sociales. Asimismo, el redescubrimiento de las instituciones abre nuevos horizontes de cambios diversos en las múltiples esferas de acción estatal. El trabajo da cuenta, finalmente en este capítulo del proceso de descentralización en América Latina, otorgándole, así, un contexto al tema municipal.

El Capítulo II aborda el tema democracia y municipio en dos ejes temáticos. Uno más bien tradicional, el referido a la participación social y política con algunas reflexiones que recogen la experiencia teórica y práctica en el tema. También se explora una modificación de la estructura de oportunidades de participación para fortalecerla y diseminarla. La segunda óptica del análisis se concentra en el ámbito de lo intersectorial y de la selectividad cualitativa. En verdad, es un tema menos conocido y es posible esperar grandes progresos en el desarrollo social descentralizado si se logra una cabal comprensión de las potencialidades de la intersectorialidad y de la selectividad.

En los alcances finales se puntualiza el tipo de cambio que ocurre en la mayoría de los países de la región. Se alerta contra los errores más comunes, las improvisaciones más recurrentes y las dificultades inherentes a un proceso de larga maduración cuyo tiempo interior es necesariamente largo.

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado incluye a la comuna. A veces se omiten las reformas regionales y comunales como parte de las reformas estatales, más por el uso discrecional del vocablo Estado que por una reflexión coherente sobre el tema.

En rigor, la descentralización política en América Latina constituye un área prioritaria de la reforma del Estado. Desde ya se puede señalar la cobertura muy amplia del proceso que abarca casi todos los países de la región, la actualidad del fenómeno durante los años noventa y la intensidad de los cambios ocurridos o en vísperas de acaecer.

Asimismo, una nota significativa de la descentralización en América Latina es su carácter democratizador. Obviamente, la descentralización es el vector resultante de múltiples tendencias económicas, políticas y culturales. Sin embargo, la mayor promesa de la descentralización en América Latina alude a su potencial para consolidar la democracia, otorgándole una base social más amplia y diversificada. Asimismo, ella estaría enriquecida por una teoría y una práctica en constante reflexión y ejercicio.

Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es muy decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal. Tampoco es posible un desarrollo regional que no esté asentado en una constelación de municipios, cuya mutua cohesión señale una verdadera mancomunidad.

Más en general, el desarrollo del territorio o el espacio de carácter democrático supone tres niveles al menos: el nacional, el intermedio (región, provincia, departamento) y el comunal. Sin un nivel intermedio, que en los países federales lo aseguran los diferentes estados o provincias de la Federación, es imposible articular adecuadamente, los sistemas nacionales de ciertas políticas públicas y muy especialmente, las sociales.

La descentralización supone grandes cambios para las regiones (provincias y departamentos) y comunas. El fin del centralismo

conlleva para regiones y comunas asumir funciones, capacidades y competencias ya traspasadas o en proceso de traspaso.

De este modo las exigencias de nuevas modalidades de gestión pasa a formar un tema relevante de la agenda de regiones y comunas. A su vez, las exigencias de modalidades más eficaces y eficientes de gestión y, más en general, de racionalización de toda la producción de servicios comunales supone nuevas formas de adiestramiento y capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso comunal. Naturalmente, debe aumentarse la capacidad de gestión de los técnicos y administrativos de regiones y comunas, sin embargo, el aumento de la capacidad de gestión debe provocar también cambios de conducta y orientación de los ciudadanos, de los usuarios, de los dirigentes sociales y del personal político, regional y comunal.

CAPÍTULO I

REFORMA DEL ESTADO EN LA CONCEPCIÓN DE LA CEPAL

A. EL SENTIDO DE LA EQUIDAD EN LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Este capítulo es una interpretación de las últimas contribuciones de la CEPAL, sin intentar una síntesis acabada de los documentos, constituye una mera alusión al sentido y contexto de su concepción de Reforma del Estado.¹

1. Equidad y transformación productiva

La equidad es un imperativo asumido para orientar la sociedad latinoamericana en las diferentes fases de su proceso de transformación productiva. De este modo es un valor permanente y global que debe expresarse en indicadores objetivos a través de todo el proceso de transformación. Su globalidad atiende, al menos, a su doble contenido, tanto de retribución socioeconómica a los grupos e individuos, de acuerdo al crecimiento inducido por la nueva estrategia de desarrollo, como de un valor político que cautela

derechos humanos inalienables y, promueve diferentes dimensiones del desarrollo democrático.

Sin embargo, la equidad como una parte constitutiva de la propuesta de Transformación Productiva, no es un programa común o un conjunto limitado de políticas para ser utilizadas, sin más, por los países de la región. Como se ha señalado, se trata de un conjunto de orientaciones cuya adaptación a cada caso nacional supone un ejercicio de análisis singular. Tampoco, la definición de la equidad como una estrategia tendencial significa diluirla en difusas líneas que la convertirían en una declaración, más o menos, retórica de intenciones.

La equidad comparte con la propuesta de la cual es parte constitutiva, el carácter y la necesidad de ser comprendida de manera global o sistemática. La manera más directa y sin reduccionismos de realizar un despliegue de las diferentes dimensiones de la equidad es asimilarlas a las propias dimensiones constitutivas del régimen democrático. Por lo demás, la propuesta desde su formulación inicial definió como su contexto institucional a aquel caracterizado por un triple carácter: "democrático, pluralista y participativo" y para lograr una democracia eficiente, sin desnaturalizar sus bases fundamentales, postuló la concertación estratégica como su método principal de gestación de la acción pública. De este modo, se conciben las relaciones entre Estado y sociedad, el orden público económico, la capacidad y liderazgo gubernamentales, etc.

2. Equidad y democracia

La equidad es una exigencia democrática que incluye, como mínimo indispensable la preservación de los derechos humanos primarios y como principio de legitimidad de los gobernantes, las elecciones sinceras. Por cierto que en la medida que progresa el desarrollo democrático, la equidad asumirá nuevas y más complejas exigencias. También, la equidad es un requisito de pluralismo de todo orden: político, ideológico, cultural, religioso, étnico, regional, etc. Así, las sociedades civil y política tienen autonomía frente al Estado. Asimismo, la participación política, económica y social,

involucra a los ciudadanos en las decisiones y complementa las diferentes formas de representación.

Sin embargo, estas dimensiones sociopolíticas de la equidad pueden traducirse en múltiples regímenes políticos. La equidad será una exigencia común para la más amplia diversidad de regímenes, formas de gobierno y modalidades de instituciones políticas prevalecientes, etc.

En la tradición democrática de la región hay un potencial democrático desaprovechado dicho potencial democrático atiende a una característica de la marginación de inmensos segmentos de la población. En la mayoría de los países, los regímenes democráticos, ya sean efímeros o de larga duración, ya sean consolidados o frágiles, han menoscabado las tareas de justicia, seguridad o identidad para los sectores marginales. Obviamente estas necesidades son sentidas por toda la población, sin embargo, su carencia hace más crítica aún la existencia de los pobres. En efecto, las contiendas patrimoniales entre marginales son cruciales; asimismo, sus necesidades de seguridad para preservar tanto la integridad de las personas como su escaso patrimonio. Con respecto a la identidad de los habitantes, se incluye bajo esta denominación, los procesos administrativos mediante los cuales se otorga a la población, la comprobación o fe pública a diferentes actos del ciclo vital de las personas (nacimiento, matrimonio, muerte, etc.). Hay un costo diferencial e inequitativo para los diferentes sociales en el acceso a los trámites burocráticos para lograrlos. En efecto, para los habitantes de la periferia urbana y, en especial, para los campesinos, los obstáculos administrativos, son nuevas barreras de marginación.

En rigor, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y a los procesos administrativos, antes descritos, son inherentes a un régimen político moderno, con todo, es la ampliación democrática con vistas a su consolidación social, el régimen más apto y sensible para lograr tales objetivos.

Esta región posee un acervo de experiencias exitosas, fracasadas y críticas en torno al desarrollo democrático en condiciones de heterogeneidad estructural. Más específicamente, una historia de empeños democráticos en la particular modalidad de

relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil de cada nación. Aquí, la equivalencia entre equidad y democracia no es una propuesta ahistórica o mimética ante las circunstancias del presente. Por el contrario, se busca en el potencial inconcluso, inacabado e incompleto del patrimonio democrático de la región, un nuevo impulso para la equidad como un Imperativo con raíces históricas. Tampoco y sería inútil, se olvidan los formidables obstáculos comprobados en el pasado reciente y lejano para el desarrollo democrático. Los conflictos y los flagelos en torno a la distribución, la redistribución y la formación de políticas estables están al acecho. Se intenta, con escasos grados de libertad, una redefinición completa de los antiguos conflictos, con pérdidas para las partes y para el conjunto de la sociedad, en nuevos encuentros de cooperación que permitan, en horizontes de tiempos variables, ganancias para las partes y para la sociedad. El intento de reglamentar los intereses de los grupos sociales, consensuar las ideas, en acuerdos prácticos y desactivar las pasiones es siempre precario, sin embargo, aparece como el escenario necesario para llevar adelante la insoslayable transformación productiva.

En los años noventa, se asiste a un nuevo ciclo democrático de carácter universal, probablemente el más amplio, profundo e intenso de todos los conocidos durante este siglo. La legitimidad democrática transforma regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas de partidos, etc. a través de todos los continentes y con especial dramatismo en Europa del Este. El alegato democrático en contra de la violación de los derechos humanos, al parecer, se aproxima a cumplir un ciclo civilizador de carácter universal.

En América Latina, esta tendencia mundial ha adquirido la forma específica de transición de regímenes autoritarios a nuevos sistemas democráticos. Es su expresión más manifiesta y conocida.

Detrás de la superficie de los fenómenos y procesos políticos más transparentes, se asiste a una revalorización de la participación social y política con modalidades inéditas. En cada país, se comprende que no habrá equidad sin participación social y política. Pues bien, la nueva manera de definir la participación es asociada a la descentralización política y administrativa del Estado. Como se examinará más adelante, se intenta vincular la nueva estrategia de desarrollo de transformación productiva con equidad con

modalidades descentralizadas de distribución del poder. Sin duda, postular la afinidad electiva entre transformación productiva con equidad y descentralización abre la perspectiva de un nuevo potencial democrático a favor de la equidad.

B. EL RECURSO INSTITUCIONAL

1. Lecciones y experiencias estructurales

Las contribuciones de la CEPAL, en el ámbito de desarrollo social de América Latina, son lecciones y experiencias acumulativas que se deben tener presentes al momento de constituir la agenda de las reformas sociopolíticas de la transformación productiva con equidad. No corresponde efectuar una síntesis del desarrollo del pensamiento social de la CEPAL. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a partir de la perspectiva estructuralista se perfiló una idea más precisa de la singularidad del Estado latinoamericano, de la sociedad, de los movimientos sociales, de las características de los agentes y actores sociopolíticos del desarrollo, etc. Dicha contribución explicitó los formidables obstáculos para la democracia y la equidad en condiciones de heterogeneidad estructural y más en concreto, los recientes tipos de conflictos sociales del pasado y, en especial, los avatares del conflicto distributivo.

El reconocimiento anterior no es ritual, por el contrario, apunta a enriquecer el análisis de la concertación estratégica, el principal método de la transformación productiva con equidad. Del mapa de conflictos estructurales es útil hacer referencia a las dificultades de la concertación estratégica con inclusión del mundo marginal.

Es bien obvio que la concertación política deberá incluir amplios consensos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores sindicalizados. Tanto la necesidad de estos consensos para el desarrollo "sistémico", como la existencia de conductos institucionalizados para la negociación entre estos agentes, hacen esperar que la presencia de los sindicatos de asalariados en la concertación podrá consolidarse al compás de la modernización con competitividad internacional. Esta sincronía entre el mejoramiento de salarios reales y la concertación entre los actores integrados a la modernización productiva constituye, en el mediano plazo, una

condición del desarrollo nacional. Los acuerdos tripartitos serán la base política para estrategias coordinadas de reinserción en los mercados mundiales con mayores ventajas comparativas.

Pero los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política los hace permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a la concertación política obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Los desafíos en este campo son múltiples y muchas acciones pueden descartarse por las consecuencias disruptivas que puedan tener en la estabilidad política requerida para la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales.

La mayor diversificación de agentes políticos y estatales que puedan operar como instancias receptoras de estas demandas sociales y que puedan traducir estas demandas en decisiones sobre reasignación de recursos en beneficio de los sectores más pobres, constituye un mecanismo idóneo para ello. Esta diversificación de espacios políticos e institucionales que puedan mediar las presiones de los sectores excluidos permitiría, idóneamente, multiplicar mecanismos para promover una pugna redistributiva más equitativa pero, a la vez, sin grandes efectos desestabilizadores.

En definitiva y de manera más general, los conflictos actuales o potenciales, derivados de estructuras socioeconómicas heterogéneas y asimétricas, requieren para su reglamentación, el concurso de nuevas instituciones y, de este modo, el diseño institucional adquiere una nueva importancia en la teoría del desarrollo en que se funda la transformación productiva.

2. El recurso a las Instituciones

Los méritos del análisis estructural no pueden conducir a ocultar sus vacíos. Tampoco se trata de oscilar entre los enfoques "sociocentristas" hacia nuevas perspectivas "policentristas". En rigor, las teorías del desarrollo requieren el concurso de todas las

ciencias sociales. Sea como fuere, la contribución institucional fue en el pasado muy exigua. Las razones son múltiples: insuficiencia en el desarrollo de las disciplinas en la región, desconfianza en el valor de las instituciones jurídicas, hegemonía del estructuralismo de diversos orígenes, etc. El ámbito privilegiado para observar los déficits institucionales se ubica en el tratamiento del Estado, el que, paradójicamente era un desconocido a quien, a menudo, se le asignaban tareas colosales.

Los enfoques y necesidades han cambiado. El renacimiento de los análisis institucionales es, por de pronto, una tendencia universal.² En América Latina, ha desaparecido el clima de sospecha o de banalidad con que eran tratadas las formalidades institucionales. La revisión institucional abarca diversos ámbitos de las políticas del desarrollo. Así, como se referirá, más adelante, la tendencia descentralizados, examina o revisa la forma del Estado (federal y unitaria). Es frecuente, en los debates académicos e incluso en la agenda política de algunos países, una discusión del régimen político prevaleciente; en la región hay, ahora partidarios de los regímenes semipresidencial y parlamentario de gobierno. La revisión es exhaustiva, abarca desde las regulaciones del sistema de partidos hasta los sistemas electorales. Por su parte, los temas de reforma del Estado, capacidad de gobierno y gobernabilidad conllevan hacia nuevos enfoques de la burocracia, del alto mando gubernamental y de la gerencia y gestión públicas.

A los fines de este documento, interesa destacar los enfoques llamados "consociales", esto es, aquellos que intentan institucionalizar y, por esa vía, atenuar las grandes brechas o "cleavages" de las sociedades. En efecto, la concertación estratégica, inherente a la transformación productiva, necesita un clima intelectual y social más consociativo o, si se prefiere, más cooperativo. Teniendo presente la heterogeneidad estructural y su potencial conflictivo, se debe institucionalizar la cooperación entre los agentes del desarrollo a través de diversos mecanismos y procedimientos de regulación, desregulación, arbitraje, representación, tutela, etc. Estas nuevas instituciones, enfatizan diversos resortes para reformular los conflictos: modificaciones del escenario espacial, utilización de diversos horizontes de tiempo, nuevos órganos corporativos, mecanismos de consultas, etc.

3. La tendencia descentralizadora

El centralismo, como modelo institucional y cultural, está cuestionado en la región. Esta herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado Central, ha completado su ciclo de aceptación sin resistencias. No es la ocasión de realizar un análisis histórico de sus logros y limitaciones. Para ubicar con propiedad el desplazamiento de las preferencias de la opción centralizados a la opción descentralizadora es adecuado atribuirlo primero, al propio éxito del Estado Central para conformar cada sociedad nacional y, en seguida, a los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos del presente.

Se sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización. Se las llama megatendencias y, entre ellas, adquiere resonancia la nueva revolución científica y tecnológica. Ella afectaría la esfera de la producción, de la información y del transporte. Lo que acarrearía una nueva geografía variable. Esta nueva geografía industrial adquiere algunas de las siguientes características: el reemplazo del modelo fordista, el fin del sindicalismo de grandes establecimientos, el reemplazo de los insumos de conocimientos por sobre los insumos tradicionales y la emergencia de estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y, eventualmente, descentralizadas.

El impacto de las tendencias descentralizadoras de carácter político afecta diferencialmente las diversas regiones del mundo. Enfrentados al embate del nuevo ciclo democrático, la reformulación de las tareas estatales y a la demanda de participación de la nueva y diversificada sociedad civil las transformaciones del Estado y la sociedad centralista asumen modalidades diversas.

En América Latina, la descentralización aparece, principalmente, como reforma democrática, como reforma del Estado y como reformado la participación social territorial.

La anterior distinción analítica de una triple reforma tiene menos nitidez en el examen de cada caso nacional, en que se expresan variables históricas singulares. Con todo, las líneas comunes de reforma sobresalen frente a la diversidad de matices.

En los grandes países federales de la región se podría afirmar que la tendencia principal apunta a reexaminar contemporáneamente el federalismo, a fin de que, en verdad, sea un modelo descentralizado Brasil, en su Constitución de 1988 ha instituido un sistema ampliamente descentralizado que incluye la participación directa de la población, a través de la iniciativa popular y el *referéndum*. En Venezuela, el examen del funcionamiento del Estado, el análisis del sistema democrático y el examen de la participación social han generado una discusión nacional. Este proceso de revisión, ha significado otorgarle un nuevo valor al federalismo, a través de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado de 1988, reformada en abril de 1989 y cuya primera elección se efectuó en diciembre de 1989. Asimismo, la nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal significó la instalación de nuevos municipios, con funciones acrecentadas, en enero de 1990 En Argentina, el Acuerdo de Reafirmación Federal del 25 de mayo de 1990 estuvo destinado a corregir las deficiencias del federalismo nacional.

Entre los países unitarios, destacan las reformas de Colombia, Perú, Chile y Bolivia. En Colombia, la ley de descentralización fiscal (incremento en la participación de los municipios en la tributación nacional) y la ley de elección popular de alcaldes, ambas en 1986, han significado una importante modificación del régimen político. En Perú, la Constitución de 1979 consagró el estado regional o de regiones, una síntesis entre el régimen unitario y el federal. En Chile, la reforma constitucional de noviembre de 1991 y las leyes orgánicas regional y municipal y la anunciada ley de rentas municipales, indican la iniciación de un profundo proceso de descentralización. En Bolivia, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 ha significado también un proceso de descentralización, demandado por los movimientos regionales y los comicios cívicos. En la actualidad, el nuevo gobierno prepara una nueva ley para fortalecer el municipio.

Sin embargo, la nación peruana ha detenido actualmente el proceso descentralizados en razón de otras reformas evaluadas como prioritarias.

En todos los países de la región, con diferentes grados de avance, el tema de la descentralización comienza a inscribirse en la

agenda política, incluso en los Estados de dimensiones territoriales reducidas. En Centroamérica, también se fortalece el municipio, especialmente en Guatemala y El Salvador.

Las reformas no sólo afectan al orden político, como matriz de políticas públicas, sino a un conjunto significativo de las mismas. Las políticas sociales fueron históricamente centralizadas. En la actualidad, sin embargo, existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones territoriales y acercarlos a la comunidad. En general, los planteamientos que subyacen bajo todas las fórmulas descentralizadas y desconcertadoras de la política social tienen que ver con la eficacia y la eficiencia de las mismas, con la intersectorialidad de la política social, con la participación de los afectados y con la equidad. De este modo, las autoridades descentralizadas y desconcentradas estarán en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local y tendrán competencia para decidir de forma equitativa, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas.

El sector salud en los noventa se caracteriza por un esquema organizativo de prestaciones descentralizadas o desconcentradas, relacionando los problemas de salud con dimensiones espaciales. La OPS ha señalado que casi en el 90% de sus países miembros, se están definiendo o ejecutando políticas orientadas al desarrollo de los sistemas locales de salud (SILOS), como táctica operativa de la Estrategia de Atención Primaria, que se considera clave para alcanzar la meta de Salud para Todos en el año 2000.

El tamaño de los SILOS varía de acuerdo con la realidad de cada país y, normalmente, es conveniente contar con un nivel resolutivo de por lo menos segundo nivel de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos.

El sector de la educación en la región se ha organizado generalmente de modo centralizado, lo que está siendo criticado, propugnándose también la descentralización y la desconcentración del sector. Las críticas a la gestión centralizada de la educación se centran en la exclusión de sectores marginales, a pesar de la expansión cuantitativa del sector, en la falta de adecuación del sistema a la realidad social y en la baja capacidad de gestión.

Los procesos pueden asumir tres modalidades: regionalización, municipalización y nuclearización. Procesos de regionalización existen en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá, Perú y Venezuela, referidos bien a formas de administración interna y gestión educativa o bien a la elaboración de programas y metodologías con contenido local. La municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, unas veces como descentralización y otras como desconcentración, conectando las escuelas a los municipios y sus autoridades así como a la vecindad local. La nuclearización, originaría de Perú y que se ha extendido a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala; Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela, trata de conformar núcleos escolares que articulan varias escuelas de un mismo distrito entre las que una es modelo y centro de coordinación.

4. La tácita afinidad electiva entre la Transformación Productiva con Equidad y la descentralización

La Transformación Productiva con Equidad es una propuesta sistémica. Mientras la propuesta no sea un sistema en funcionamiento real es, al menos, un enfoque integrador, bajo el supuesto mínimo de afinidad electiva entre sus componentes básicos.

La idea descentralizadora en América Latina alude principalmente, aunque no únicamente, a la distribución del poder territorial o geográfico. Cada espacio físico limitado requiere perfilar su identidad para situar el proceso de transformación productiva a través de la concertación de sus actores sociales vinculados entre sí por una común pertenencia. Tales territorios, inicialmente naturales, posteriormente equipados y finalmente organizados son las regiones, en un sentido genérico. Los efectos virtuosos previstos a la matriz descentralizadora con vistas a una mayor equidad derivan de diversas consideraciones: el protagonismo de las regiones tenderá a corregir las inequidades intrarregionales, la participación social podrá dar cuenta de la multiplicidad de demandas de diversa naturaleza, la conexión intersectorial de las políticas se verá facilitada en su ejecución local, la aproximación entre la oferta de

servicios y la demanda facilitará la selectividad y focalización de las políticas compensatorias. En breve, el método principal de la Transformación Productiva con Equidad es la concertación estratégica; pues bien, la descentralización es por naturaleza un sistema de competencias compartidas, en rigor, la más alta expresión institucional y orgánica de concertación permanente.

La descentralización, sin embargo, no es un proceso simple, lineal o de breve duración. Para que exista descentralización se requiere: que los entes que reciben competencias tengan personalidad jurídica; que sus autoridades sean elegidas democráticamente y que puedan actuar con independencia de la administración central. La desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. Si existe una voluntad política, como parecen mostrarlo casi todos los Gobiernos de la región, la desconcentración parece ser la vía que prepare la ulterior descentralización.

En breve, la afinidad electiva entre la Transformación Productiva y el proceso descentralista, alude a los componentes comunes de su propia naturaleza.

5. El Estado, la pobreza rural y la equidad

El efecto social de la institución de la hacienda en la conformación del Estado y la sociedad latinoamericana ha merecido estudios fundamentales para comprender la historia social del continente.

La disolución de la hacienda provocó diversos vacíos sociales. Uno de ellos, que ahora adquiere especial actualidad, es la débil institucionalidad pública regional y local heredada.

La sociedad rural, en el pasado, por ser un área reservada al control del sistema patronal, condujo a una marcada insuficiencia de poderes públicos y administraciones locales. Es por ello que, en general, América Latina y El Caribe, con algunas excepciones, experimenta lo que se ha denominado un fenómeno de

submunicipalización, es decir, una muy baja densidad de poderes públicos locales y una limitación seria de las funciones que a éstos corresponde. En general, la institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas es inexistente y el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e incluso a los beneficios sociales son extremadamente limitados. En América Latina y El Caribe hay un Municipio por cada 1.338 kilómetros cuadrados de territorio y por cada 1.098 de superficie de aptitud agrícola y un Municipio por cada 482 kilómetros cuadrados de tierras cultivables y de pastos; en tanto en Europa Occidental esa relación es de un Municipio por cada 26 kilómetros de territorio y en Europa Oriental de un Municipio por cada 39 kilómetros cuadrados (véase Cuadro 1).

Si la densidad de municipios o gobiernos locales se mide en relación a la población, América Latina y El Caribe también aparece como deficitaria (véase nuevamente Cuadro 1).

Actualmente, las sociedades rurales en América Latina y El Caribe sufren, por tanto, una carencia de autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de las poblaciones rurales y que conduzca el progreso local rural. Esta débil autoridad impide también canalizar las iniciativas y las contribuciones en recursos, en trabajo, en proyectos que surgen cuando existen condiciones abiertas a la participación. En el medio rural faltan autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. Las administraciones locales no alcanzan al ámbito rural y, por ello, carecen de efectividad.

La debilidad o ausencia de autoridad en las comunidades rurales socava más que ningún otro factor posiblemente, las opciones de desarrollo de la sociedad rural. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a actitudes pasivas y al caudillismo o caciquismo, el que, en situaciones extremas, se expresa en arbitrariedad. A su vez, puede pensarse en la existencia de una correlación entre falta de participación y de protagonismo canalizado institucionalmente y las vías extrapolíticas de acción social. La violencia en el medio rural, puede estar relacionada con la debilidad institucional existente en el mismo.

CUADRO N° 1

DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN A LA SUPERFICIE Y A LA POBLACIÓN

	Territorio			Población (millones de hab.) (4)	Número de municipios (5)	Densidad de municipios			
	Total (1)	De aptitud agrícola (a) (2)	Cultivable y de pastos (3)			(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5) Miles de habs.
	(Miles de Km ²)								
América Latina	20.877	17.134	7.518	439.3	15.600	1.338	1.098	482	28.2
Europa Occid. (b)	1.639	1.373	929	229.3	63.086	26	22	15	3.6
Europa Oriental (c)	441	389	256	53.5	11.300	39	34	23	4.7
URSS	22.402	15.492	6.042	288.7	48.296	466	321	125	5.9
Canadá (d)	6.052	4.344	785	26.2	4.657	1.299	933	168	5.6
Estados Unidos	9.372	6.965	4.313	248.0	19.200	488	363	224	12.9

FUENTE: Elaborado por la División Agrícola, CEPAL, sobre la base de censos de población y Anuarios estadísticos de varios países; Agencia Española de Cooperación Internacional, *Municipios de Centroamérica*, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, 8 de abril, 1992, p. 253.

- (a) Incluye bosques.
- (b) Incluye sólo Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.
- (c) Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.
- (d) Se excluyen las provincias del territorio del Yukón y los territorios del Nordeste.

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA Y MUNICIPIO

A. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

1. La participación en el Municipio democrático

Es obvio que la idea de un gobierno comunal implica alguna modalidad de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias históricas más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. No corresponde a este documento analizar la historia iberoamericana de la participación comunal y sus avatares que describen, en diferentes épocas, avances y retrocesos en las concepciones prevalentes de participación.

Sin embargo, hay que cuidarse de ciertas nostalgias. En rigor, en la casi generalidad de los casos nacionales de América Latina, el Municipio experimentó una gran decadencia desde el siglo XVIII. En ciertos casos extremos, el chileno, entre otros, el Municipio como instancia democrática prácticamente desapareció en el siglo XIX (v.gr. las leyes orgánicas del régimen municipal de 1854 y 1864).

La centralización suele acompañarse de modalidades de desconcentración, como técnica para transferir recursos del Gobierno Central a una agencia local jerárquicamente subordinada a la instancia superior y con un margen muy limitado de iniciativa. En definitiva, se trata de un servicio público de nivel local. Naturalmente, en su esfera propia de provisión de bienes y servicios, tal agencia comunal puede contar con el apoyo o la aquiescencia de la población o aún puede suscitar modalidades limitadas de activación social entre los usuarios de los servicios públicos. Con todo, ningún servicio municipal, por más apoyo que reciba de sus usuarios, puede definirse como un verdadero gobierno comunal.

Lo que determina al gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y

cuya autonomía real atiende al origen de su mandato por elección popular. Ni el contenido restringido en la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior menoscaban su carácter de gobierno comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal, la participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral aunque, obviamente, todos aquellos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático.

En breve, deben distinguirse claramente servicios y gobiernos comunales y la clave para separarlos radica en la participación ciudadana.

Sin embargo, la teoría y la práctica del Municipio democrático suponen una constelación de actores y mecanismos consagrados. En primer término, la existencia de partidos políticos y, por tanto, de opciones plurales para los cargos comunales de elección popular, con su consiguiente participación política a través de modalidades organizacionales. La lucha política partidista suele acarrear una pérdida de credibilidad en dichos canales, al menos, en el nivel comunal. Es muy frecuente encontrar alegatos en favor de la despolitización de la vida comunal y tendencias que alientan modalidades más corporativas o que acentúan un papel más protagónico a las organizaciones sociales de base. Se pretende despolitizar las elecciones comunales a través de mecanismos de reemplazo de los partidos por organizaciones territoriales de vecinos y de organizaciones corporativas. En rigor es absurdo desde una perspectiva democrática antagonizar la sociedad civil y la diversificación y fortalecimiento de los grupos que la componen se requiere un sistema de partidos dotado de un sólido enraizamiento desde el nivel comunal. En la práctica, los alegatos moralizantes a favor de la despolitización de la vida comunal, en ocasiones alentados por los propios vicios partidistas, están condenados al fracaso o, a lo más, a servir de argumento a los partidarios de regímenes autoritarios, la participación electoral es la forma primaria de participación política y de participación en general.

Otra modalidad ingenua de concebir la política municipal es pretender vigorizarla sin modalidades de aprendizaje colectivo e individual de la participación y la gestión públicas. De hecho, cada sistema político define canales para la carrera política, los que a

menudo, como es lógico, se inician en la esfera municipal. El verdadero problema de la carrera política se relaciona a la importancia del municipio. Este debería ser no sólo etapa inicial de la carrera política, sino también un ámbito que en sí concite el interés y la motivación permanente de los políticos, en especial de aquellos que dispongan de la mayor experiencia y prestigio en la gestión pública para fortalecer el ejercicio de sus órganos unipersonales y colegiados. Para alcanzar este objetivo se requiere dotarlo de competencias y recursos de importancia. El mismo razonamiento vale para el aprendizaje de la gestión y la participación colectiva con sus exigencias, como se mencionará más adelante, de nuevos canales institucionales de participación comunal.

Otra realidad de la constelación democrática es la existencia de un subsistema de gobierno local inserto en el sistema de gobierno nacional y ambos provistos del mismo título de legitimidad popular. No se trata sólo del respeto al límite en la esfera de sus competencias, sino de la realidad comprobable que ambos gobiernos tienen el mismo principio de legitimidad, aun cuando puedan tener orientaciones políticas divergentes y hasta diametralmente opuestas.

Esta realidad es consustancial al régimen democrático, como un orden político que distribuye el poder. Al respecto un analista peruano argumenta: "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto harto conocido, pero no por ello suficientemente comprendido que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta comparativamente diferencial respecto a otros sistemas es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque ello pudiera considerarse, según la estrechez de ciertos criterios «ineficiente»".³

Las nuevas instancias de decisión señalan la conformación de nuevos espacios políticos. Lo anterior es obvio, aunque las consecuencias derivadas son menos predecibles y apuntan a reformular el quehacer político. En efecto, lo que está cambiando y en definitiva tendrá una modificación completa es la agenda de discusión y por tanto el mismo quehacer político. La agenda de discusión será cada vez más múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: defensa, relaciones exteriores y la política macroeconómica. Todo el resto de la agenda de las sociedades adquiere una significación local y regional (obviamente, esto no implica ni debe consagrar una agenda rígida de competencias).

Los cambios de escala de los problemas determinan cambios en su naturaleza y en la manera de enfrentarlos.

El quehacer político entre dirigentes y militantes en el centralismo se mueve entre los extremos de un continuum que, en uno de sus extremos muestra el jacobismo revolucionario y en el otro extremo el clientelismo dependiente y subordinado. La vinculación de la política con la vida social en su vasta gama de preocupaciones se torna casi imposible en el partido centralizado, artífice y consecuencia del proceso de centralización.

Por el contrario, el quehacer político en las colectividades descentralizadas adquiere una inevitable forma de servicio. Es bien evidente que pueden generalizarse en ciertas comunidades comportamientos de caudillos populistas con apoyo clientelístico. Pero la corrección de tales desviaciones surgirá de la emulación con las otras comunidades en un cierto horizonte de tiempo.

El reclutamiento y circulación de las élites pasa a ser un elemento central para una descentralización exitosa. Debe recordarse que una de las características de la centralización, tal vez la más nociva, es la reubicación de los mejores recursos humanos en el centro o capital. Así, la periferia pierde calidad en su liderazgo y en el proceso de conducción de su desarrollo socioeconómico y político-cultural. Es necesario, incentivar, el regreso a las élites de calidad para conducir a sus comunidades.

El quehacer político de las élites debería estar signado por nuevas características: competencia, especialización y movilidad horizontal. Hay que eliminar las restricciones a la competencia y la movilidad horizontal de las élites políticas y administrativas a fin de que las diversas subcolectividades territoriales (regiones y comunas) tengan la posibilidad de obtener los mejores dirigentes. Además de la residencia o vivencia connatural como fuente de legitimidad del liderazgo, debería incorporarse la legitimación fundada en la eficacia y los logros. La especialización sería inevitable y puede ser un factor de promoción del círculo virtuoso de la descentralización a través del mecanismo de diseminación y emulación de resultados en áreas específicas propias de las necesidades de Regiones y Comunas.

El núcleo del quehacer político necesita modificarse con la descentralización. El partido de servicio deja de ser una figura retórica y pasa a convertirse en una necesidad insoslayable. De este modo, la aproximación de la política a las necesidades de la sociedad civil modifica las modalidades de acción política. La asamblea política —grande o pequeña— donde predominan la manipulación, el artificio y, en el mejor de los casos la oratoria, debería ser reemplazada por la capacidad de generar soluciones a problemas cada vez más diferenciados. Los grandes temas: medio ambiente, lucha contra la discriminación de la mujer, defensa de la juventud, etc. adquieren un carácter concreto, singular y transparente al situarlos en el ámbito local y regional.

Otra modificación de importancia alude a la cultura política. La demanda por fortalecer la amistad cívica, también, deja de ser una invocación demagógica y se convierte en una necesidad inherente a la acción pública. En efecto, las competencias compartidas y la necesidad de promover soluciones consensuadas, obligan a una política de cooperación y de búsqueda de acuerdos. Sin embargo, hay que precaverse de un optimismo de carácter moralista. A menudo en procesos de transformación social, en este caso del espacio político, los dirigentes políticos se adelantan al cambio, asumiendo un discurso retórico descentralista, sin que las palabras se acompañen rigurosamente en los hechos.⁴

Además para el proceso democrático de formación de la política pública espacial es fundamental el reconocimiento de que, ya sea en

la fase de formulación y especialmente en su ejecución, caben diversas modalidades de acción. Un mismo conjunto de normas puede determinar diversas formas de gestión, variados énfasis en la acción pública y distintas modalidades de participación social de los ciudadanos. La conducción y el liderazgo comunal pueden concitar diversos grados de adhesión y apoyo a la política pública y formas de movilización social singulares, de acuerdo a las necesidades y percepciones de la comunidad. Por ello, en la política pública social, la ejecución a través de gobiernos comunales determina, en principio, una ruptura de la homogeneización de los servicios ofrecidos. Se trata de un efecto previsible de consecuencias virtuosas o perversas, según las características del nivel de desarrollo comunal, sus recursos y las necesidades sentidas.

Asimismo, las posiciones de los participantes en la elaboración y la ejecución de la política pública pueden ser afectados por la descentralización. Los intereses corporativos de los grupos participantes (usuarios-participantes y oferentes-participantes) pueden ser contradictorios.

En suma, la participación comunal en la elaboración y ejecución de la política social modifica las ventajas o expectativas de la anterior estructura de oportunidades de participación.

2. Los cambios en la estructura de oportunidades de la participación comunal

Paradójicamente, en América Latina, hasta una época reciente, se cambiaban más las constituciones que las leyes municipales, aquellas que definen las estructuras de oportunidades para la participación ciudadana.

Se mencionarán a continuación algunas modalidades de transformación para la estructura de oportunidades en la participación comunal. Algunas de ellas están en ejecución, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas. Obviamente, la mención que se hará a continuación no pretende ser una nómina taxativa de cambios en la estructura de oportunidades. Son materias en que caben opiniones plurales de manera legítima y natural. En la esfera de la opinión

razonada. Asimismo, debe tener presente que toda reforma en una parte del sistema lo modifica en su globalidad. Son, entonces, necesarias una ingeniería y una arquitectura políticas de carácter coherente.

a) La necesidad de múltiples tipos de municipios

La centralización implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal. Con razón señala Varas: "La tendencia isomórfica que se deriva de la institucionalidad otorgada se refiere a que, dado este acento legalista, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que debe cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares. Esto tiende a facilitar la creación e implementación de nuevas municipalidades, así como la evaluación de sus logros, por la fácil comparabilidad que se produce". Y, agrega "como aspecto negativo se produce el hecho de que en determinados lugares, con necesidades y problemas específicos, la estructura político-administrativa que se debe aplicar como ser gobierno local no sea la más adecuada o pueda incluso, transformarse en un problema, más que en instrumento de solución" (Varas, 1984).⁵

En relación con las oportunidades de participación, el tipo único de municipio es un gran obstáculo institucional. Difícilmente, esta institución-tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está históricamente en contextos sociales tan diversos. Son obvias las diferencias entre las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos; entre éstos existen los metropolitanos y otros subtipos. Caben similares diferencias entre los rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente, cada sistema nacional requerirá una tipología **ad hoc**. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías debe ser la necesidad de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas públicas que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

b) La elección del Alcalde por elección popular

El supuesto de esta innovación es plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podría conocer las diferentes opciones ante las cuales debe definirse en la elección popular. Asimismo, se supone que la figura de un Presidente a nivel comunal está socializada en países con regímenes políticos con marcado predominio presidencialista.

c) La introducción de la consulta obligatoria

Se trata que la propia comunidad efectúe la evaluación de proyectos de inversión, optando entre dos o más presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos.

Asimismo, algunos autores han señalado que tales consultas podrían significar la introducción del criterio de discriminación positiva a favor de poblaciones o segmentos de población con necesidades básicas insatisfechas y cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica. De este modo, la discriminación positiva dejaría de ser una mera recomendación tecnocrática y se convertiría en un criterio para optar en elecciones democráticas.

En rigor, la consulta vinculante puede ser un mecanismo apto para resolver diversas controversias de significación total.

d) La institucionalización de canales de participación para las diferentes decisiones comunales

La teoría y las experiencias latinoamericanas permiten un despliegue de instituciones participativas para las diferentes decisiones comunales. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante o meramente consultiva. A su vez, las instituciones pueden ser de carácter exclusivamente territorial o corporativo y una combinación mixta de origen territorial y corporativo: las juntas de vecinos o pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, los gremios y las asociaciones empresariales, las típicamente corporativas.

Los intereses de origen territorial o corporativo no agotan la vasta gama de organizaciones sociales con orientaciones muy diversas que pueden tener cabida en el proceso de decisiones en la comuna. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas, etc. surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en la decisión comunal referida a materias ligadas a sus campos de actividad específicos.

e) La ejecución de programas sociales

En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso decisional. Sin embargo, se menciona la ejecución por separado porque ella puede implicar el traspaso de recursos a las propias organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y los subsidios suelen ser un suplemento a los recursos propios de las organizaciones y éstos pueden consistir en trabajo, ahorro o equipos de producción.

f) La administración de servicios comunales

La prestación continua de servicios comunales puede ser encargada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Ello ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas a poblaciones-objetivo muy específicas: grupos de niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También pueden otorgarse la administración de ciertos bienes y equipos comunales a organizaciones sociales de asociación voluntaria. Es el caso de administración de construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc.

g) La promoción de microempresas productivas

En la promoción de microempresas de producción de bienes y servicios, los objetivos económicos y sociales perseguidos (satisfacción de necesidades y especialmente la creación de nuevos empleos) exigen para su prosecución una exigencia de eficacia y de eficiencia en el proceso productivo.

B. EL ÁMBITO COMUNAL INTERSECTORIAL

1. La crítica a la modalidad centralizada de coordinación burocrática intersectorial

Como es sabido, la expansión del desarrollo social latinoamericano, en especial desde la postguerra, ha seguido una matriz centralizadora, esto es, el empleo de grandes conglomerados burocráticos de carácter nacional para ampliar la cobertura de las prestaciones sociales.

Esta modalidad de desarrollo social ha tenido éxitos indudables en la expansión de la oferta de servicios. Sin embargo, según algunos, esta matriz centralizadora y burocrática, habría iniciado su fase de rendimientos decrecientes y, por tanto, requeriría una profunda revisión. El meollo de la crítica a la política centralizada radica en su tendencia permanente a la fragmentación sectorial con la consiguiente desaparición o, al menos, el profundo menoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad.

Sin embargo, la descentralización representa una modalidad que podría eventualmente superar la desarticulación burocrática del campo social. En otros términos, la región y la comuna podrían ser un ámbito de integración de la política social, a través de servicios sociales más o menos unificados. Aquí reside la promesa de esta modalidad descentralizada de prestaciones sociales ante el fracaso de la solución habitual de creación de comités para coordinar la acción de los entes burocráticos.

2. La Intersectorialidad

a) *El concepto de intersectorialidad*

El concepto de intersectorialidad ha representado no sólo un cuestionamiento conceptual a las políticas sociales Individuales, sino una pauta de acción para su implementación. Se habla así de acción intersectorial o de desarrollo intersectorial definidos como el juego más amplio de relaciones entre los distintos sectores económicos y sociales o el proceso en que los objetivos, las

estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores, según la clásica definición de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formulación de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Cuestiona la estructura administrativa caracterizada por los ministerios de cada sector, los mecanismos de asignación de recursos según la modalidad de ítems o partidas sectoriales y fundamenta un criterio integrado de la planificación social. Desde la perspectiva operativa de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones o la relación entre ministerios, por ejemplo, sino la dimensión vertical, especialmente en lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local. En efecto, en el nivel operativo se produce una acción intersectorial de facto, obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero, fundamentalmente, porque la *realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales*. No existe otra vía para afrontar tales problemas que a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran *coordinación* institucional sino *integración práctica* de conceptos y recursos. Ello puede lograrse, sobre todo, mediante un gran poder de *adaptación* de las autoridades y funcionarios regionales o locales, que busquen armonizar las restricciones de sus facultades con la amplitud de los problemas necesarios de afrontar. Si al factor Institucional se agrega la dimensión participativa se observa que el problema no sólo consiste en una adaptación institucional, sino en poseer una capacidad integradora de la comunidad para formular sus demandas.

Los problemas prácticos que presenta el desafío de la intersectorialidad son variados y de gran dimensión. Sin embargo, los principales obstáculos residen en conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales presentes en cada problema-objeto de las políticas y en la especialización del personal responsable, tanto de la decisión como de la implementación. La especialización teórica y práctica intersectoriales de los decisores e implementadores de políticas es muy baja en América Latina. Por

una parte existe una identificación entre sector social y **ethos** corporativo profesional, según la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios. (Aun cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planteadores han ampliado el espectro disciplinarlo en ministerios o agencias y admitido la necesidad de enfoques y de colaboración interdisciplinaria).

b) La acción intersectorial como respuesta a necesidades

En la práctica social, las necesidades y las demandas no permiten esperar una nueva teoría social acerca de lo intersectorial. De hecho, en todos los ámbitos y especialmente en el comunal, las autoridades enfrentan problemas urgentes y deben, explícita o implícitamente, enfrentarlo de un modo intuitivo. Las técnicas conocidas de evaluación de proyectos obviamente tampoco poseen metodologías que les permitan encarar racionalmente lo intersectorial.

Estas modalidades prácticas, en ocasiones puramente intuitiva, no permiten adelantar su fracaso. Por el contrario, a través del "ensayo y error" suelen descubrirse programas muy exitosos por su apego a la lógica de la satisfacción de necesidades. Es frecuente que se desaprovechen tales experiencias simplemente por falta de acumulación y de codificación de sus resultados.

3. La selectividad cualitativa

En el espacio de una comuna, el análisis y la estadística social pueden ser muy pormenorizados. Así, las proposiciones generales de una estrategia social están sometidas siempre a la exigencia de adaptación a los problemas sociales singulares. Las familias y los diferentes grupos sociales pasan a ser los usuarios de la política social, pero no ya familias promedios y grupos para análisis de cortes estadísticos sino sujetos con todas sus características que lo sitúan en lo concreto y singular. La escala municipal facilita ese tipo pormenorizado de conocimiento y la reelaboración propia para su inserción en la estrategia social de carácter nacional. Hay que

reiterar que se trataría de una decisión democrática asumir tal o cual estrategia general y, por consiguiente, su adaptación particular al Municipio de que se trate. No puede descartarse el riesgo de políticas populistas al servicio del clientelismo de los notables locales. Ocurre con frecuencia que los escasos recursos locales son destinados a obras suntuarias para perpetuar la dominación o el prestigio de políticos locales sin envergadura. Tales obras dispendiosas son el costo de la democracia local y la única manera de superar tales flagelos reside en la capacidad organizativa y en el nivel del liderazgo de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas para corregir a través de la persuasión y el voto las decisiones evaluadas como erróneas.

Dos observaciones generales pueden resumir el tratamiento del tema de la política social de orden local: en primer término, la afinidad de ciertas políticas con la escala espacial del Municipio para su adecuada consecución y *contrario sensu*, lo inapropiado de éste como núcleo de ciertos temas y políticas.

Es preciso caracterizar aquellas políticas cuyo marco más adecuado es la comuna. En general, pertenecen a dicho género, aquellas que otorgan identidad cultural en un sentido amplio y todas las que intentan aprehender necesidades de poblaciones-objetivo o convocan a organizarse en tomo a motivaciones selectivas.

Asimismo, los programas y servicios de apoyo a la creación cultural (bibliotecas, parques naturales, museos) deberían localizarse bajo tuición municipal y con la posible contribución de los propios grupos de usuarios.

Dentro del género de políticas de bienestar social caben todas las que responden a las dinámicas necesidades locales. Lo propio del Municipio es captar el desarrollo de las necesidades en contextos marcados tanto por el progreso como por la involución social. Cada contexto determina un despliegue de programas muy diferenciados y una escala de prioridades que se debe respetar. En comunas con crecimiento y progreso social, los requerimientos de programas tienden al perfeccionamiento técnico, aún el más sofisticado, de las personas y las organizaciones sociales. Por el contrario, enfrentado el Municipio a etapas de involución social, los programas y proyectos para prevenir la anomia y el delito pasan a

un primer plano. Aún las políticas de seguridad ciudadana asumen sesgos y características locales.

En suma, la comuna es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de cabal adecuación a las múltiples cambiantes necesidades de los grupos.

Alcances finales

El proceso de descentralización supone una transformación de municipio y de las modalidades democráticas.

Asistimos, hoy, en América Latina, a la emergencia de un nuevo municipio inserto en otra democracia.

Los cambios generados por la transición desde el centralismo hacía la descentralización no son cambios de escalas. En efecto lo local no es la vivencia en micro del centralismo macro. Pensar de ese modo conlleva el gran peligro de construir situaciones extremas que expresan lo peor de la centralización y lo peor de la descentralización.

El cambio significa la reinención del modo de gobernar, tanto por el lado de la autoridad como por el lado de los ciudadanos. La reinención del gobierno supone, además de la legitimidad democrática, una nueva gestión, esto es una forma de racionalización integral de la oferta y demanda de bienes y servicios municipales. Es, entonces una compleja transición para la autoridad y para los ciudadanos. El antiguo paradigma de la centralización está agotado y el nuevo enfoque descentralista está por emerger.

Finalmente, para lograr esta nueva gestión se abre el campo de una capacitación o reciclaje de autoridades, técnicos y ciudadanos.

NOTAS

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

¹ Especialmente a CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990 y CEPAL, Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado, Santiago de Chile, 1992.

² March y Olsen anotan "Sin negar la importancia tanto del contexto social de la política como de los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas. El Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella (Katzenstein, 1978; Krastner, 1978; Nordinger, 1981; Skocpol, 1979; Stephan, 1978). La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas". James G. March y Johan P. Olsen en **El nuevo Institucionalismo: factores organizativos de la vida política**. Zona Abierta 63/64, Madrid, España.

³ Bustamante Belaúnde, Luis, Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas. Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, Brasilia, Brasil, 15 diciembre 1983, mimeo, pp. 12 y 13.

⁴ Jean-Jacques Dayries y Michéle Dayries al respecto anotan: "La región se convierte en un buen tema y un tópico de Interés tanto para la Inteligencia *parisina* como para las élites regionales. **La regionalisation, Presses Universitaires do France, 1978, p. 109.**

⁵ Varas, Carlos, **Teoría del Gobierno Municipal**, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Administración, Santiago de Chile, septiembre de 1984, p. 119.

TEORÍA DE LA DECISIÓN

Mario Castillo

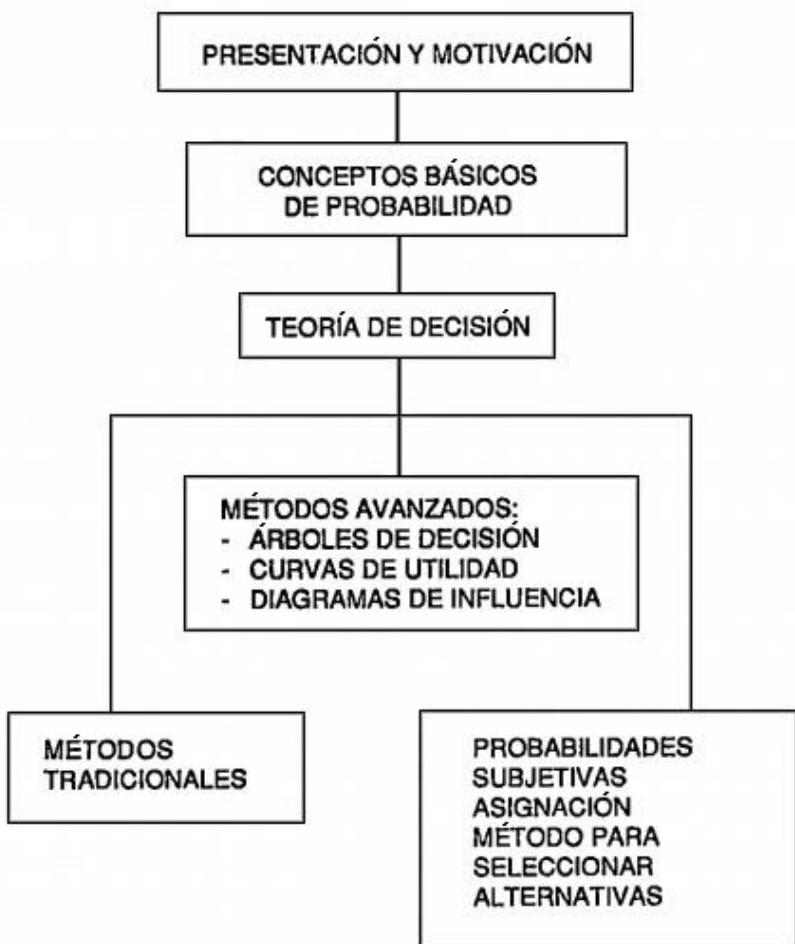
TEORÍA DE LA DECISIÓN

SESION N⁸1

RESUMEN SOBRE ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA DE LA PROBABILIDAD

- **CONCEPTOS BÁSICOS DE TEORÍA DE CONJUNTOS.**
- **EXPERIMENTO ALEATORIO Y EVENTOS PROBABILÍSTICOS.**
- **EL CONCEPTO DE PROBABILIDAD Y FORMAS MÁS COMUNES DE ASIGNARLA.**
- **PROBABILIDAD CONDICIONAL E INDEPENDENCIA. ÁRBOLES DE PROBABILIDAD.**

ESTRUCTURA DEL CURSO



ESTRUCTURA DEL CURSO

CONCEPTOS BÁSICOS DE TEORÍA DE CONJUNTOS

- **Definición:** Un conjunto es una reunión de objetos.

- **Ejemplos:**

1. El conjunto de todas las ciudades capitales de Colombia:

$$C = \{\text{Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Bucaramanga, Cali, Medellín, Bogotá...}\}$$

2. El conjunto de todos los Alcaldes en ejercicio en Colombia:

$$A = \{x: \text{tales que: } x \text{ es Colombiano y } x \text{ es Alcalde en ejercicio}\}$$

3. El conjunto de todos los resultados posibles al lanzar un dado:

$$D = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}$$

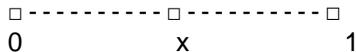
4. El conjunto formado por todos los números naturales:

$$N = \{1, 2, 3, 4, 5, \dots, n, \dots\}$$



5. El conjunto formado por todos los números reales entre 0 y 1:

$$I = [0, 1]$$



- **Operaciones y propiedades:**

° Relaciones entre conjuntos:

Subconjunto:

$A \subseteq B \leftrightarrow$ todo elemento A está en B

° Si $B = \{1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10\}$ y $A = \{1, 3, 5, 7, 9\}$ entonces $A \subseteq B$.

° El conjunto de los alcaldes de ciudades capitales es un subconjunto del conjunto de todos los alcaldes colombianos.

Pertenencia:

$a \in B$ a es un elemento del conjunto B

° Si C es el conjunto de todas las ciudades capitales entonces:

Cartagena $\in C$

Bucaramanga $\in C$

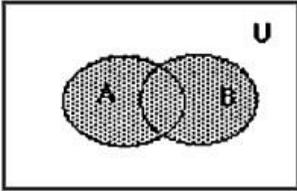
Bogotá $\in C$

Conjuntos especiales

° El conjunto universal que se representa por U y el cual está conformado por todos los objetos "elementales" del problema que se esté tratando (contexto).

° El conjunto vacío, que permite representar un conjunto sin ningún elemento. El conjunto de todos los hombres que vuelan por sus propios medios = \emptyset

- **Operaciones**



◦ **Unión:** $A \cup B = \{x \in U, \text{tales que } x \in A \text{ ó } x \in B\}$

$$A = \{1, 2, 3, 4\}$$

$$B = \{3, 4, 5, 6\}$$

$$A \cup B = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}$$

- **Propiedades** de la unión de conjuntos

$$A \cup \emptyset = A$$

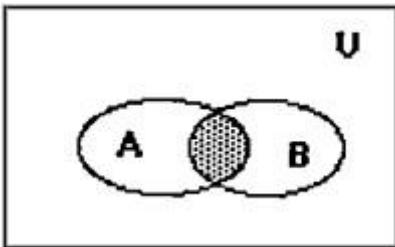
$$A \cup B = B \cup A$$

$$A \cup A = A$$

$$(A \cup B) \cup C = A \cup (B \cup C)$$

$$\text{Si } B \supset A \rightarrow A \cup B = B$$

◦ **Intersección:** $A \cap B \text{ ó } AB = \{x \in U, \text{tales que } x \in A \text{ y } x \in B\}$



$$A = \{1, 2, 3, 4\}$$

$$B = \{3, 4, 5, 6\}$$

$$A \cap B = \{3, 4\}$$

- **Propiedades** de la intersección

$$A \cap \emptyset = \emptyset$$

$$AB = BA$$

$$AA = A$$

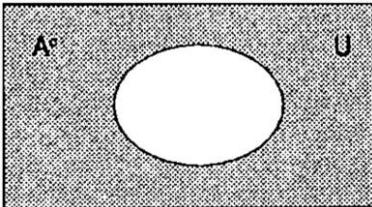
$$(AB)C = A(BC) \text{ Si } B \subset A \rightarrow AB = A$$

Distributividad:

$$A(B \cup C) = AB \cup AC$$

$$A \cup (BC) = (A \cup B) \cap (A \cup C)$$

- **Complemento:** $A^c = \{x \in U : x \notin A\}$



Si $U = \{1, 2, 3, 4, \dots, 10\}$ y $A = \{1, 3, 5, 7, 9\}$, entonces
 $A^c = \{2, 4, 6, 8, 10\}$

- **Conjuntos Incompatibles:** A y B son incompatibles (disjuntos) $\Leftrightarrow AB = \emptyset$

Si $A_1, A_2 \dots A_n$ son tales que:

$$U \cap A_i = U \text{ y } A_i \cap A_j = \emptyset \Rightarrow$$

$$i \neq j$$

A_1, A_2, \dots, A_n es una colección exhaustiva y mutuamente excluyente de U.



EXPERIMENTO ALEATORIO Y EVENTOS PROPIEDADES

◦ EXPERIMENTO ALEATORIO

- **Características:**
 - no se conoce el resultado antes de que el experimento tenga lugar.
 - el conjunto de resultados posibles está bien definido: se conoce y se puede representar.
 - el experimento es observable.
- Ejemplos:
 - 1 Lanzar dos dados y observar el resultado.
 - 2 Seleccionar sucesivamente cierto tipo de piezas hasta observar la primera defectuosa.
 3. Medir el tiempo que transcurre entre este instante y la ocurrencia del próximo temblor en Colombia que tenga una intensidad superior a 6.0.
 4. Observar la demanda de energía (en K.W.) que habrá el 31 de diciembre de 1993 en cierta central eléctrica.

◦ ESPACIO MUESTRAL

Es el conjunto de todos los resultados posibles asociados a un experimento aleatorio (S).

- Ejemplos:

$$S_1 = \{(1, 1), (1, 2), (1, 3), \dots, (6, 6)\}$$

$$S_2 = \{(D), (BD), (BBD), \dots, (BBBD)\}$$

$$S_3 = \{O, \llcorner\}$$

◦ **EVENTOS**

Un evento A es un subconjunto del espacio muestral asociado al experimento aleatorio.

Propiedades:

- A es un evento $\Rightarrow A^c$ también lo es.
- Sí A_1, A_2, \dots, A_n son eventos $\Rightarrow A_1 \cup A_2 \cup \dots \cup A_n$ y $A_1 \cap A_2 \cap \dots \cap A_n$ también son eventos.
- \emptyset es un evento llamado el evento imposible.

I. **EL CONCEPTO DE PROBABILIDAD**

◦ **Definición**

Una probabilidad es una medida sobre el grado de certeza de un EVENTO asociado a un experimento aleatorio.

◦ **¿Cómo asignarla?**

En un experimento aleatorio en el que todos los RESULTADOS ELEMENTALES son IGUALMENTE POSIBLES, se puede asignar una probabilidad por medio de la expresión siguiente:

$P(A) = \frac{\# \text{ RESULTADOS FAVORABLES AL EVENTO}}{\# \text{ TOTAL DE RESULTADOS POSIBLES}}$

Ejemplos:

1. EA: Lanzamiento de los dados. Evento A: "obtener pares".
Resultados favorables al evento A:

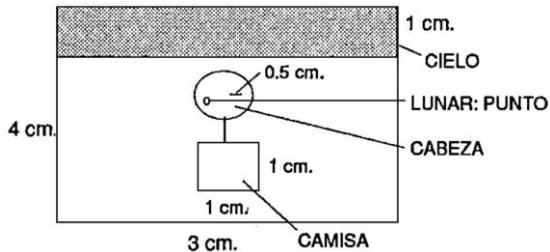
$\{(1,1), (2,2), (3,3), (4,4), (5,5), (6,6)\}$

$$P(A) = \frac{6}{36} = \frac{1}{6}$$

Evento B: "La suma de los puntajes de los dados es mayor que 10".

$$P(B) = \frac{3}{36} = \frac{1}{12}$$

2. EA: Yo tengo una fotografía de 3 cm. de ancho y 4 cm. de altura. Yo les digo a ustedes qué esta fotografía tiene un defecto de revelado pues en alguna parte tiene un PUNTO NEGRO. Esquemáticamente la fotografía es del siguiente tipo:



EVENTOS:

- A: "EL PUNTO NEGRO está sobre el cielo"
- B: "EL PUNTO NEGRO está sobre la cabeza"
- C: "EL PUNTO NEGRO está exactamente sobre el lunar"
- D: "EL PUNTO NEGRO está sobre el cuerpo"
- E: "EL PUNTO NEGRO está sobre la camisa"

PROBABILIDADES:

$$P(A) = \frac{\text{área asociada a A}}{\text{área total}}$$

$$= \frac{3}{12} = \frac{1}{4}$$

$$P(B) = \frac{\pi \times (0.5)^2}{12}$$

PROPIEDADES:

Definición: Si S es el ESPACIO MUESTRAL asociado a un experimento aleatorio y P (.) es una probabilidad definida sobre el EM S, entonces:

- 1 $0 \leq P(B) \leq 1$. para cualquier evento B asociado a S.
- 2 $P(S) = 1$
3. Si $B_1, B_2, \dots B_n$ es una colección de eventos tales que $B_i B_j = \emptyset$ para $i \neq j$, entonces:

$$P(B_1 \cup B_2 \cup \dots \cup B_n) = P(B_1) + P(B_2) + \dots + P(B_n)$$

(Esta propiedad también se debe cumplir para sucesiones infinitas).

CONSECUENCIAS DE LA DEFINICIÓN

1. A y B son eventos cualesquiera de S =>
 $P(A \cup B) = P(A) + P(B) - P(AB)$
2. $P(A^c) = 1 - P(A)$; $P(\emptyset) = 0$
3. Si $A \subset B \Rightarrow P(A) \leq P(B)$

II. PROBABILIDAD CONDICIONAL E INDEPENDENCIA

En cierta ciudad colombiana se tiene la siguiente información sobre delitos:

TIPO DE DELITO	menos de 20	20 a 40	40 o más	TOTAL
CON VIOLENCIA	27	41	14	82
SIN VIOLENCIA	12	34	22	68
TOTAL	39	75	36	150

Se selecciona un caso al azar:

1. ¿Cuál es la probabilidad que haya sido un delito violento?
2. Si se *sabe* que el delito fue cometido por una persona menor de veinte años, ¿cuál es la probabilidad de que sea un delito violento?
3. ¿Cuál es la probabilidad de que el delito haya sido violento cometido por una persona mayor de 40 años?
4. ¿Cuál es la probabilidad de que el delito sea violento o que lo haya cometido una persona menor de 20 años?
5. ¿Si se sabe que el delito fue cometido contra una mujer, ¿cuál es la probabilidad de que haya sido cometido por un menor de 20 años?

DESARROLLO:

E1: < de 20 años

E2: 20 - 40 años

E3: > 40 años

V: con violencia

H: hombre

M: mujer

$$1) P(V) = \frac{82}{150} = 0.54$$

$$2) P(V/E_1) =$$

$$\frac{27}{39} = 0.69; \text{ n\u00f3tese que: } P(VE_1) = \frac{27}{150} \text{ y } P(E_1) = \frac{39}{150} \text{ y que}$$

$$P(V/E_1) = \frac{P(VE_1)}{P(E_1)} \text{ n\u00f3tese adem\u00e1s que:}$$

$$P(V/E_1) \neq P(V) \Rightarrow \text{DEPENDIENTE}$$

$$3) P(VE_3) = \frac{14}{150} = 0.09$$

$$4) P(VUE_1) = P(V) + P(E_1) - P(VE_1) \\ = 0.54 + 0.26 - 0.18 = 0.62$$

$$5) P(E_1 / M) = \frac{18}{71} = \frac{P(E_1M)}{P(M)} = \frac{18/150}{71/150} = 0.25$$

TEOREMA DE BAYES:

$V = VE_1 \cup VE_2 \cup VE_3$ VE_1, E_2, VE_3 DISYUNTOS

$$P(V) = P(VE_1) + P(VE_2) + P(VE_3)$$

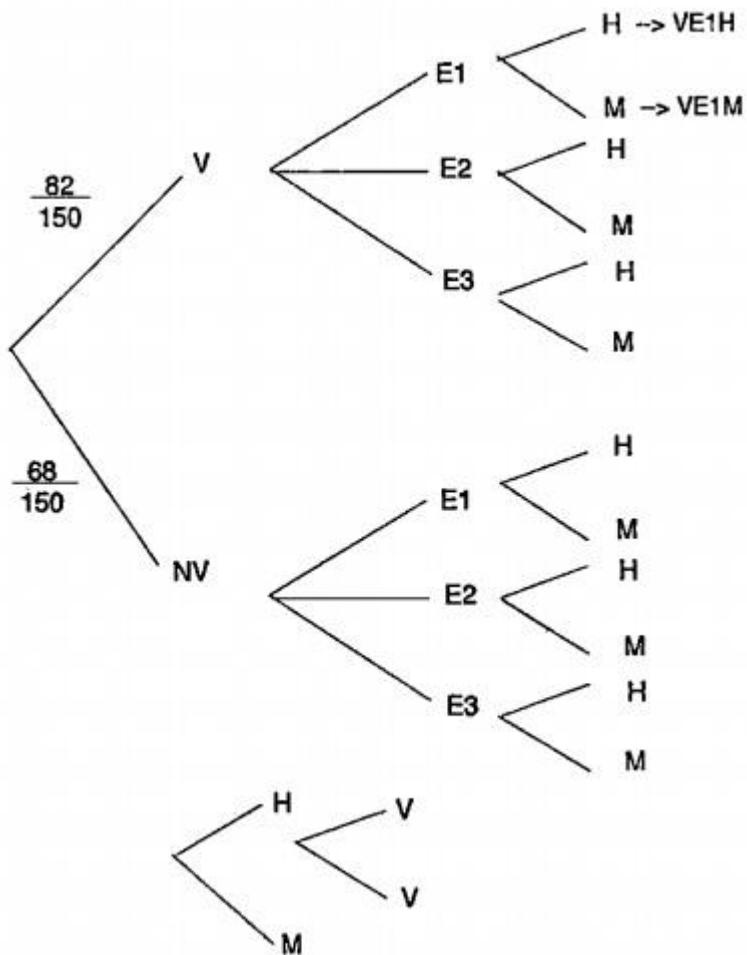
$$= P(V/E_1) * P(E_1) + P(V/E_2) * P(E_2) + P(V/E_3) * P(E_3)$$

$$P(E_1/V) = \frac{P(E_1V)}{P(V)} = \frac{P(V/E_2) * P(E_1)}{P(V)} = \frac{0.69 * 0.26}{0.54} = 0.33$$

$$p(E_1/V) < 0.33$$

$$P(E_i/V) \leftarrow 0.33$$

$$\frac{17}{27}$$



ÁRBOLES DE PROBABILIDAD

EJEMPLOS SOBRE PROBABILIDADES CONDICIONALES Y ÁRBOLES DE PROBABILIDAD

Una compañía productora de transistores tiene tres plantas de ensamblaje que producen, respectivamente, 31,15%, 35% y 50% de las piezas. Adicionalmente se sabe que los porcentajes de piezas defectuosas producidas por las tres plantas son de 1%, 5% y 2% respectivamente.

- 1) Si un transistor es elegido al azar ¿cuál es la probabilidad de que sea defectuoso?
- 2) Si se elige un transistor al azar y resulta ser defectuoso, ¿cuál es la probabilidad de que provenga de la planta número dos?

DESARROLLO:

- Definición de los eventos:

P: la pieza es producida por la planta I.

D: la pieza defectuosa.

- Interpretación de los datos en términos de probabilidad

$P P_1 = 0.15$ $P P_2 = 0.35$ $P P_3 = 0.5$

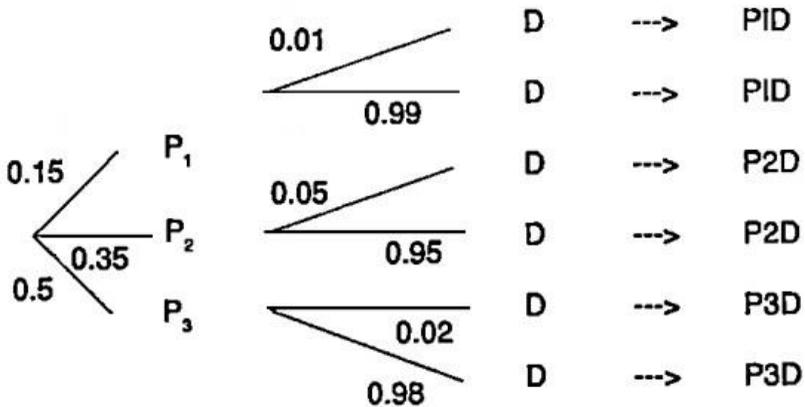
$P^D/P_1 = 0.01$ $P^D/P_2 = 0.05$ $P^D/P_3 = 0.02$

- ¿Qué nos preguntan?

$P(D) = ?$

$P(P_2/D) = ?$

DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN:



1)

$D = DP_1 \cup DP_2 \cup DP_3$, eventos disyuntos

$$\begin{aligned}
 P(D) &= P(DP_1) + P(DP_2) + P(DP_3) \\
 &= P(D/P_1) * P(P_1) + P(D/P_2) * P(P_2) + P(D/P_3) * P(P_3) \\
 &= 0.01 * 0.15 + 0.05 * 0.35 + 0.02 * 0.5 = 0.029
 \end{aligned}$$

2)

$$\begin{aligned}
 p(P_2/D) &= \frac{P(P_2D)}{P(D)} \\
 &= \frac{P(D/P_2) * P(P_2)}{0.029} \\
 &= \frac{0.05 * 0.35}{0.029} = \frac{0.0175}{0.029} = 0.603
 \end{aligned}$$

INTRODUCCIÓN

- ¿QUÉ ES UNA DECISIÓN?
ES ESCOGER ENTRE DOS O MÁS ALTERNATIVAS.

- ¿DE DÓNDE SE PARTE?
DE LA NECESIDAD DE SOLUCIONAR UN PROBLEMA O UNA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.

- UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA PARA LA TOMA DE DECISIONES SUPONE:
 - UN ESTUDIO SISTEMÁTICO Y ESTRUCTURADO.
 - UNA EVALUACIÓN CUANTITATIVA DEL PASADO (DATOS, INFORMACIÓN) Y DEL FUTURO (ESTIMACIÓN) DE LOS ASPECTOS (VARIABLES) RELEVANTES DEL PROBLEMA.
 - FORMULAR UN PROCEDIMIENTO LÓGICO PARA EL PROCESO DE DECISIÓN.

TIPOS DE PROBLEMAS CON RESPECTO A LAS DECISIONES

- SUPONIENDO CERTEZA.

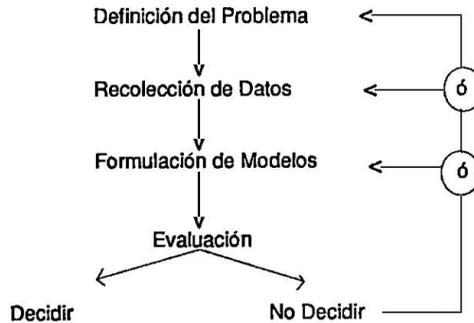
- RECONOCIENDO RIESGO.

- LAS ALTERNATIVAS TIENEN UNA DISTRIBUCIÓN DE PROBABILIDAD ASOCIADA CONOCIDA.

- ADMITIENDO INCERTIDUMBRE:

LAS ALTERNATIVAS NO TIENEN DISTRIBUCIÓN DE PROBABILIDAD ASOCIADA CONOCIDA.

EL PROCESO DE DECISIÓN



ETAPAS DEL PROCESO DE DECISIÓN

I. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- MARCO DE REFERENCIA CLARO Y CONCISO SOBRE LO QUE SE QUIERE DECIDIR.
- FORMULACIÓN CLARA DE LOS OBJETIVOS.
- POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.
- HERRAMIENTAS QUE SE PUEDEN UTILIZAR EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA.

II. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

- RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN (DATOS) RELEVANTES AL PROBLEMA.

III. FORMULACIÓN DE MODELOS

- DEBE PERMITIR HACER UNA REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA DEL MUNDO REAL
- DEBE REPRESENTAR ADECUADAMENTE LAS RELACIONES CAUSA-EFECTO Y LAS RESTRICCIONES.

- LOS MODELOS PUEDEN SER DE 3 TIPOS:
 - FÍSICOS
 - ESQUEMÁTICOS
 - MATEMÁTICOS

IV. EVALUACIÓN DE LOS MODELOS

- /REPRESENTACIÓN CONFIABLE (AJUSTE).
- VALIDABLE.
- OPTIMALIDAD VS. APLICABILIDAD

V. DECISIÓN

CON BASE EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS Y CON LOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN SELECCIONAR UNA DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA. SI LA SOLUCIÓN NO ES SATISFACTORIA REGRESAR A CUALQUIERA DE LAS ETAPAS PRECEDENTES.

¿QUÉ ES LA TEORÍA DE LA DECISIÓN?

- ES UNA FORMALIZACIÓN DEL SENTIDO COMÚN PARA TOMAR DECISIONES SOBRE PROBLEMAS QUE SON DEMASIADO COMPLEJOS PARA EL USO INFORMAL DEL SENTIDO COMÚN.
- ES UNA FILOSOFÍA ARTICULADA POR UN CONJUNTO DE AXIOMAS LÓGICOS, UNA METODOLOGÍA Y UNA COLECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS SISTEMÁTICOS PARA ANALIZAR RESPONSABLEMENTE LAS COMPLEJIDADES INHERENTES A LOS PROBLEMAS.
- ES UNA DISCIPLINA QUE UTILIZANDO LOS CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS DE MODELOS MATEMÁTICOS (OPTIMIZACIÓN, PROBABILIDAD,

ESTADÍSTICA) Y ACEPTANDO APORTES DE OTRAS DISCIPLINAS (PSICOLOGÍA, ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA) BUSCA UNA ESTRUCTURACIÓN DE LOS PROCESOS DE DECISIÓN QUE PERMITA UNA TOMA DE DECISIÓN RACIONAL RESPECTO A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA.

EJEMPLOS ILUSTRATIVOS SOBRE APLICACIONES DE LA TEORÍA DE LA DECISIÓN

CASO I: Aplicación del análisis de decisión a la SELECCIÓN DE UNA ESTRATEGIA para el desarrollo aeroportuario en Ciudad de México. El rápido crecimiento en el volumen de los viajeros, junto con el aumento de las dificultades de operación en los aeropuertos existentes condujo a la pregunta: **CÓMO DEBEN DESARROLLARSE LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS PARA ASEGURAR UN SERVICIO ADECUADO HASTA EL AÑO 2000.**

VARIABLES DE DECISIÓN:

1. Localización y/o configuración de los elementos del sistema.
2. La política operacional, la cual define cómo se han de prestar (os servicios y dónde estarán localizados.
3. Los tiempos de desarrollo de las diferentes etapas.

SITUACIÓN:

- Física
- Institucional
- Estudios previos

ANÁLISIS

MODELO ESTÁTICO

- ° Sus objetivos y medida de efectividad.
 - Minimizar los costos totales de construcción y mantenimiento.
 - Proveer una capacidad adecuada para atender la demanda del tráfico aéreo.
 - Minimizar los efectos del ruido causado por el tráfico aéreo.
- ° Generación (conocimiento de las alternativas): combinaciones de diseños factibles con respecto a decisiones sobre LOCALIZACIÓN, CONFIGURACIÓN OPERACIONAL Y TIEMPOS.

TOTAL: Cerca de 4000 alternativas

- ° Especificación de los impactos posibles por cada alternativa.
- ° Preferencias para los diferentes impactos posibles (evaluación de las consecuencias de las diferentes alternativas con base en la utilidad esperada).

MODELO DINÁMICO PARA LAS OPCIONES GUBERNAMENTALES

Alternativas para 1971

Objetivos:

Se pueden identificar cuatro: efectividad, consecuencias políticas, flexibilidad y aspectos externos (otros aspectos).

Evaluación inicial de las alternativas nominales:

Se evaluarán 16 alternativas en una serie de discusiones entre algunas entidades gubernamentales y los consultores, descartando 7 alternativas.

Evaluación final de las opciones gubernamentales:

RESULTADOS GLOBALES. -

Recomendación final.

COMENTARIO DE LOS AUTORES

EL ANÁLISIS DE DECISIÓN NO PROVEE, POR SÍ MISMO LOS CONFLICTOS LEGÍTIMOS ESPERADOS ENTRE GRUPOS CON DIFERENTES INTERESES O PERCEPCIONES DIFERENTES SOBRE LOS INTERESES PÚBLICOS (DE LA COMUNIDAD). ESTO ÚLTIMO ES MÁS DOMINIO DE NEGOCIACIÓN, SOBRE LO CUAL RELATIVAMENTE POCO SE CONOCE.

CASO II: UN MÉTODO PARA PREDECIR EL POTENCIAL DE IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES RECOMENDADAS EN PLANEACIÓN DE SALUD.

Partes que conforman el método:

1. El mandato (decisiones ejecutivas de la junta directiva).
2. Quién evalúa.
3. Recolección de la información (factores relevantes).
4. Predicción.
5. Exploración de la solución.
6. Adaptación de la solución.

CASO III: MODELO PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS.

TOMA DE DECISIONES EN CONDICIONES DE RIESGO E INCERTIDUMBRE

MÉTODOS TRADICIONALES:

- JUICIO INTUITIVO.
- AJUSTE CONSERVADOR.
- OPTIMISTA-PESIMISTA.
- ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD*.
- PUNTO DE EQUILIBRIO.
- MATRIZ DE BENEFICIOS:
 - PRINCIPIO DE LAPLACE.
 - MAXIMIN (MAXIMIZAR EL MÍNIMO DE LOS BENEFICIOS).
 - MAXIMAX (MAXIMIZAR EL MÁXIMO DE LOS BENEFICIOS).
 - PRINCIPIO DE HURWICZ.
 - REGLA MINIMAX DE PÉRDIDA.

EJEMPLOS ILUSTRATIVOS SOBRE ALGUNOS MÉTODOS ANTERIORES:

AJUSTE CONSERVADOR

EJEMPLO 1:

Consideremos el siguiente proyecto de inversión:

	ESTIMADOS	AJUSTADOS
INVERSIÓN	US\$10000	US\$10000
VIDA	5	5
V. SALVAMENTO	2000	1500
INGRESOS (anual)	5000	4500
EGRESOS (anual)	2200	2200
INTERÉS (anual)	8%	8%
VPN	US\$2541	US\$204

° OPTIMISTA - PESIMISTA

EJEMPLO 2:

	OPTIMISTA	CONDICIÓN ESTIMADA	
		ESPERADO	PESIMISTA
	US\$10000	US\$10000	US\$10000
INVERSIÓN	US\$10000	US\$10000	US\$10000
VIDA	7	5	4
V. SALVAMENTO	2000	2000	2000
INGRESOS	6000	5000	3500
EGRESOS	2200	2200	3500
INTERESES	8%	8%	8%
VPN	US\$10951	US\$2541	US\$(5218)

Continuando con el ejemplo anterior, notamos que los tres horizontes sólo difieren en la vida del proyecto, en los ingresos y en los egresos. En la siguiente tabla aparece el VPN, resumiendo todas las posibles combinaciones de estas tres variables, suponiendo para cada una de los tres horizontes optimista, pesimista y esperado. (Para los egresos, las estimaciones optimista y esperada son iguales, por lo que es necesario sólo trabajar con una de ellas).

VIDA		EGRESOS					
		0			P		
		7	5	4	7	5	4
I N G R E S O S	O	10951	6533	4056	4183	1343	-259
	E	5745	2541	744	-1023	-2650	-3562
	P	3142	544	-912	-3627	-4646	-5218

O - OPTIMISTA
E - ESPERADO
P - PESIMISTA

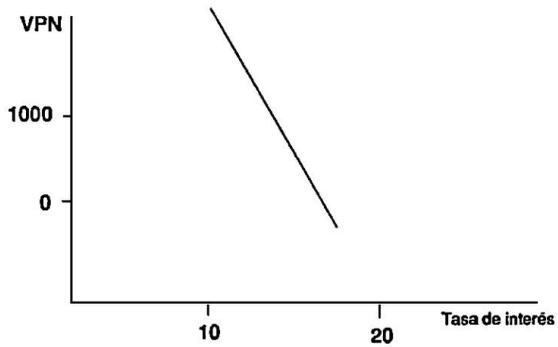
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

EJEMPLO 3:

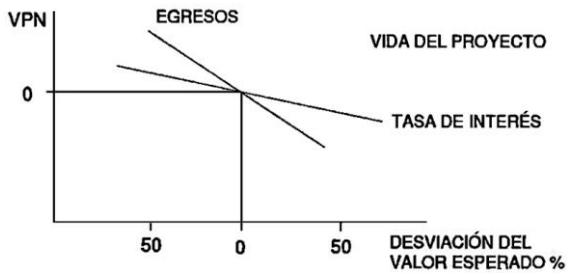
INVERSIÓN	US\$ 10.000
VIDA	5
VALOR DE SALVAMENTO	2.000
INGRESOS ANUALES	5.000
EGRESOS ANUALES	2.200
INTERESES	8%

VPN (0,08) = 2541
VPN (0,12) = 1248
VPN (0,16) = 120
VPN (0,20) = -822

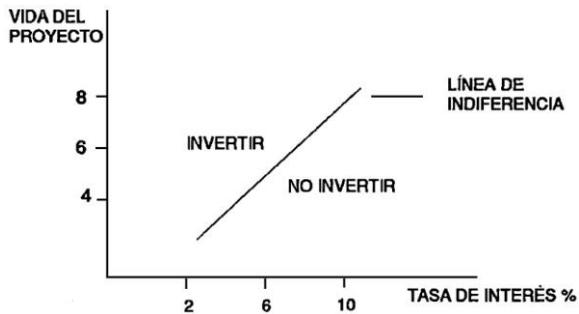
GRÁFICAMENTE:



GRÁFICA DE LA VARIACIÓN INDEPENDIENTE:



GRÁFICA DE CURVAS ISOCUANTAS:



PUNTO DE EQUILIBRIO

Ejemplo 4:

Consideremos el ejemplo 1 (método optimista-pesimista) en la alternativa "Esperado". Supongamos que la variable sobre la cual existe incertidumbre es la vida del proyecto; y por lo tanto, sería útil saber cuál es la vida del proyecto mínima, para lo cual el proyecto es apenas justificado. Vamos a hallar (por tanteo) el punto de equilibrio según la duración del proyecto y de acuerdo con el método del VPN.

Para	N = 5	se sabe que VPN es	2541
	N = 4	"	744
	N = 3	"	1196

Conclusión:

El punto de equilibrio está en 4 años de duración; es decir dada esta tasa de interés, solamente se devengan utilidades si el proyecto dura por lo menos 4 años.

MATRIZ DE BENEFICIOS

En el siguiente cuadro se muestra comparativamente cada una de las reglas que más frecuentemente se utilizan para analizar un matriz de beneficios.

NOMBRE	CRITERIO
<p>Principio de Laplace $\max_i \sum_j A_{ij}/n$ <i>i</i> son las alternativas <i>j</i> son los estados</p>	<p>Supone que los posibles estados son igualmente factibles. Primero, se saca el <i>promedio</i> de beneficios de cada una de las alternativas y luego, se escoge aquella alternativa cuyo promedio sea <i>mayor</i>.</p>
<p>Minimax (costos) Maximin.(beneficios) $\max_l \min_j \{A_{ij}\}$</p>	<p>Sugiere al decisor que observe el <i>menor</i> beneficio de cada una de las alternativas y escoja aquella alternativa que <i>maximice</i> el mínimo beneficio.</p>
<p>Máximax $\max_i \max_j \{A_{ij}\}$</p>	<p>Sugiere al decisor que observe el <i>mayor</i> beneficio de cada una de las alternativas y escoja aquella que <i>maximice</i> el máximo beneficio.</p>
<p>Principio de Hurwicz $\max_i \{a \times \max_j \{A_{ij}\} + (1-a) \times \min_j \{A_{ij}\}\}$</p>	<p>Este principio pretende reflejar un punto intermedio entre optimismo extremo y pesimismo al tomar decisiones. Para esto se construye un índice <i>a</i> entre 0-1 de optimismo y se observa para cada alternativa el valor (<i>a</i> x mínimo beneficio + (1 - <i>a</i>) x máximo benefició) y luego escoja aquella alternativa que <i>maximice este valor</i>.</p>
<p>Regla Minimax de Pérdidas $L_{ij} = \{ \max_i A_{ij} \} - A_{ij}$ <i>i</i> alternativa; <i>j</i> estados $\min_i \max_j \{ L_{ij} \}$</p>	<p>Esta regla sugiere al decisor que observe el valor máximo que deja de ganar asociado a cada alternativa y escoja aquella alternativa que <i>minimiza el costo de oportunidad</i>.</p>

Ejemplo 5:

Alternativa	Estados			Criterios de Decisión			
	E1	E2	E3	LAPLACE	MAXIMIN	MAXIMAX	
A1	1000	1000	4000	2000	1000	4000	1900
A2	-2000	1500	6000	1833	-2000	6000	400
A3	0	2000	5000	2333	0	5000	1500
A4	1000	3000	2000	2000	1000	3000	1600

De acuerdo a: Laplace se escoge A3.

Maximin se escoge A1 o A4. Maximax se escoge A2. Hurwicz con $a = 0.3$ se escoge A1.

Regla Minimax de Pérdidas o Costo de Oportunidad

Alternativa	Estados			Pérdidas			
	E1	E2	E3	E1	E2	E3	MINIMAX
A1	1000	1000	4000	0	2000	2000	2000
A2	-2000	1500	6000	3000	1500	0	3000
A3	0	2000	5000	1000	1000	1000	1000
A4	1000	3000	2000	0	0	4000	4000

Según esta regla se escoge A3.

METODOS AVANZADOS:

- PROBABILÍSTICO – MONETARIO
 - ESPERANZA – VARIANZA
 - ÁRBOLES DE DECISIÓN
-
- PROBABILÍSTICO – MONETARIO

Ejemplo 1:

PROYECTO	A	B
VPN (Esperado)	US\$ 10.000	US\$ 8.000
σ	25.000	4.000

ÁMBOS PROYECTOS DISTRIBUIDOS NORMALMENTE.

° ESPERANZA - VARIANZA

BUSCA MEDIR CONVENIENCIA PROYECTO A TRAVÉS DE UN INDICADOR (V) QUE INVOLUCRA LOS DIFERENTES RESULTADOS ECONÓMICOS POSIBLES DE UN PROYECTO, SU VALOR ESPERADO Y SU VARIANZA. ADICIONALMENTE, INCLUYE UN COEFICIENTE (R) CON LA LLAMADA FUNCIÓN DE UTILIDAD.

$$V = \mu - R \sigma$$

° ÁRBOLES DE DECISIÓN

Ejemplo 2:

UN BUSCADOR DE PETRÓLEO TIENE QUE DECIDIR ENTRE PERFORAR O NO PERFORAR. EL POZO PUEDE RESULTAR SECO, CON GAS O CON PETRÓLEO. EL COSTO DE PERFORACIONES DE \$7'000.000. SI SE ENCUENTRA GAS, EL VPN SERA DE \$5'000.000 Y SI SE ENCUENTRA PETRÓLEO SERA DE \$20'000.000 POR UN COSTO ADICIONAL DE \$1'000.000, EL BUSCADOR PODRÁ UTILIZAR UNA TÉCNICA ULTRASONIDO PARA DETERMINAR LA ESTRUCTURA GEOLÓGICA DEL LUGAR CON MAYOR EXACTITUD, LA CUAL PUEDE RESULTAR:

- IMPERMEABLE (E): BUENA.
- POROSA (EP): REGULAR
- DESCONOCIDA (ED): MALA.

INQUIETUDES:

- ¿CUÁL ES LA MEJOR DECISIÓN SIN EXPERIMENTACIÓN?
- ESTRATEGIA ÓPTIMA PARA LA EXPERIMENTACIÓN Y LA ACCIÓN.
- ¿QUÉ VALOR TIENE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA TÉCNICA DE ULTRASONIDO?

DESARROLLO PROBLEMA BUSCADOR DE PETRÓLEO

PROBABILIDADES:

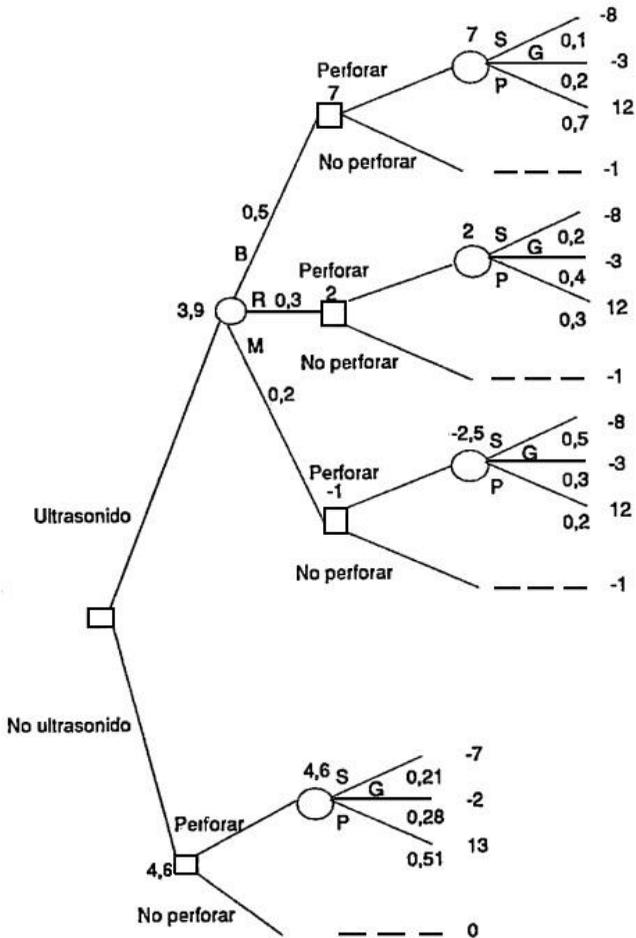
	SECO P(S/*)	GAS P(G/*)	PETROL P(P/*)	P(*)
BUENO	0.1	0.2	0.7	0.5.
REGULAR	0.2	0.4	0.4	0.3-.,
MALO	0.5	0.3	0.2	0.2
PROB. POZO SEA S/G/P	0.21	0.28	0.51	

1) SIN EXPERIMENTACIÓN

En millones de pesos:

	SECO	GAS	PETRÓLEO	VPN (ESP)
PERFORAR	-7	-2	13 -	4.é
NO PERFORAR	0	0	0	0

2) CON EXPERIMENTACIÓN:



Ejemplo 3:

MERCADEO DE TRACTORES PARA HOGARES Y JARDINES

EL DISEÑO Y PRUEBA DE UN PRODUCTO ACABA DE TERMINAR PARA LA NUEVA LÍNEA DE TRACTORES PARA HOGARES Y JARDINES EN LA EMPRESA PROTRAC. LA ALTA

GERENCIA ESTA TRATANDO DE DECIDIR SOBRE CUÁL ESTRATEGIA DE MERCADEO Y DE PRODUCCIÓN ES APROPIADA PARA ESTE PRODUCTO. PARA ÉSTO, SE ESTAN CONSIDERANDO TRES ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS, LAS CUÁLES SON:

- A. AGRESIVA
- B. BÁSICA
- C. CAUTELOSA

LA ADMINISTRACIÓN HA DECIDIDO CATEGORIZAR LA CONDICIÓN DEL MERCADO COMO DE FUERTE DEMANDA (FD), Y DE POCA DEMANDA (PD). LOS BENEFICIOS SE TOMARON COMO LA GANANCIA NETA ESPERADA (LOS DATOS QUE APARECEN EN LA TABLA ESTAN EN MILLONES DE DÓLARES). EN RESUMEN:

ESTADO	DECISIÓN			PROBA. ESTADO
	A	B	C	
FD	30	20	5	0.45
PD	8	7	15	0.55
VEM	9.10	12.85	10.5	
COE	12.65	8.9	11.25	

RECORDEMOS QUE EL MÍNIMO COE DE 8.9 ES IGUAL AL VALOR ESPERADO DE LA INFORMACIÓN PERFECTA VEIP. DE LOS VALORES DEL VEM PODEMOS CONCLUIR QUE LA MEJOR ESTRATEGIA DE MERCADEO Y PRODUCCIÓN A SEGUIR ES LA *BÁSICA*.

SIN EMBARGO, AUNQUE LA GERENCIA ESTA DISPUESTA A RECOMENDAR LA ESTRATEGIA BÁSICA, LA JUNTA DIRECTIVA INSISTE EN ELABORAR UNA INVESTIGACIÓN DE MERCADOS PARA DETERMINAR MEJOR LAS PROBABILIDADES DE LA DEMANDA. DE LOS DATOS HISTÓRICOS QUE SE TIENEN SOBRE LOS REPORTE QUE SE EMITEN AL DETERMINAR SI EL MERCADO ES ALENTADOR (E) O DESALENTADOR (D) SE TIENE QUE: SI EL MERCADO RESULTA CON FUERTE DEMANDA, LAS PRUEBAS HAN DADO RESULTADOS ALENTADORES EL 60% DE LAS VECES; SI EL MERCADO

RESULTA CON POCA DEMANDA, LAS PRUEBAS HAN DADO RESULTADOS DESALENTADORES EL 70% DE LAS VECES. EN RESUMEN:

$$P(E/FD) = 0,6$$

$$P(D/FD) = 0,4$$

$$P(D/PD) = 0,7$$

$$P(E/PD) = 0,3$$

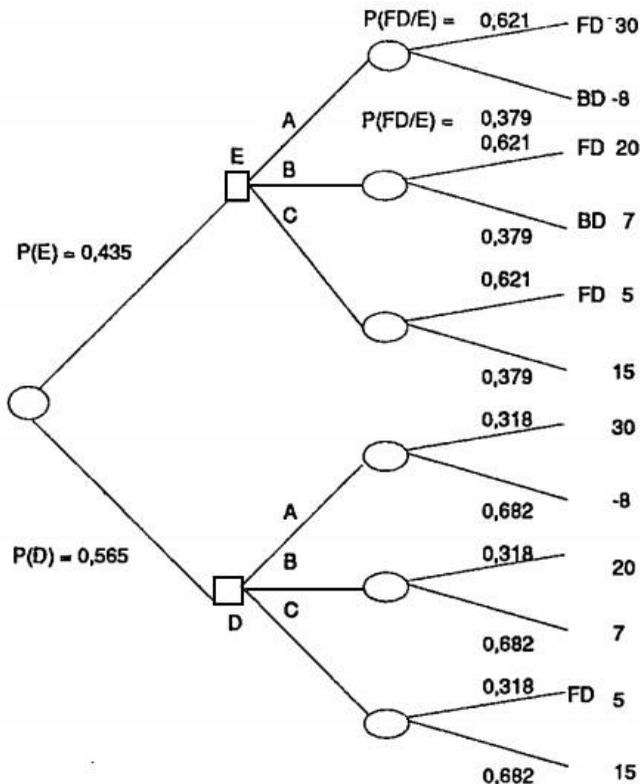
ENTONCES TENDRÍAMOS QUE:

$$P(E) = P(E/FD) P(FD) + P(E/PD) P(PD)$$

$$= 0,6 \times 0,45 + 0,3 \times 0,55 = 0,435$$

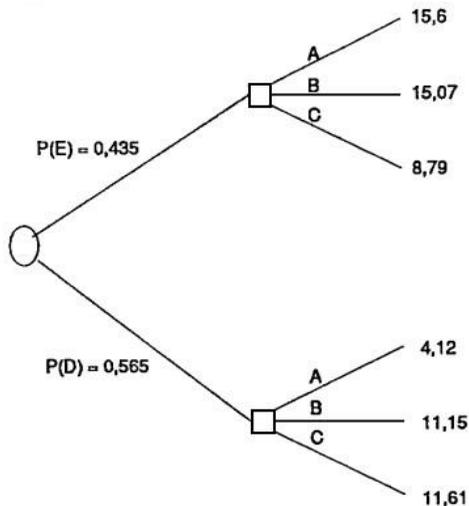
$$P(D) = P(D/FD) P(FD) + P(D/PD) P(PD) = 0,565$$

EL ÁRBOL DE DECISIÓN QUEDARÍA DE LA SIGUIENTE MANERA:



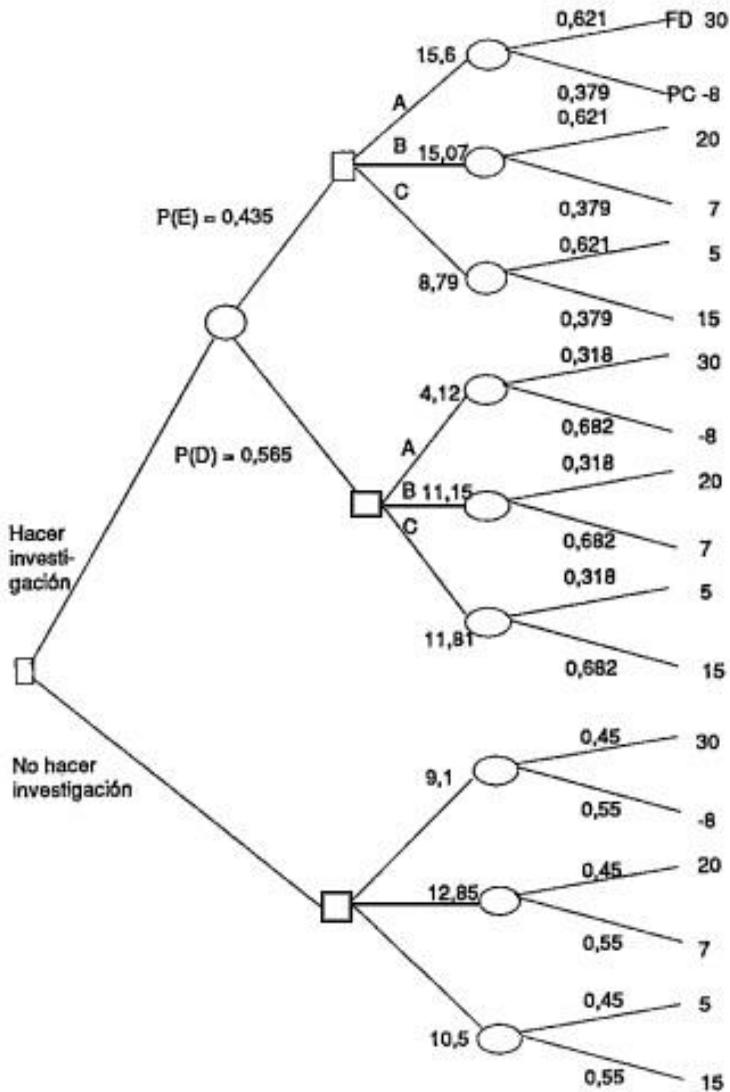
LAS PROBABILIDADES CONDICIONALES $P(FD/E)$, $P(FD/D)$, $P(PD/ E)$, $P(PD/D)$ SE CALCULARON USANDO EL TEOREMA DE BAYES.

CON ESTOS DATOS, ENTONCES QUISIÉRAMOS SABER CUÁL DE LAS ESTRATEGIAS VAMOS A ESCOGER PARA TOMAR ESTA DECISIÓN, ENCONTRAMOS EL VALOR ESPERADO DE CADA UNO DE LOS NODOS DE AZAR, LOS CUALES SE ENCUENTRAN EN EL SIGUIENTE ÁRBOL DE DECISIÓN:



LA ESTRATEGIA A ES LA QUE SE ESCOGERÍA EN CASO TAL QUE EL REPORTE DE LA INVESTIGACIÓN DE MERCADOS ARROJARA RESULTADOS ALENTADORES. LA ESTRATEGIA C ES LA QUE SE ESCOGERÍA DE LO CONTRARIO. EL VALOR ESPERADO DE LA GANANCIA NETA SERÍA DE 13,46 ($15,60 \times 0,435 + 11,81 \times 0,565$) EL VEIM SERÍA IGUAL A 0,61 ($13,46 - 12,85$, RECUERDE QUE 12,85 ES EL VALOR ESPERADO. VEMOS ENTONCES, QUE LA PRUEBA DE MERCADOS NO MEJORA CONSIDERABLEMENTE LA GANANCIA NETA ESPERADA Y POR LO TANTO NO ES MUY EFECTIVA (RECUERDE QUE EL VEIP = 8,9).

ENTONCES LO QUE LA ADMINISTRACIÓN NECESITA DETERMINAR ES SI HACE LA INVESTIGACIÓN DE MERCADOS O NO. EL ÁRBOL DE DECISIÓN QUEDARÍA ENTONCES COMO:



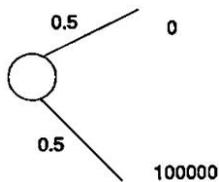
LA FUNCIÓN DE UTILIDAD Y LA ACTITUD DEL DECISOR HACIA EL RIESGO

El criterio VEM para la toma de decisiones tiene el no despreciable inconveniente de que ignora, por así decirlo, la *propensión (o aversión) al riesgo del decisor*.

El mismo proyecto puede conducir a dos decisiones diferentes dependiendo de quien toma la decisión, a pesar que su VEM es el mismo.

Cómo tener en cuenta ciertas *características del decisor* para fabricar un modelo que una vez determinado pueda ser aplicado de manera "*objetiva*" en la *toma de la decisión*.

Suponga que usted tiene la oportunidad de participar en la lotería (lo cual es también un juego).



VEM => \$50.000

¿Por cuánto dinero recibido con certeza estará usted dispuesto a cambiar su participación en el juego? ¿Acaso \$50.000, \$45.000, \$60.000?

Véalo de otra forma ¿Hasta cuánto pagaría por participar en dicho juego? Evidentemente a pesar de que el VEM = \$50.000, no todas las personas pagarían dicha cantidad por participar en él.

Si Ud. estuviera dispuesto a pagar \$40.000 entonces diríamos que su EMC (EQUIVALENTE MONETARIO CIERTO) para dicho juego es \$40.000. ¿Por qué \$40.000 y no \$38.000?

Definición: El equivalente cierto de un juego I , es una cantidad y , por la que un decisor es indiferente entre participar en el juego I y recibir con certeza una cantidad y .

En el caso contrario hablamos de equivalente monetario cierto, ya que estamos participando en juegos en los que los beneficios se expresan en dinero. Sin embargo el equivalente cierto se usa para cualquier unidad.

Si una persona siguiera siempre el criterio VEM, entonces

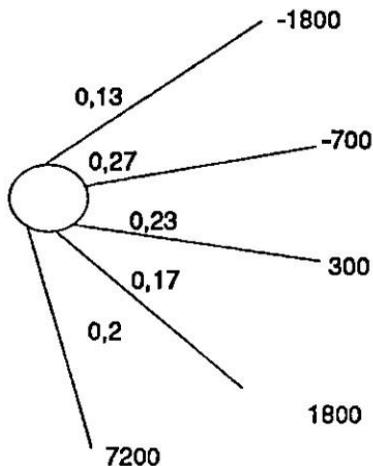
$$EMC = VEM$$

Pero en general esto no es lo que sucede. ¿Cuál criterio resulta entonces más conveniente seguir?

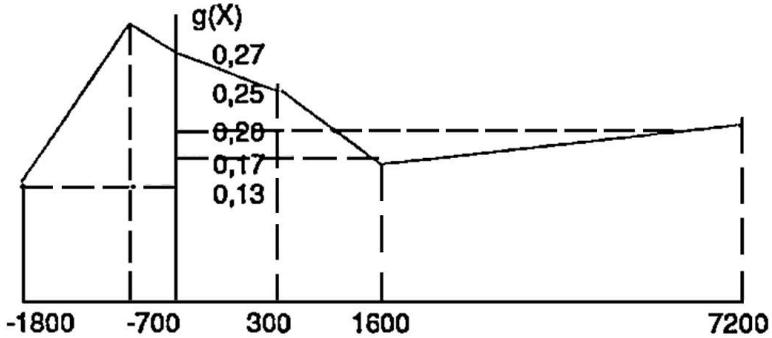
Debe existir algún procedimiento que le permita al decisor dar a su corredor o representante instrucciones que le permitan calcular un valor que usted estaría dispuesto a aceptar como su EMC. Consideremos el siguiente ejemplo:

Ejemplo:

Considere la siguiente lotería:



Si representamos la FP de la VA asociada X tenemos:



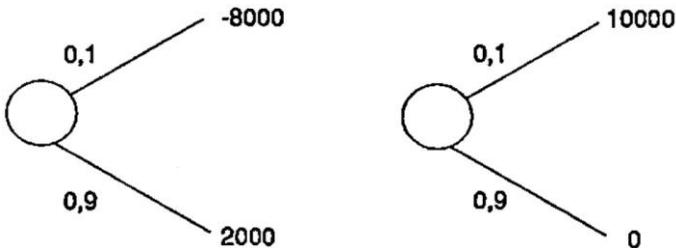
Obviamente $E(X) = VEM$

Se podría pensar que el EMC debería poder obtenerse a partir del VEM de alguna manera fácil, por ejemplo:

$$EMC = VEM - 20 \cdot x$$

donde es una constante que pretende "sintetizar" las características del decisor, y es la desviación estándar.

La expresión anterior tiene el problema, que en las loterías como:



tienen igual VEM y DESVIACIÓN ESTANDAR y por lo tanto tendrían igual EMC, pero desde el punto de vista financiero tienen diferencias sustanciales.

¿Cuál EMC le asignaría usted a cada una de estas loterías? A continuación vamos a presentar un procedimiento que le permite

analizar este tipo de problemas, de manera tal que revele su actitud hacia el riesgo y se puede hacer de manera rutinaria para cualquier juego por complejo que éste sea. Además presentaremos algunas reglas básicas para asegurar que se mantenga cierta consistencia en las decisiones.

◦ LA FUNCIÓN DE UTILIDAD

La FUNCIÓN DE UTILIDAD puede ser vista como un ÍNDICE RELATIVO que busca reflejar las preferencias (ACTITUD) de un DECISOR con respecto a lo que para él representan las cantidades de dinero que se encuentran dentro de cierto intervalo, cuando estas cantidades de dinero están involucradas en DECISIONES BAJO RIESGO.

Cómo construirla

Para efectos Ilustrativos construyamos una CURVA DE UTILIDAD para el intervalo $[-50,000, 50,000]$. Para construir una escala de utilidad se deben fijar arbitrariamente dos valores de la curva sobre el intervalo. Fijémoslos como:

$$u(\$0) = 0 \text{ y } u(\$50,000) = 100$$

Algunos autores llaman a las unidades de utilidad UTILES.

Consideremos entonces la siguiente situación:

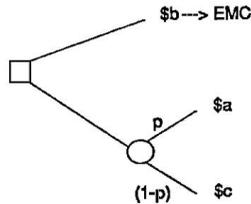
Sean $\$a$, $\$b$ y $\$c$, tres cantidades monetarias tales que $\$a > \$b > \$c$, y formulemos el juego siguiente:

ALTERNATIVA I Recibir $\$b$ con CERTEZA.

ALTERNATIVA II Recibir $\$a$ con probabilidad p y recibir $\$c$ con probabilidad $(1 - p)$.
(lotería 1)

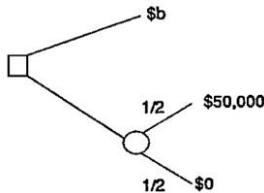
Cuando el DECISOR no tiene preferencia por ninguna de las dos alternativas (i.e., le son indiferentes), entonces el EMC de la lotería "1" sería $\$b$, lo cual significaría que teniendo en cuenta el ÍNDICE DE UTILIDAD, obtendríamos que:

$$u(\text{EMC } 1) = E(u(1)) \\ = p u(\$a) + (1-p)u(\$c)$$



Para construir una CURVA DE UTILIDAD en el intervalo $[-50,000, 50,000]$, tomemos diferentes valores para $\$a$ y $\$c$ sobre dicho intervalo de la siguiente forma:

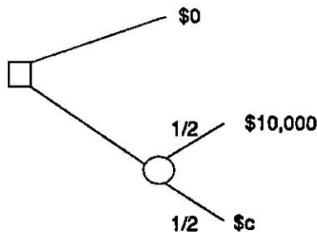
Sea $\$a = 50,000$, y $\$c = 0$ y $p = 1/2$



DECISOR: Las alternativas son diferentes para $\$b = 10,000$.

$$\begin{aligned} \text{Esto significaría que para el decisor D,} \\ u(\$10,000) &= E(u(1)) \\ &= 1/2 * u(\$50,000) + 1/2 u(\$0) \\ &= 1/2 * 100 = 50 \end{aligned}$$

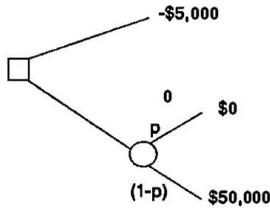
Ahora tenemos tres puntos conocidos de la curva, para hallar el cuarto procedemos de manera similar, formulando, por ejemplo, la lotería:



DECISOR: $\$c = -5,000$

$$\begin{aligned}
 u(\$0) &= 1/2 * u(\$10,000) + 1/2 * u(-\$5,000) \\
 &= 25 + 1/2 * u(-\$5,000) \\
 \circ u(-\$5,000) &= -25/2 = -12,5
 \end{aligned}$$

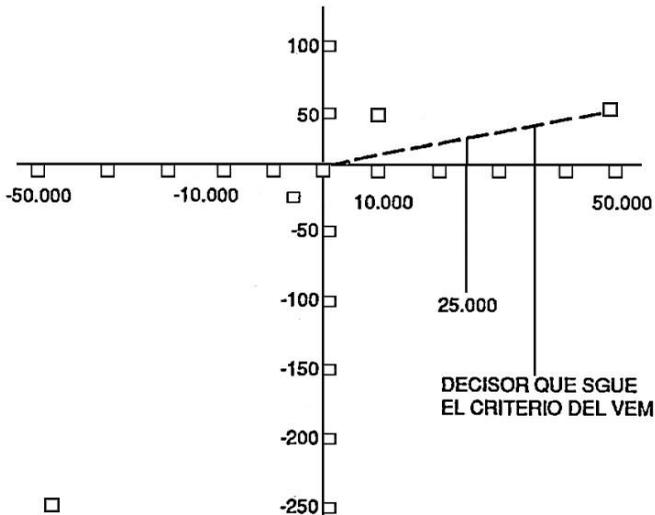
Para el cuarto punto:



DECISOR: $p = 0,95$

$$\begin{aligned}
 u(-\$5,000) &= (1-p)u(-50,000) \\
 -12,5 &= 0,05 u(-50,000) \\
 u(-50,000) &= -62,5
 \end{aligned}$$

Con base en los cinco puntos anteriores podemos esbozar la curva de utilidad en la siguiente forma:



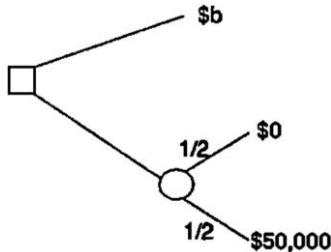
Supongamos, por un momento, que el decisor D hubiera seguido inicialmente el criterio del VEM y consideremos la misma situación inicial, es decir:

$$u(\$0) = 0 \text{ y } u(\$50,000) = 100$$

En este caso, ¿cuánto sería $u(\$25,000)$?

Veamos,

DECISOR: $\$b = EMC = VEM = \$25,000$



Entonces,

$$\begin{aligned} u(\$25,000) &\text{ a } E(u(1)) \\ &= 1/2 u(\$0) + 1/2 u(\$50,000) \\ &= 0 + 100/2 \\ &= 50 \end{aligned}$$

Es decir, $u(\$25,000) = 50$; continuando de esta manera vemos que la función de utilidad para un DECISOR que sigue únicamente el criterio de VEM es una línea recta.

- ° Algunas propiedades importantes de la función (curva) de utilidad:

DECISOR	FORMA DE LA FUNCIÓN	OBSERVACIÓN
1. PROPENSO AL RIESGO	CONVEXA (PENDIENTE CRECIENTE)	Entre un juego con VEM = \$a y la cantidad \$a recibida con CERTEZA, el DECISOR escogerá el juego.
2. VALOR ESPERADISTA	LÍNEA RECTA	Su EMC por un juego es igual al VEM del juego.
3. AVERSOAL RIESGO	CONCAVA (PENDIENTE DECRECIENTE)	Entre un juego con VEM = \$a y la cantidad \$a recibida con CERTEZA, el DECISOR escogerá la cantidad \$a.

DIAGRAMAS DE INFLUENCIA

Justificación: Aunque los árboles de decisión constituyen una herramienta fundamental en el Análisis de Decisión, su estructura puede ser bastante restrictiva. Adicionalmente cuando se manejan problemas reales relativamente complejos su representación a través de un árbol de decisión puede ser muy complicada y, algunas veces, imposible de evaluar. ¿Cuál es el problema?: Que la complejidad (tamaño) de un Árbol de Decisión crece en progresión geométrica con el número de variables de decisión del problema.

¿Qué es un diagrama de influencia?

Es una forma estructurada de representar de manera compacta las RELACIONES CUALITATIVAS entre DECISIONES y VARIABLES ALEATORIAS en un problema de ANÁLISIS DE DECISIÓN, reflejando la ESTRUCTURA del modelo de DECISIÓN.

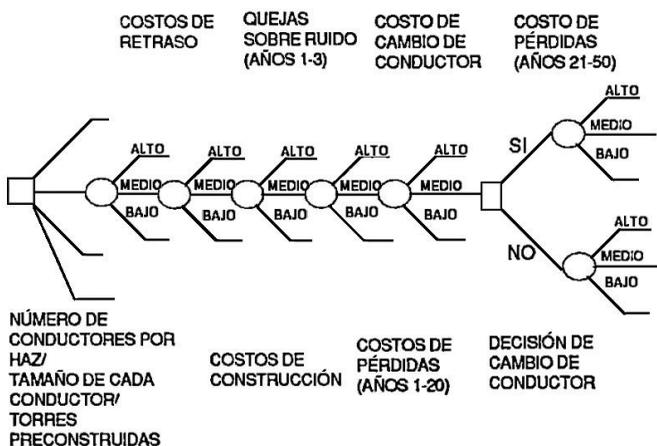
Ejemplo Ilustrativo: (tomado de INTERFACES, VOL. 22, NUMBER 6, NOV-DEC 1992, pp. 28-39).

Una empresa de servicio eléctrico está planeando la construcción de una línea de transmisión de alto voltaje a lo largo de su área de servicio. Las características generales de la línea de transmisión han sido seleccionadas, pero el tamaño específico del conductor está por determinarse. Los conductores posibles difieren tanto en los costos de construcción como de operación, y dichos costos son inciertos.

Otros aspectos relevantes del problema:

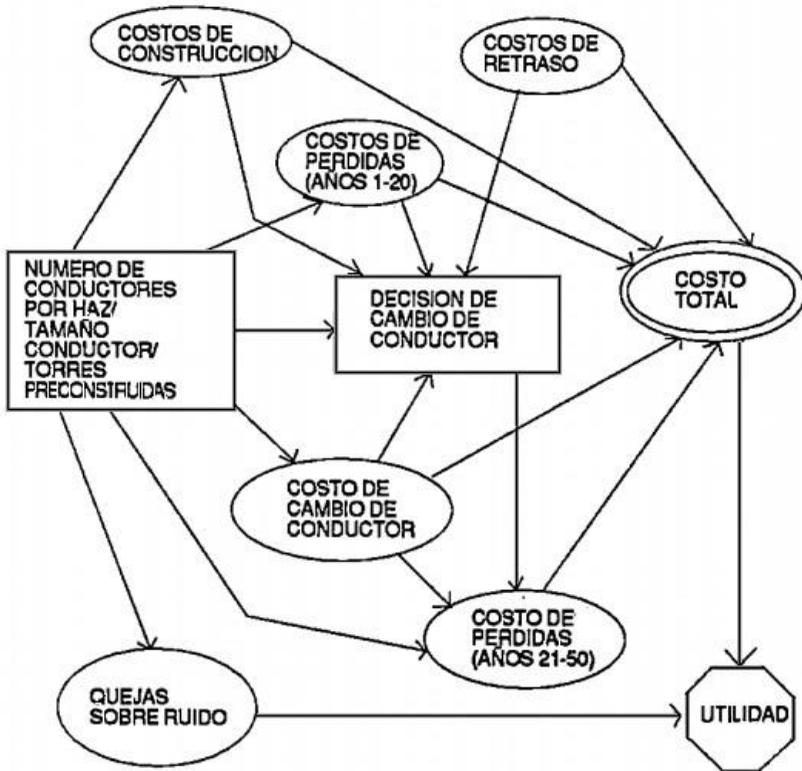
- El componente primario del costo de operación es el costo de la pérdida de potencia debido al calentamiento del conductor. Para un conductor pequeño, dicha pérdida es relativamente grande, mientras que para un conductor grande, ésta es más pequeña. Adicionalmente, el costo de construcción para un conductor pequeño es inferior que para un conductor grande.
- El costo de la pérdida de potencia es incierto, porque las plantas de generación usan petróleo, cuyo precio varía con el tiempo.
- Las torres de transmisión podrían ser preconstruidas de tal manera que eventualmente pudieran soportar un conductor más grande, en caso de que el precio del petróleo aumentara demasiado.

ÁRBOL DE DECISIÓN ASOCIADO (ESQUEMA):



OBSERVACIÓN: El árbol de decisión completo para este problema tiene 5,832 puntos terminales (resultados posibles), siendo muy complicado analizarlo con eficacia. Alternativa: Diagramas de influencia.

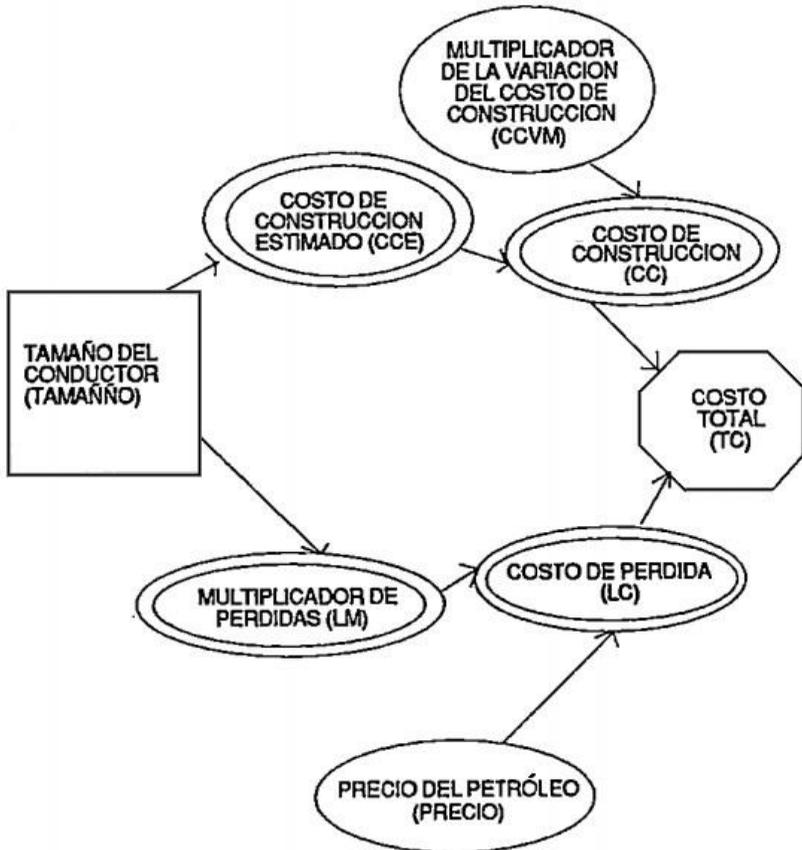
DIAGRAMA DE INFLUENCIA PROPUESTO:



Este es un DIAGRAMA DE INFLUENCIA asociado al ÁRBOL DE DECISIÓN presentado.

MÉTODO DE ANÁLISIS:

DIAGRAMA DE INFLUENCIA SIMPLIFICADO



CONVENCIONES:

- ° Rectángulos: DECISIONES.
- ° Óvalos: variables inciertas (variables aleatorias)

- Doble óvalo: variables cuyo valor está completamente especificado una vez el valor de las entradas es conocido.
- Octágono: variable utilizada para medir (evaluar) el resultado final de la decisión.
- Los arcos que llegan a un rectángulo (nodo de decisión) representan la Información disponible cuando la decisión se toma.
- Los arcos que llegan a un óvalo (nodo de azar) significan que la variable aleatoria asociada a dicho óvalo está dependiendo de lo que suceda en el otro extremo de los arcos.

Definición de las variables y ecuaciones asociadas:

- CCVM: multiplicador de 1á varianza del costo de la construcción.
- CCE: costo de construcción estimado para un tamaño de conductor particular.
- $CC = CCE * CCVM$
 $LC = LM * PRECIO$
 $TC = CC + LC$

Comentarlo Final:

Este modelo simplificado tiene solamente ocho variables de decisión y por tanto es bastante fácil de analizar los resultados, entrando las diferentes ecuaciones que representan las relaciones entre las variables en una hoja electrónica, y realizando análisis de sensibilidad determinístico sobre dos variables inciertas: CCVM y PRECIO.

Si variaciones plausibles en los valores de dichas variables tienen impacto en la selección del tamaño del conductor entonces se debería hacer un análisis de valor esperado para identificar la alternativa preferida.

BIBLIOGRAFÍA

CANADA, John R. INTERMEDATE ANALYSIS FOR MANAGEMENT AND ENGINEERING. Prentice-Hall, 1971.

GARY; Eppen, GOULD F.J., SCHMIDT, Charles. QUANTITATIVE CONCEPTS FOR MANAGEMENT: Decisión making without algorithms. 3era. Edición. Prentice-Hall, 1988.

HALLET & MURPHY. Introducción al Análisis Estadístico. ADISSON-WESLEY, 1980.

KEENEY & RAIFFA, Decisions with Múltiple Objectives.

LEE. BAYESIAN STATISTICS: An Introduction. Oxford University Press: 1989.

PRESS: BAYESIAN STATISTICS: Principies, Models and Aplications. Wiley: 1989.

RAIFFA, Howard. ANALISIS DE LA DECISIÓN EMPRESARIAL. Fondo Educativo Interamericano: 1976.

RIGGS, James J., ECONOMIC DECISION MODELS. Forengineers and managers. Mc-Grawhill: 1968.

POLLOCK, Stephen. SYERSON, Kirsten. SELECTED PROBLEMS IN DECISION ANALYSIS. Department of Industrial and Operations Engineering. University of Michigan: 1990.

OTRAS PUBLICACIONES: Se recomienda consultar las referencias del artículo del Dr. CRAIG W. KIRKWOOD de la revista INTERFACES, VOL. 22, N° 6, NOV-DEC.1992, pp. 38

CURSO TEORIA DE DECISIÓN

PROFESORES: MARIO CASTILLO Y LUIS A. PINZÓN

TALLER N° 2

TEMAS QUE CUBRE:

ÁRBOLES DE DECISIÓN - CURVAS DE UTILIDAD - DIAGRAMAS DE INFLUENCIA

1. Una compañía puede remitir cierto equipo por vía marítima o por vía aérea. Existe la posibilidad de que una huelga afecte el envío por cualquiera de las dos vías. La matriz de costos por embarque y retrasos es la que se muestra a continuación:

	Huelga (B1)	No Huelga (B2)
Embarque por aire	4000	3000
Embarque por mar	6000	1000

- a) Si la probabilidad de una huelga es de 0,1, ¿cuál es el costo esperado de cada uno de los tipos de embarque?
- b) Supóngase que una persona bien enterada nos informa que hay comentarios de que se producirá una huelga, y que la precisión de este rumor (R) está dado por las verosimilitudes siguientes:

$$P(R|B1) = 0,8$$

$$P(R|B2) = 0,3$$

Hállese la probabilidad revisada de que ocurra una huelga a la luz de esta información adicional. (Hállese $P(B1|R)$).

- c) Usando la probabilidad revisada, determínese la mejor elección respecto al tipo de embarque, utilizando el criterio de valor monetario esperado.
2. Los solicitantes de la tarjeta de crédito VIVAGRATIS se clasifican en dos categorías: BUENOS (B) y MALOS (M). UN nuevo usuario de la tarjeta que resulta ser BUENO representa para VIVAGRATIS una utilidad promedio de \$25.600, mientras

que si resulta ser MALO ocasiona una pérdida promedio de \$10.000. Usted ha sido encargado de analizar un caso en que, de acuerdo con el puntaje actual, puede resultar ser un cliente BUENO con probabilidad 0,8. Si usted lo aprueba le dan la tarjeta, de lo contrario no. En caso de que la solicitud sea rechazada no se incurre en ningún costo adicional. Usted puede, antes de dar su veredicto, consultar la firma CREDIESTUDIO. El historial de CREDISESTUDIO muestra que si el cliente es MALO, esta agencia lo reporta como NO RECOMENDABLE (NR) en el 90% de los casos y si es BUENO lo reporta como RECOMENDABLE ® en el 70% de los casos.

CREDISESTUDIO cobra \$3.100 por el concepto y \$2.900 adicionales cuando su reporte es RECOMENDABLE.

a) Consultaría o no usted a CREDIESTUDIO. Justifique claramente su respuesta.

b) En el caso en que usted decidiera no consultar a CREDIESTUDIO ¿hasta cuánto pagaría por conocer con certeza si el solicitante es BUENO o MALO?

c) En el caso en que usted consultara CREDIESTUDIO y su concepto es RECOMENDABLE, ¿hasta cuánto pagaría por conocer con certeza fuera que el cliente si el solicitante es BUENO o MALO?

3. Usted es el alcalde del municipio de Todocuesta. Durante su campaña de elección prometió construir la cerrera de acceso a Todocuesta y proveer de energía eléctrica a todo el municipio.

Aunque ambos proyectos son necesarios sólo uno de ellos se va a realizar: aquel que tenga un mayor beneficio económico para el municipio.

- A favor de los proyectos (F) con probabilidad 0,4.
- Indiferente con probabilidad a los proyectos 0,3.
- Contra los proyectos (C) con probabilidad 0,3.

Para conocer *realmente* cual es la actitud de la gente respecto de los proyectos usted puede contratar un estudio con una firma consultora, cuyo resultado le permitirá a usted conocer si la

población realmente está a favor (F), indiferente (I) o en contra (C) de los proyectos.

Si usted no hace el estudio (es decir, no conoce la verdadera opinión de la gente) usted sabe que el Concejo le aprobará sus proyectos con una probabilidad de 0,4 (dada la composición del mismo). Si usted contratara el estudio de opinión con la firma consultora entonces las probabilidades de aprobación de su propuesta en el consejo cambiarían dependiendo del resultado del estudio, de la manera siguiente:

RESULTADO DEL ESTUDIO	PROBABILIDAD DE APROBACIÓN
F (POBLACIÓN A FAVOR)	0.7
t (POBLACIÓN INDIFERENTE)	0.5
C (POBLACIÓN EN CONTRA)	0.2

¿Cuál sería su decisión? Usted debe dar respuesta a los siguientes puntos entre otros:

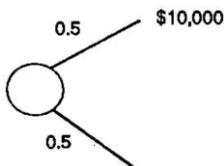
¿Consultaría o no a (afirma consultora y hasta cuánto estaría dispuesto a pagarle?

¿Construiría la carretera o la red eléctrica?

4. Utilizando el método presentado durante el seminario construya la curva de utilidad de su compañero de grupo en el rango $[-\$50.000, \$50.000]=0$ y $u(\$50.000)=100$. ¿Qué características tiene su compañero con respecto a su actitud hacia el riesgo, según dicha curva de utilidad?

5. Utilizando su curva de utilidad, considere el siguiente problema:

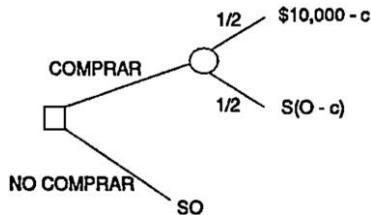
¿Cuánto estaría usted dispuesto a pagar (precio de COMPRA) por la lotería?:



Si usted posee dicha lotería, ¿por cuánto la vendería? (precio de VENTA).

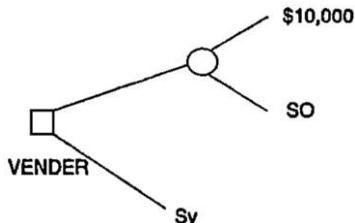
AYUDA: llame c al precio de COMPRA y v al precio de VENTA. Entonces se deberían tener las siguientes dos situaciones de indiferencia:

Para el precio de COMPRA:



$$u(0) = 0,5 * u(10,000-c) + 0,5 * u(-c)$$

Para el precio de VENTA:



$$u(v) = 0,5 * u(10,000) + 0,5 * u(0)$$

6. Formule un problema relacionado con su trabajo que pueda ser modelado a través de un Árbol de Decisión y, luego, con base en un diagrama de influencia. Ocúpese fundamentalmente de los aspectos conceptuales y no de los cálculos probabilísticos.

TALLER N° 3

TEMAS QUE CUBRE:

- PROBABILIDADES SUBJETIVAS.
- SELECCIÓN DE LA MEJOR ALTERNATIVA CON BASE EN LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES RELEVANTES.

1. El ICETEX es una entidad del Estado Colombiano que financia estudios universitarios dentro y fuera del país. Una de las becas-crédito que ofrece está asignada al área de Desarrollo y Medio Ambiente, para realizar estudios de Magister y Doctorado. Se han recibido veinte solicitudes que califican para el otorgamiento de la beca y cumplen con los requisitos mínimos que exige el ICETEX. Sin embargo solo hay becas para dos profesionales. Usted es asesor del ICETEX y como tal debe proponerle una metodología, utilizando la técnica de Probabilidades Subjetivos y Factores Relevantes, que permite a un Comité Técnico de ICETEX seleccionar los mejores candidatos.

2. Considere un problema relacionado con su trabajo en el que usted pueda aplicar el método de selección de la mejor alternativa con base en la evaluación de factores relevantes. Analícelo con base en dicha metodología identificando los factores respectivos evaluando tres alternativas hipotéticas.

PROBABILIDADES SUBJETIVAS EN EL CONTEXTO DE LA TEORÍA DE LA DECISIÓN

Ejemplo Introdutorio

OBJETIVO:

Predecir (pronosticar) si un proyecto financiado por FONADE va a tener éxito (es decir adjudicado), con base en la propuesta presentada por un consultor.

MARCO DE REFERENCIA:

FONADE es una entidad del estado, que financia e interviene proyectos de estudio socio-técnicos, dirigidos a municipios y otras

entidades del estado. Para ello cuenta con el Registro Nacional de Consultores. Una vez se aprueba financiar el proyecto se seleccionan los consultores y se hace la convocatoria a los seleccionados.

Estos hacen una propuesta con base en términos de referencia previamente elaborados por FONADE. La Entidad además de financiar el proyecto está interesada en adjudicar el consultor que mejor asegure el éxito del proyecto.

METODOLOGIA:

Consultar con técnicos de FONADE para identificar y cuantificar los factores relevantes para el éxito del proyecto.

IDENTIFICACIÓN DE FACTORES RELEVANTES:

1. Los términos de referencia se reflejan claramente.
2. Los objetivos en la propuesta están bien definidos y de acuerdo con lo planteado.
3. Es bien justificado el proyecto.
4. El impacto que produce el estudio es relevante.
5. Existe un cronograma de actividades detallado, claro y coherente con el estudio.
6. Los costos son bien justificados y razonables.
7. El consultor ha realizado proyectos similares.
8. La experiencia del consultor en proyectos similares ha sido exitosa.
9. La metodología o forma para realizar el estudio es clara y convincente.
10. Está bien delimitado el alcance del proyecto.

- ELECCIÓN DE MEDIDAS

LAS MEDIDAS DE LOS FACTORES Y SUS POSICIONES DENTRO DE LA ESCALA DEBEN REFLEJAR LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO QUE ESTUDIA LAS PROPUESTAS.

- MOTIVACIÓN Y SUSTENTACIÓN DE LA PARTE CUANTITATIVA DEL MODELO

EN EL CASO DE LA PREDICCIÓN DEL ÉXITO HAY DOS HIPÓTESIS:

- H1: ÉXITO EN LA PROPUESTA (SER APROBADA)
- H2: RECHAZO DE LA PROPUESTA

DE LA DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE PROBABILIDAD CONDICIONAL SABEMOS:

$$P(D_i/H_j) * P(H_i)$$

$$P(H_i/D_j) = \frac{P(D_i/H_j) * P(H_i)}{P(D_i)} \quad i = 1, 2 \quad j = 1, 2 \dots n$$

HACIENDO EL COCIENTE P(H1/DH) y P(H2/DJ) OBTENEMOS:

$$\frac{P(H_1/D_1)}{P(H_2/D_1)} = \frac{P(D_1/H_1)}{P(D_1/H_2)} = \frac{P(H_1)}{P(H_2)}$$

RAZÓN DE VEROSIMILITUD	PROBABILIDAD A POSTERIORI	PROBABILIDAD A PRIORI
------------------------	---------------------------	-----------------------

MÁS GENERALMENTE SI NOTAMOS POR: D_{jk} EL FACTOR J-ESIMO PARA LA K-ESIMA ALTERNATIVA (O ACCIÓN RECOMENDADA) ENTONCES:

$$\frac{P(H_1/D_{1k}D_{2k} \dots D_{nk})}{P(H_2/D_{1k}D_{2k} \dots D_{nk})} = \frac{P(D_{1k}/D_{2k}D_{nk} \dots H_1)}{P(D_{1k}/D_{2k}D_{nk} \dots H_2)} * \frac{P(H_1)}{P(H_2)}$$

$$= \frac{P(D_{1k}/H_1)}{P(D_{1k}/H)} * \frac{P(D_{2k}/H_1)}{P(D_{2k}/H_2)} * \dots * \frac{P(D_{nk}/H_1)}{P(D_{nk}/H_2)} * \frac{P(H)}{P(H)}$$

ASUMIENDO INDEPENDENCIA CONDICIONAL SOBRE LOS FACTORES.

UBICACIÓN EN LA ESCALA

POR EJEMPLO PARA EL FACTOR 8: EXPERIENCIA DEL CONSULTOR

32			
16		----->	HA TENIDO EXPERIENCIAS EXITOSAS
8			
4		----->	EXPERIENCIAS ACEPTABLES
2			
1/1			
2		----->	NO TIENE EXPERIENCIAS
4			
8			
16			
32		----->	HA FRACASADO EN EXPERIENCIAS ANTERIORES

TABLA DE FACTORES RELEVANTES Y SU EVALUACIÓN RESPECTIVA

FACTOR					
ESCALA	Nº1	Nº2	Nº 3	Nº4	Nº 5
32					
16	Los términos están bien ' reflejados				X
8			Está bien justificado el proyecto		Existe cronograma de actividades y es bueno
4	Los términos están reflejados aceptablemente	Están bien definidos (os objetivos y de acuerdo		El impacto es relevante	
2		X	La justificación es aceptable		
1 1					Existe cronograma de actividades regular
2	Los términos están reflejados globalmente			El impacto no es muy relevante	-
4		Están mal definidos y no están	Está mal Justificado el proyecto		Existe cronograma de actividades incoherente
8					•
16	Los términos están mal reflejados				No existe cronograma de actividades
32				No aporta nada	

PROPUESTA	FACTOR										RESULTADO	RAZON
	Nº 1	Nº 2	Nº 3	Nº 4	Nº 5	Nº 6	Nº 7	Nº 8	Nº 9	Nº 10		
P1 EX1	2	4	2		8		4	4			2018	64
FRA1				2		2			2	4	32	
P2 EX1	4		2		1	8			2	2	256	A
FRA1		4		2	1		4	4			64	
P3 EX1	4	4							2	2	64	'1/16
FRA1			4	2	4	8	2	2			1024	

DE LOS RESULTADOS PODEMOS CONCLUIR QUE P1 TIENE LA MAYOR PROBABILIDAD DE ÉXITO QUE P3 TIENE UNA RAZÓN MENOR QUE 1 ES DECIR LA PROBABILIDAD DE FRACASO ES 16 VECES MAYOR QUE LA DE ÉXITO.

UNA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE DECISIÓN APLICADA A LA EVALUACIÓN DE PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo presentar la metodología sugerida para desarrollar un índice que permita predecir y explicar si un proyecto de investigación será exitoso (es decir, si responde a las políticas generales del desarrollo de la ciencia y la tecnología y si alcanzará los objetivos que se proponen en la propuesta cumpliendo con las restricciones presupuestales y temporales) con base en la propuesta puesta a consideración.

La metodología que aquí se propone ha sido utilizada en problemas similares, por ejemplo, en la predicción de la implantación exitosa de ACCIONES RECOMENDADAS (Proyectos) en PLANIFICACIÓN DE SALUD {(1) Y (2)}. La predicción está basada en la información que figura en la propuesta del proyecto, analizada de acuerdo con la evaluación de un conjunto de factores que son considerados importantes por los expertos para el buen desarrollo de un proyecto de investigación.

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA METODOLOGÍA

Esta metodología de evaluación y predicción está basada en técnicas de análisis de decisión cuyo objetivo es desarrollar métodos para la toma racional de decisiones. Esta disciplina conocida como Teoría de la Decisión ha tenido un renacimiento en los últimos años, hasta el punto que la importante revista INTERFACES le dedica completamente uno de sus últimos números (Vol. 22, N°6, Nov.-Dic. 1992).

Podemos decir que la metodología tiene dos grandes partes, una conceptual y cualitativa y la otra cuantitativa.

En la conceptual y cualitativa se deben explorar y definir cuáles son los factores que van a ser tenidos en cuenta para la evaluación de una propuesta de investigación. Estos factores podrán cambiar de acuerdo con el tipo de propuesta que se está estudiando. Los

factores deberán ser establecidos por grupos de expertos que sean considerados conocedores de los temas de ciencia y tecnología en nuestro país.

En la cuantitativa se utiliza un modelo de Estadística Bayesiana cuyo producto es un índice que corresponde a un cociente de probabilidades que se interpreta como "cuántas veces es más probable que el proyecto tenga éxito comparado con que el proyecto no tenga éxito". Para poder aplicar el modelo es necesario que los factores importantes ya estén definidos y desarrollar una escala (multiplicativa) que permita ubicar cada proyecto evaluado con respecto a cada factor en la escala utilizada. Como se verá más adelante, con la ayuda del grupo de expertos se deberán establecer unas guías para que las personas que evalúen los proyectos puedan calificarías (ubicarlas) con respecto a cada factor.

Aunque el resultado del modelo es cuantitativo, dicho resultado no se puede tomar como el único producto de la metodología, puesto que ésta está estructurada de tal forma que:

- Permite identificar las principales debilidades y fortalezas de un proyecto, con base en lo cual es posible realizar sugerencias para mejorar la propuesta y aumentar la probabilidad de que el proyecto sea finalmente exitoso.
- Permite revisar de una manera dinámica la importancia de los factores y criterios utilizados para la evaluación de los proyectos.
- Toma en consideración tanto los conceptos de los expertos como el criterio de los encargados de realizar la evaluación.

EL MODELO

El objetivo del modelo es predecir el potencial de desarrollo exitoso de un proyecto de investigación con base en la propuesta presentada para estudio.

Un modelo de Estadística, Bayesiana parece apropiado para este tipo de problemas porque tiene, entre otros, las siguientes características:

- El resultado que arroja es un índice interpretable en términos de las probabilidades de éxito y fracaso del proyecto.
- Permite tomar en consideración la "nueva evidencia" y, de acuerdo con ella, corregir nuestras opiniones a priori.
- Toma en consideración los juicios subjetivos (de expertos) cuando no existe información que permita realizar estimaciones objetivas. En la medida en que vayan existiendo estadísticas sobre el comportamiento de los proyectos, las probabilidades a priori del modelo se irán ajustando.

Para predecir la verosimilitud del desarrollo exitoso de un proyecto de investigación, se desea determinar la probabilidad de que el desarrollo de un proyecto sea exitoso con base en la evidencia que se tiene sobre los factores relevantes. En el caso que nos ocupa, se trata de comparar, haciendo el cociente entre sus probabilidades asociadas, las siguientes dos hipótesis:

H_0 = desarrollo exitoso del proyecto

H_1 = fracaso en el desarrollo del proyecto

La Información y los datos asociados al modelo se representan como sigue:

D_j , $j = 1, \dots, n$: representa el puntaje en el j -ésimo factor del proyecto en evaluación.

$P(H_0 / D_j)$: Probabilidad de que el desarrollo del proyecto sea exitoso (en adelante nos referiremos a ÉXITO EN EL PROYECTO), dado que éste tiene un puntaje de D_j en el j -ésimo factor relevante.

$P(H_1 / D_j)$: Probabilidad de que el desarrollo del proyecto sea un fracaso (en adelante nos referiremos a FRACASO EN EL PROYECTO), dado que éste tiene un puntaje de D_j en el j -ésimo factor relevante.

Utilizando las propiedades de las probabilidades condicionales los dos términos anteriores puede ser escritos como:

P(Dj)

$$\begin{aligned}
 &= \frac{P(H_i D_j)}{P(D_j)} \\
 &= \frac{P(D_j / H_i) P(H_i)}{P(D_j)}, \quad i = 0, 1; j = 1, 2, \dots, n
 \end{aligned}$$

Desarrollo del índice (comparación de las probabilidades de ÉXITO vs. FRACASO del proyecto).

Se trata de comparar la probabilidad de ÉXITO del proyecto dado que éste tiene un puntaje de Dj en el j-ésimo factor relevante con la probabilidad de FRACASO del proyecto, dada la misma condición.

Al comparar estas dos probabilidades, haciendo el cociente entre ellas, el resultado no dirá solamente cuál de las dos es mayor sino cuántas veces (es decir, lo que en términos de estadística bayesiana es conocido como LA VENTAJA de una hipótesis sobre la otra). Es claro que un proyecto debería recibir aprobación y apoyo en la medida en que la VENTAJA de la hipótesis Ho (ÉXITO) sobre la hipótesis H1 (FRACASO) sea suficientemente grande (clara).

El cociente que nos interesa es el siguiente: P (Ho / Dj)

P (Ho / Dj)

-----, el cual puede ser reescrito como:

P (Hi / Dj)

$$\frac{P(H_o / D_j)}{P(H_i / D_j)} = \frac{P(H_o D_j) / P(D_j)}{P(H_i D_j) / P(D_j)} = \frac{P(D_j / H_o)}{P(D_j / H_i)} = \frac{P(H_o)}{P(H_i)}$$

VENTAJA A
POSTERIORI

RAZÓN DE
VEROSIMILITUD

VENTAJA
APRIORI

$\frac{P(H_0 / D_j)}{P(H_1 / D_j)}$

VENTAJA A POSTERIORI: Es el índice que se quiere calcular, el cual se interpreta como: cuántas veces es más probable que se tenga ÉXITO EN EL PROYECTO comparado con el que se tenga FRACASO EN EL PROYECTO, dado que se tiene para ese proyecto un puntaje de D_j en el j -ésimo factor relevante.

$\frac{P(D_j / H_0)}{P(D_j / H_1)}$

RAZÓN DE VEROSIMILITUD: Este término será estimado con base en los puntajes asignados por los evaluadores de los proyectos, de acuerdo con una escala previamente definida.

$\frac{P(H_0)}{P(H_1)}$

VENTAJA APRIORI: Deberá ser estimada de acuerdo con estadísticas anteriores disponibles, con base en los porcentajes de proyectos de investigación que se consideran exitosos y los que se consideran fracasos. Si se trata de comparar el índice de varios proyectos del mismo tipo, no es necesario estimar este término opuesto que es el mismo para todos los proyectos.

Como se trata de calcular un índice que tome en cuenta no solamente uno sino n FACTORES RELEVANTES simultáneamente, se puede generalizar la situación anterior al caso en el que se tiene n factores, suponiendo independencia condicional de la manera siguiente:

D_{jk} representa el puntaje asociado al k -ésimo proyecto respecto al j -ésimo factor relevante.

El índice teniendo en la cuenta los n FACTORES RELEVANTES simultáneamente estaría dado para el proyecto k-ésimo por

$$\Gamma_k = \frac{P(H_0 / D1kD2k \dots Dnk) \dots P(D1kD2k \dots Dnk / H_0)}{P(H1k / D1k D2k \dots Dnk) \dots P(D1k D2k \dots Dnk / H1)} = \frac{P(H_0)}{P(H1)}$$

$\Gamma_k = \frac{P(D1k / H_0) \dots P(D2k / H_0) \quad P(Dnk / H_0) \quad P(H_0)}{P(D1k / H1) \dots P(D2k / H1) \quad P(Dnk / H1) \quad P(H1)} \quad (*)$
--

Suponiendo Independencia condicional entre los factores.

De manera similar al caso en que se tiene un sólo factor, Γ_k se interpreta como la ventaja a favor (o en contra) de que el proyecto k sea exitoso, teniendo en cuenta el puntaje asignado para cada uno de los factores relevantes.

ESTIMACIÓN DE LAS DIFERENTES PROBABILIDADES INVOLUCRADAS EN EL MODELO

Para poder calcular el índice en discusión Γ_k es necesario estimar cada uno de los términos de la expresión (*). ¿Cómo hacerlo? Vamos a ilustrarlo con un ejemplo relacionado con el problema de evaluación de proyectos de investigación.

Supongamos que los expertos han establecido que el primer FACTOR RELEVANTE es "CALIDAD DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN QUE REALIZARÁ EL PROYECTO".

Para determinar los puntos guías a un grupo de expertos se les hace la siguiente pregunta, habiéndoles dado una escala previamente definida.

Suponga usted que se tienen dos proyectos de Investigación. Uno fue considerado EXITOSO y el otro como un FRACASO. ¿En cuál de los dos proyectos es más probable tener UN GRUPO SÓLIDO Y CALIFICADO a cargo del desarrollo del proyecto?

- PROYECTO EXITOSO
- PROYECTO FRACASADO

¿Cuántas veces más probable? _____

Supongamos que el grupo de expertos contestó así:

<u>X</u>	PROYECTO EXITOSO
-	PROYECTO FRACASADO
<u>4</u>	VECES MÁS PROBABLE

Entonces la estimación del término $\frac{P(D1 / Ho)}{P(D1 / H1)}$

para un proyecto con esas características respecto al factor 1 sería

$$\frac{P(D1 / Ho)}{P(D1 / H1)} = 4$$

Entonces la característica "UN GRUPO SÓLIDO Y CALIFICADO" constituiría una de las guías para el factor 1 de ese tipo de proyectos, y tendría un puntaje asociado de 4 en la escala.

Con base en estas GUÍAS se constituye una GUÍA GLOBAL sobre la escala previamente definida, de la manera siguiente:

FACTOR 1: CALIDAD DEL GRUPO QUE REALIZARÁ EL PROYECTO

VENTAJA FAVOR ÉXITO	A DE	32 16 8 4 2	GRUPO EXCELENTEMENTE CALIFICADO CON GRAN TRAYECTORIA GRUPO SÓLIDO Y CALIFICADO
INDIFERENCIA		1/1	
VENTAJA FAVOR FRACASO	A DE	2 4 8 16 32	GRUPO CON POCA TRAYECTORIA Y DEFICIENTEMENTE CALIFICADO

UN EJEMPLO ILUSTRATIVO DE CÓMO OBTENER LOS ÍNDICES PARA 4 PROPUESTAS DEL MISMO TIPO

Para ilustrar como se aplica la metodología anteriormente expuesta, consideramos a manera de ejemplo el siguiente caso:

Supongamos que para evaluar las propuestas de investigación se están considerando solamente los siguientes 3 factores: antecedentes, objetivos y metodología. La descripción de dichos factores con sus respectivas guías se presentan a continuación:

Supongamos igualmente que se tienen 4 propuestas diferentes (pero del mismo tipo) cuya ubicación con respecto a cada uno de los factores de acuerdo con las guías propuestas y según las características específicas de cada proyecto nos llevará a los siguientes puntajes en la escala para cada propuesta:

FACTOR 1 FACTOR 2 FACTOR 3 INDICE TOTAL

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	INDICE	TOTAL
PROP 1	ÉXITO	16	4	<u>64</u>	= 32
	FRACASO			2	
PROP2	ÉXITO		16	<u>32</u>	= 8
	FRACASO	4		4	
PROP 3	EXITO	4	2	<u>8</u>	= 1
	FRACASO			16	

La interpretación de los resultados anteriores es la siguiente:

Comparativamente, la propuesta con mayor probabilidad de éxito, es la propuesta 1. En efecto su razón asociada a la probabilidad de ÉXITO sobre la probabilidad de FRACASO es 4 veces mayor que aquella que resulta para la propuesta 2 y 64 veces mayor que la razón de probabilidades de la propuesta 3.

Si adicionalmente conociéramos las probabilidades A PRIORI de qué un proyecto, en general, fuera EXITOSO (independientemente de sus características específicas), entonces

sí, por ejemplo, $(P(\text{ÉXITO}) / P(\text{FRACASO}))$ fuera igual al $(0.75/0.25) = 3$, entonces podríamos concluir que:

Para el proyecto 1 es 96 veces más probable que sea un proyecto EXITOSO que sea un proyecto FRACASADO.

Para el proyecto 2 es 24 veces más probable que sea EXITOSO que sea FRACASADO.

Para el proyecto 3 es 1.5 veces más probable que sea EXITOSO que sea FRACASADO.

(1) THE INTERVENTION INDEX: PREDICTING SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF INTERVENTIONS SUGGESTED BY STATE SURVEYORS. December, 1980.

(2) ONE APPROACH TO PREDICTING THE IMPLEMENTATION POTENTIAL OF RECOMMENDED ACTIONS IN HEALTH PLANNING. David H. Gustafson, November 1978.

TALLER

ÁNÁLISIS DE DECISIONES

MÉTODOS DE DECISIÓN TRADICIONALES

1. Las gentes de Pizco, pequeño municipio colombiano, están pensando en la posibilidad de crear un centro de recreación turístico administrado por una empresa pública municipal que se encargue del aprovechamiento de los recursos termales del municipio. Hasta la fecha, estos recursos han permanecido inexplorados y son pocos los turistas de otras regiones que conocen de su existencia. Sin embargo, la Oficina de Planeación Municipal ha elaborado un proyecto que pretende explotar las aguas termales, ubicadas desde hace muchos años en terrenos de Pizco y que hasta ahora la gente ha podido usar sin costo alguno.

La explotación comercial sin duda podría generar mayores ingresos al municipio (que se dedicarían al mejoramiento del servicio de acueducto), pero también implicaría hacer inversiones para adecuar las aguas termales a los nuevos fines turísticos. Planeación Municipal realizó los siguientes estimativos del proyecto:

- Inversión inicial: 30 millones de pesos.
- Recaudos anuales esperados: 20 millones de pesos (se reciben al final de cada año).
- Gastos anuales estimados: 5 millones de pesos (se pagan al final de cada año).

La tasa de interés de oportunidad del municipio es del 32% anual.

A. Si suponemos que el tiempo de vida del proyecto es de cinco años, y que su valor de salvamento al cabo de estos 5 años es de 18 millones, determinar utilizando el criterio de VPN si el proyecto es conveniente o no para el Municipio.

B. Se decidió evaluar el anterior proyecto efectuando un ajuste conservador. Para este ajuste se proponen los siguientes cambios: reducir el valor de salvamento a 10 millones, disminuir los recaudos

anuales esperados en un 20%, y aumentar los gastos anuales estimados en 1 millón.

C. Se desea usar el método optimista-pesimista para evaluar el anterior proyecto suponiendo los siguientes cambios:

- Para el caso optimista, un incremento de los ingresos anuales del 20% y tres años adicionales en el tiempo de vida del proyecto;
- Para el caso pesimista una disminución de los ingresos anuales del 20% y un aumento de los egresos del 20% anual (ninguna reducción en el tiempo de vida del proyecto pues en este caso los 5 años se consideran prácticamente seguros).

Evalúe los casos optimista y pesimista, y compárelos también con la condición esperada inicial (dados los datos del encabezado del problema y la parte A).

D. Análisis de sensibilidad. Se desean efectuar los siguientes análisis:

D.1. Considérese el caso esperado original. Realice un análisis de sensibilidad para ver qué pasaría si la tasa de interés de oportunidad del municipio varía entre el 27% y el 37% anual (es decir, dentro de un rango del 10% alrededor del valor estimado).

D.2. Considérese el caso esperado original. Realice un análisis de sensibilidad para ver qué pasaría si solo los recaudos anuales del municipio varían incrementándose hasta un 25% anual y disminuyendo también hasta un 25% anual.

E. Usando el criterio de $VPN = \$0$ y tomando como punto de partida el caso esperado original, calcule el punto de equilibrio para la vida del proyecto. Comente.

2. El Congreso de la República del Trópico ha decidido reformar su Instituto Nacional de Seguros Sociales. Actualmente se está pensando en la posibilidad de abrir una nueva sede en donde funcionarán oficinas administrativas además de servicios de atención al público.

Después de analizar la situación se escogieron cuatro sitios como los más apropiados para la construcción de la nueva sede. Estos sitios son: El Barrio el Vergel (BV), un lote cercano a las piscinas olímpicas (PO), la Colina de las Acacias (CA), y Playa Clara (PC).

En estos sitios la demanda por los servicios de salud se ha categorizado de la siguiente manera:

- MA : Demanda muy alta
- A : Demanda alta
- ME : Demanda media
- B : Demanda baja
- MB : Demanda muy baja

Analistas del Instituto Nacional de Seguros Sociales han estimado la ganancia neta esperada que se produciría para cada uno de los niveles de demanda del servicio en cada una de los sitios contemplados. Estos cálculos, cuyos resultados aparecen a continuación, tuvieron en cuenta diferentes elementos como los diversos costos y beneficios sociales, económicos y políticos que se derivarían en cada situación. Por supuesto, también se tuvieron en consideración factores como la localización de la población usuaria del Instituto, sus Ingresos, su capacidad para tener acceso a otros hospitales públicos y privados ya existentes o en proyecto de construcción, etc.

Matriz de Beneficios:

ALTERNATIVAS	ESTADOS				
	MB	B	ME	A	MA
BV	3	4	6	6	6
PO	0	3	4	6	8
CA	-8	-2	4	6	9
PC	-3	2	6	8	11

A. ¿Cuál es la decisión acertada si se decide usar el principio de Laplace?

- B. ¿Cuál es la decisión acertada si se decide usar el principio Maximin?
- C. ¿Cuál es la decisión acertada si se decide usar el principio Maximax?
- D. ¿Cuál es la decisión acertada si se decide usar la Regla Minimax de Costo de Oportunidad?
- E. ¿Cuál es la decisión acertada si se decide usar el Principio de Hurwicz? Escoja un índice de optimismo $\alpha = 0.5$.

3. En la República Tropical, la Empresa Nacional de Explotaciones Petroleras (ENEXP) en razón del ensanchamiento de sus operaciones de explotación de crudo, ha planteado la emisión de bonos petroleros que tendrán un rendimiento del 7% anual, con el fin de invertir en las nuevas instalaciones (que permitirán explotar y exportar los nuevos y gigantescos yacimientos encontrados en los Llanos Interiores del territorio nacional).

Por consiguiente, actualmente ENEXP se encuentra analizando qué estrategia implementar para vender la mayor cantidad posible de bonos petroleros, de manera que se logre recoger un volumen apreciable de recursos.

Las estrategias a considerar son:

- E : vender todos los bonos en el mercado exterior
- N : vender todos los bonos en el mercado nacional
- M : vender la mitad de los bonos en cada uno de los mercados mencionados.

ENEXP ha categorizado el comportamiento de las tasas de interés en el mercado nacional así:

- B : la tasa de interés promedio en el mercado nacional es menor al 6.5% (baja).
- I : la tasa de interés promedio en el mercado nacional está entre el 6.5% y el 7.5% (intermedia).
- A : la tasa de interés promedio en el mercado nacional es mayor al 7.5% (alta).

Las anteriores tasas corresponden a rendimientos expresados en dólares. La tasa de interés vigente en el exterior es del 6% y se considera constante en el corto plazo.

Dado que la República Tropical es un país relativamente pequeño, se puede considerar que los clientes potenciales del mercado exterior no son sensibles a la tasa de interés vigente en cualquier momento en República Tropical. Además, ENEXP ha estimado que en el mercado exterior se venderá como máximo un equivalente en bonos a US\$200 millones.

Adicionalmente, ENEXP efectuó un estimativo de beneficios expresados en dólares para las diferentes combinaciones de estrategias y tasas de interés en el mercado nacional. Los resultados aparecen a continuación:

- Si la tasa de interés es intermedia y se venden la mitad de los bonos en c/u de los dos mercados, el beneficio estimado es de US\$250 millones.
- Si la tasa de interés es alta y se venden todos los bonos en el mercado exterior, el beneficio estimado es de US\$200 millones.
- Si la tasa de Interés es alta y se venden todos los bonos en el mercado nacional, el beneficio estimado es de US\$150 millones.
- Si la tasa de Interés es alta y se venden la mitad de los bonos en c/u de los dos mercados, el beneficio estimado es de US\$ 225 millones.
- Si la tasa de interés es baja y se venden todos los bonos en el mercado exterior, el beneficio estimado es de US\$200 millones.
- Si la tasa de interés es baja y se venden todos los bonos en el mercado nacional, el beneficio estimado es de US\$300 millones.
- Sí la tasa de interés es intermedia y se venden todos los bonos en el mercado exterior, el beneficio estimado es de US\$200 millones.

- Si la tasa de interés es baja y se venden la mitad de los bonos en c/u de los dos mercados, el beneficio estimado es de US\$300 millones.
- Si la tasa de interés es intermedia y se venden todos los bonos en el mercado nacional, el beneficio estimado es de US\$275 millones.

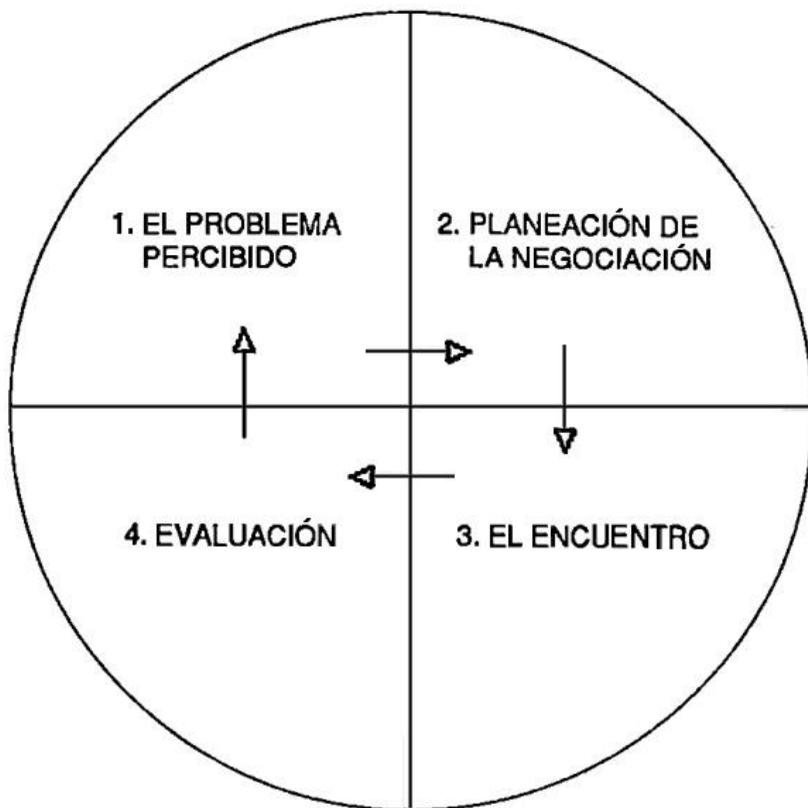
Usted ha sido encargado de realizar el análisis que requiere ENEXP.

- A. Elabore la matriz de beneficios correspondiente al problema planteado (expresé las cifras en millones de dólares).
- B. Clasifique las tres decisiones de mejor a peor si se decide usar el criterio Maximin.
- C. Clasifique las tres decisiones de mejor a peor si se decide a usar el principio de Laplace.
- D. Clasifique las tres decisiones de mejor a peor si se decide a usar la regla Minimax de Costo de Oportunidad.
- E. Clasifique las tres decisiones de mejor a peor si se decide a usar el principio de Hurwicz escogiendo un índice de optimismo $\alpha = 0.3$.

**ETAPAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN
PLANEACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN**

Luis Pinzón Salcedo

ETAPAS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN



1. EL PROBLEMA PERCIBIDO →

¿Vale la pena negociar?

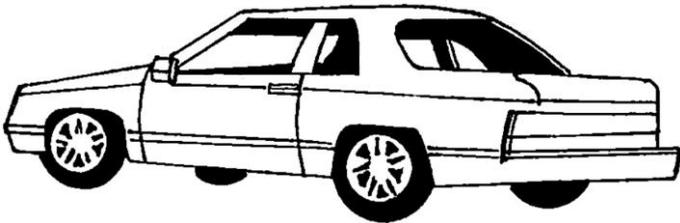
A veces se requiere la intervención de un 3°

Más que un problema o un conjunto de problemas aislados, lo que tenemos es una

"SITUACIÓN PROBLEMÁTICA"

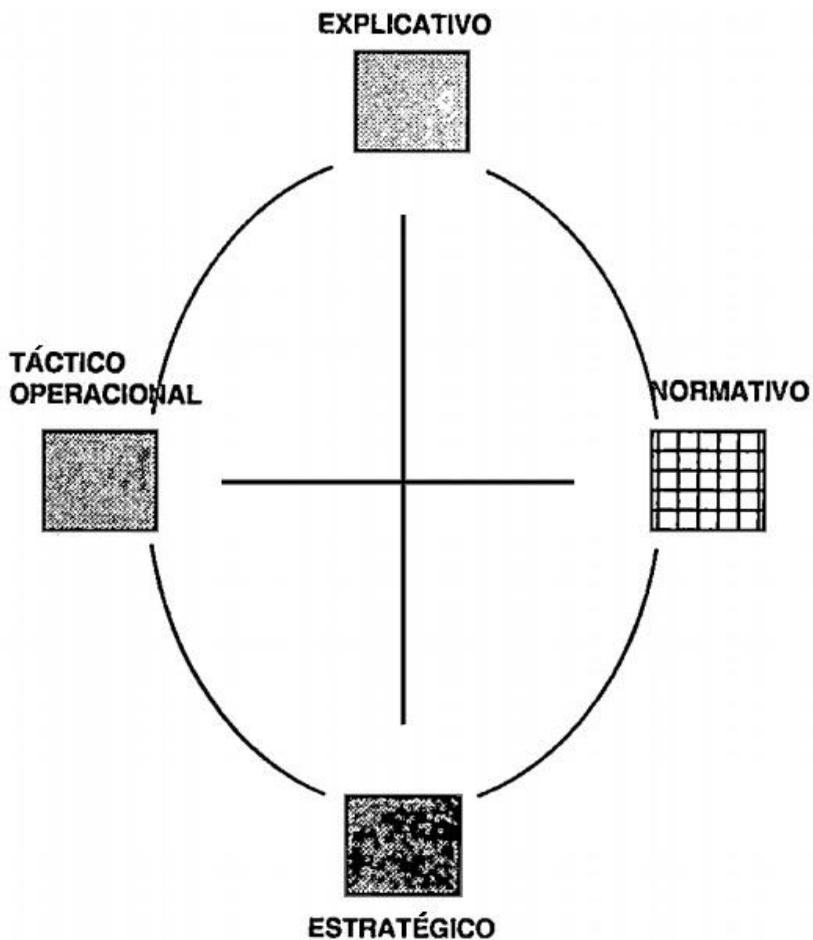
Recuerde: En un comienzo lo que en general percibimos son los síntomas de los problemas, más que las causas.

Ej.: Robo a buses.



2. PLANEACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN

MOMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Momento Explicativo.

- Oportunidades y problemas (no sectores).
- Explicación sistémico-causal.

Momento Normativo:

- El debe ser (no confundirlo con toda la planeación).

Momento Estratégico:

- Viabilidad —> ¿cómo construirla?
- Obstáculos y cómo vencerlos para hacer realidad nuestro diseño. Obstáculos por escasez de recursos no sólo económicos.

Momento Táctico-Operacional:

- Cálculo para orientar cada paso y evaluarlo.
- Revisar situación-objetivo.

* **Características principales de los momentos**

- A. No siguen una única secuencia lineal en la práctica.
- B. Su orden depende de la situación —no es único ni aleatorio—.
- C. Cada uno apoya a los otros, y todos son necesarios.
- D. Varios pueden darse simultáneamente.

A. MOMENTO EXPLICATIVO

El qué, por qué y cómo de lo que quieren las partes.
Explicación de los aspectos fundamentales como:

- 1) Historia del conflicto-antecedentes
- 2) Partes
 - ¿Cuáles deberían estar?
 - ¿Incluir a todos los que tienen intereses?
 - ¿Cómo seleccionarlos? ¿Por elección interna?

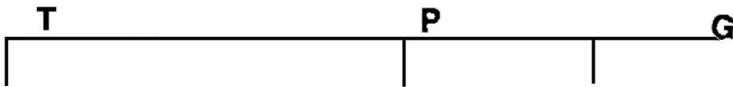


- 3) Posiciones.
- 4) Intereses comunes y en conflicto (actuales y futuros).
- 5) MAAN's (3 pasos; tome en cuenta el riesgo)
 - esté dispuesto a reevaluarlo en siguientes pasos.
- 6) Relaciones entre partes.
- 7) Estrategias y tácticas usadas hasta el momento (pasadas y presentes).
- 8) Diferencias.
- 9) Similitudes.
- 10) Fortalezas y Debilidades de cada negociador.
 - (e.g. ¿dónde son ellos más vulnerables, más peligrosos?).
- 11) Supuestos y modelos mentales.
- 12) Flujograma situacional para identificar las posibles CAUSAS del conflicto.

¡Efectúe este mismo ejercicio asumiendo el papel de los otros!

B. MOMENTO NORMATIVO

- Situación Ideal
- ¿Variables a incluir en el acuerdo? Rangos para estas variables.
- Asigne peso relativo a los ítems por negociar.
- TPG



- Criterios independientes de la voluntad de las partes.

¡Efectúe este mismo ejercicio asumiendo el papel de los otros!

C. MOMENTO ESTRATÉGICO

- Eventos aleatorios y sus evaluaciones probabilísticas (si es conveniente).
- Posibles escenarios - Grandes alternativas.
- Piense en una AMPLIA variedad de OPCIONES de acuerdo. Use los "sombreros amarillo y verde".
- Reflexione sobre alternativas de implantación de estas opciones.
- Trate de establecer cómo dar una mayor legitimidad a los posibles acuerdos.
- Estrategias.



- Tácticas.

¡Efectúe este mismo ejercicio asumiendo el papel de los otros!

3. EL ENCUENTRO

Etapas:

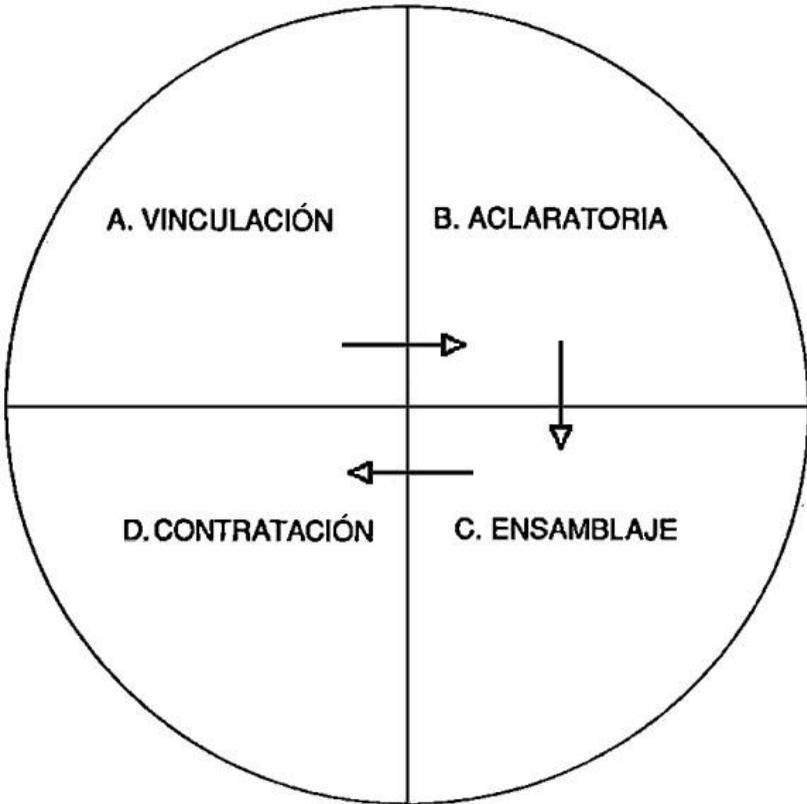
- A. Vinculación
- B. Aclaratoria
- C. Ensamblaje
- D. Contratación

4. EVALUACIÓN

- Monitoreo de los acuerdos.
- Si necesario, construir la relación y el ambiente propicio para negociaciones potenciales.
- Reflexión y autocrítica sobre el proceso.



EL ENCUENTRO



RECOMENDACIONES GLOBALES

- Tenga en cuenta todos los principios que Ud. haya encontrado como satisfactorias e importantes para una negociación.
- Cuídese del "escalamiento".
- Ojo con las disonancias cognitivas ("selective perceptions", "attributional distortions", etc.).
- Use estilos de negociación adecuadamente.
- Etc.

A. VINCULACIÓN

1) ¿Cómo se va a negociar? - Protocolos.

- Dónde
- Cómo
- Con qué frecuencia
- Duración de los diálogos
- Arreglos físicos del lugar
- Cómo se seguirá convocando
- ¿Está la prensa invitada?
- ¿Se permiten invitados?
- Plazos para la negociación
- ¿Reglas especiales para las conversaciones?
- ¿Cómo modificar estas reglas?
- Etc.

2) ¿Qué se discutirá? - Agenda

Puede no ser clara en un comienzo.

Si muchos ítems, agrúpelos bajo títulos amplios.

Ej.: Acciones, Impactos, Responsabilidades, Opciones.

Escoger un buen orden de discusión de los títulos.

Ejs.:

Integración

Título 1 — Título 2 — ... — Título N

Título 1

Título N

| Integración

La agenda debe ser renegociable y flexible.

Ej: Caracas-Gob. Nal.- FARC.

- 3) Chequear autoridad del otro y términos del encuentro.
 - Verificar representatividad y autonomía.
 - No necesariamente siempre los mismos.
 - No reste importancia a las discusiones sobre representatividad y partes que deben estar.Ej.: Caracas-Gob. Nal.-FARC.

- 4) Búsqueda conjunta de hechos.
 - ¿Cuáles hechos conocemos y desconocemos sobre el problema?
 - ¿Diferencias en la interpretación de los hechos?
 - Proponer estudios (e.g. prospectivos) conjuntos si es necesario.

- 5) Crear confianza.

- 6) Compartir valores, fines, sueños.

B. ACLARATORIA

Definir para cada parte:

- qué quiere
- cómo lo quiere
- para cuándo
- intereses
- temores
- ítems por negociar

Ojo:

- Decida quién debe expresarse primero.
- Plantee posiciones iniciales si es conveniente.
- Plantee demandas con claridad y precisión - aclárelas.
- Sea receptivo y paciente.



C. ENSAMBLAJE

- Invente opciones de beneficio mutuo antes de comprometerse.
¡CREATIVIDAD ES CLAVE!
- Negociación basada en intereses, no en posiciones.
E.g. "No permitiremos que este proyecto sea hecho"
vs.
"estamos preocupados por la Inseguridad..."
- Indague los intereses a fondo.
- Sea selectivo al revelar información.
- Construcción del paquete final:
¿Negociar paquetes vs. ítem*ítem?
- No olvide ningún principio de Neg. bas. en Princ.
- Plantee formulaciones analíticas del problema buscando:
 - creación de valor
 - acercamiento a un punto "Pareto-óptimo".

D. CONTRATACIÓN

- Presionar para llegar a acuerdo.
- Verificar comprensión total del acuerdo de todos.
- Asegure que todos hemos entendido lo mismo sobre el acuerdo.
- Verificar si hay satisfacción y compromiso con el acuerdo logrado.
- Deje por escrito el acuerdo - ¡no se deje meter goles!
Procedimiento "de un solo texto"
un borrador que no exagere lo legal.
- Aclare las contingencias por escrito, especialmente aquellas relacionadas con el no cumplimiento del acuerdo.
- Diseñe mecanismos de compromiso con el acuerdo.
 - Mecanismos "autocomprometedores"
 - secuencias de acciones recíprocas
 - apuestas de cumplimiento propio
e.g. desarrollo en Washington
 - Mecanismos de verificación.
- Ratificación
Implica proceso que cada parte debió emprender con su grupo.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CIUDAD

Enrique Sierra Castro

La asignatura "Economía Política de la Ciudad", abarca un conjunto de temas orientados a ilustrar, reflexionar e Inferir conclusiones sobre la valoración económica, social y cultural de las ciudades, en el marco de sus antecedentes históricos y geo-ambientales, de la situación actual y de sus perspectivas en el mediano y largo plazo.

El análisis se centra en la búsqueda de percepciones, Ideas, Información y otros elementos que expliquen los problemas y condiciones presentes más relevantes de las ciudades y sus perspectivas, con el fin de formular alternativas de soluciones; esto es, estrategias y políticas urbanas, criterios para tratar situaciones conflictivas o de otra índole, proyectos y programas de Inversiones, imágenes futuristas, y planes a mediano y largo plazo.

I. FUNDAMENTOS

Una ciudad y su entorno, en la práctica, es un espacio geográfico, con singularidades ecológicas y ambientales, densamente poblado, en que por razones societales y de supervivencia humana, se establecen intensas relaciones socioeconómicas y culturales, de gran concatenación, en el marco histórico e institucional en que se formó y desarrolló.

Con base en esa hipótesis se explica: a) El enriquecimiento o empobrecimiento de las ciudades y su entorno; b) Su capacidad para generar rentas, empleo, servicios y bienestar a su población; c) Capacidad para crear los excedentes necesarios para satisfacer el costo de los servicios públicos y la inversión en infraestructura y su mantenimiento; d) Potencialidad para atraer capitales y recursos humanos especializados; e) El desarrollo y la visión futurista de las ciudades; f) La complejidad de la estructura y funcionamiento de las ciudades y de sus respectivos entornos; g) Las características y comportamientos de la población y de las empresas en relación con sus ciudades; y, h) La delimitación de responsabilidades entre los

gobiernos y las administraciones municipal y central, y sus políticas públicas.

II. OBJETIVOS

El diagnóstico integral de las ciudades, así como el tratamiento de sus problemas específicos, y la percepción de su desarrollo futuro, se sitúan en el marco contemporáneo de las valoraciones socioeconómicas y culturales en evolución y/o en formación.

Partiendo de esta hipótesis, los propósitos de la asignatura son:

- a) Avanzar concepciones de la economía local, y verificar la amplitud temática, de procesos y de políticas implícitas en ese concepto;
- b) Evidenciar cómo los diversos servicios municipales y la estructura de su organización, ejecutan actividades o políticas que inciden en la economía y sociedad locales, por lo que su racionalidad es trascendente;
- c) Poner de manifiesto la necesidad de formar recursos humanos especializados y equipos de trabajo en temas e investigación de la economía local; y,
- d) Ampliar las fronteras de las concepciones y políticas del gobierno y de la administración municipales.

III. TEMAS ESPECÍFICOS

Sustentándose en las manifestaciones culturales, antropológicas y psicosociales presentes en las ciudades, así como en la interacción de esas manifestaciones con los procesos y factores económicos y de otra naturaleza, se explican:

a) Los procesos de acumulación o de inversiones (físicos) ubicados en las ciudades, y que contribuyen a sus respectivas expansiones y enriquecimiento, efectuados por agentes económicos privados, familias, entidades públicas nacionales y locales, así como las condiciones y fuerzas que inducen a intensificar o a debilitar dichos procesos en cada clase de agentes.

b) La formación de excedentes (o de ahorro) de las ciudades en que se apoyan los procesos de acumulación; las transferencias de recursos entre ciudades, y la capacidad para financiar los

servicios públicos locales o comunitarios de carácter social, económico y de otro tipo, que facilitan el funcionamiento urbano, su mejoramiento y crecimiento, y la extensión de las urbes.

c) La población de las ciudades, con las singularidades de su evolución demográfica y sus atributos. La cantidad de **habitantes residentes** y su variación anual, lo mismo que sus características más relevantes —distribución por edad, sexo, instrucción, origen territorial, etc.— son determinantes en la dinámica urbana, para la demanda de servicios públicos y para el desarrollo de actividades productivas, especialmente en lo relativo a oferta de fuerza de trabajo (población activa). El otro componente poblacional que demanda servicios y producción local, es la **población flotante** (visitantes o residentes transitorios), que también posee características propias, estableciéndose importantes relaciones y reacciones entre ambas clases de habitantes.

d) Los procesos de producción realizados en las ciudades, que por su formación histórica suelen dar lugar —por un lado— a la constitución o agrupación de factores y otros medios de producción con cierto grado de especialización, en tanto que —por otro— contribuyen a formar áreas o barrios en que se agrupan establecimientos productivos según sus ramas, canales o vías de abastecimientos de materias primas y otros suministros, y de evacuación y distribución de la producción, lo que está densamente interrelacionado con los transportes, los suministros básicos (agua, energía, combustibles, comunicaciones) y demás servicios, como los comerciales, bancarios, de seguridad, de reparación y mantenimiento, etc. En estos procesos se incluye la construcción, tanto de edificios y establecimientos productivos, como de obras urbanas y de viviendas.

e) El abastecimiento de bienes y servicios de las ciudades para satisfacer la demanda familiar y de su población más el requerido por las necesidades colectivas, y los insumos para las actividades productivas realizadas en las mismas. Dichos abastecimientos tienen complejas problemáticas relacionadas con las conexiones entre las ciudades y las zonas o centros de abastecimiento, con los transportes, el almacenaje y la distribución en su interior. Las perturbaciones de las corrientes de bienes y

servicios, generan diversas situaciones que afectan el funcionamiento y convivencia social y económica de las urbes.

f) La Infraestructura física y de servicios urbanos necesarios para el normal funcionamiento de la ciudad, su extensión y desarrollo, comprendido el desenvolvimiento y la satisfacción de las necesidades de la población residente y flotante, de los procesos de producción y de acumulación y de la vida cultural e institucional de las urbes.

g) Los mercados y precios de las ciudades, cuyas singularidades se derivan de los antecedentes históricos y de las características de los procesos económicos y culturales que ocurren en ellas, así como de las características y facilidades que le confieren sus infraestructuras. Tales singularidades se refieren a la competitividad y presencia de monopolios, sindicatos u otras formas de predominio de oferentes, y al comportamiento y organización de los consumidores, así como a los niveles y variaciones de los precios —incluyendo las manifestaciones y causas de la inflación—, y al costo de vida prevaleciente en las urbes.

h) Las responsabilidades institucionales de las ciudades, del gobierno nacional, de los gobiernos estatales —cuando ese tipo de organización existe— y de los gobiernos locales o municipales, son relevados por la concentración de población, de riqueza privada y pública, de infraestructura y de servicios colectivos, fuera de otros aspectos asociados a la ubicación geográfica en el territorio nacional y a sus funciones como centros urbanos de polos o zonas de desarrollo. De esa concurrencia de poderes se deriva una compleja problemática de las políticas públicas realizadas sobre las ciudades, lo que demanda una normatividad clara y entendimiento entre esas autoridades, además de concertación de políticas. En tales interrelaciones es tan relevante la institucionalidad existente como el estilo de las políticas públicas aplicado por cada tipo de gobierno.

i) El comportamiento ciudadano y de las empresas, relacionado con su contribución y solidaridad para coadyuvar al funcionamiento de las ciudades, a su extensión y desarrollo, al bienestar de la población y a las actividades cívicas y culturales. Motivaciones, organización y estilo de la ciudadanía para tratar problemas de la

urbe, proponer soluciones y contribuir a las mismas, así como sus relaciones con el gobierno local y su participación en él.

IV. MARCO REFERENCIAL

La formulación y ejecución de las políticas públicas aplicables a las ciudades, tienen lugar en el contexto ideario del momento histórico, que implica una simbiosis entre la percepción de problemas, las políticas y las hipótesis e ideas prevalecientes.

En ese sentido actualmente es relevante considerar: a) El agotamiento del modelo de economía mixta convencional, y el surgimiento del neoliberalismo y su progresiva flexibilización; b) Las concepciones y objetivos del desarrollo humano y autosostenible, y sobre el ambiente, la ecología y la pobreza; c) Los conceptos de mercado, empresa y competitividad, y su aplicación a los problemas de las ciudades; d) Los procesos y estrategias de privatización, descentralización y desconcentración; e) Los estilos de concertación política, ciudadana y de las diferentes clases de gobiernos presentes en las ciudades; y, f) La contribución y estilo de actuación de las entidades no gubernamentales, y de la cooperación internacional bi y multilateral.

Informadas por esas hipótesis y categorías, es factible formular políticas como las de: comunicación y participación de la población y de las empresas; concertación entre los gobiernos y autoridades local y central; servicios públicos (dependientes de la administración local y del gobierno central); mantenimiento y funcionamiento de las ciudades; inversión y expansión de las ciudades; seguridad de la población residente y flotante; infraestructura y actividades culturales y recreacionales; formación de recursos humanos especializados en temas relacionados con la estructura, organización y funcionamiento de la ciudad y de su gobierno y administración municipal; y, entre otros, de planificación y programación del desarrollo de las ciudades a mediano y largo plazo, y de financiamiento de los gobiernos locales y de las inversiones privadas realizadas en las urbes.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL EN LA PRÁCTICA

Carlos Matus

1. LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

El PES tiene ya una práctica interesante y, en buena parte exitosa. Por consiguiente, la FUNDACIÓN ALTADIR ha acumulado un aprendizaje de sus errores y éxitos en relación a su principal objetivo: contribuir a elevar la capacidad de gobierno en América Latina.

La experiencia no sólo ha sido rica en la confrontación de la teoría y el método del PES con la práctica, sino además en la diversidad de esta última. En efecto, esta experiencia incluye gobernaciones modernizadas, entrenamiento a comisiones políticas de partidos políticos, entrenamiento a personal directivo de ministerios de relaciones exteriores, colaboración en la planificación del enfrentamiento de problemas universitarios, reformas de oficinas centrales de planificación a nivel nacional, planificación del enfrentamiento de problemas de control y gestión tributaria, organización de la oficina de gobernadores, aplicación de métodos simples de planificación, como el MAPP, en las campañas salariales de varios sindicatos y entrenamiento a dirigentes políticos a nivel de gobernadores y alcaldes.

Esta práctica permite señalar con precisión conclusiones sobre las dificultades encontradas para reformar gobiernos y partidos políticos, y las condiciones que deben cumplirse para el éxito de tales reformas. Es evidente que elevar la capacidad de gobierno en nuestros países es un proceso lento y complejo, pero lo que no parece tan evidente son las causas de tanto esfuerzo de reforma infructuoso.

La experiencia con el PES y las estrategias de modernización de la dirección superior de organizaciones diseñadas por la FUNDACIÓN ALTADIR indican que las causas de la mediocridad y, muchas veces, del fracaso de los gobernantes, así como de la esterilidad de los proyectos de reforma organizativa tradicionales emprendidos por ellos, radican en las siguientes causas:

CAUSA 1: OFICINA DEL DIRIGENTE MUY PRIMITIVA

En la mayoría de los casos, la Oficina del Dirigente está inexplicablemente subdotada en capacidades personales y métodos apropiados para ejercerla dirección. Esta deficiencia es más destacable si se considera que ni la insuficiencia de poder político o la escasez de recursos económicos constituyen restricciones para modernizar la Oficina del Presidente, del Gobernador o del Alcalde. El recurso escaso es el *conocimiento*, especialmente del propio dirigente, para emprender la reforma de su oficina. Esto es de la mayor importancia, porque si la reforma no comienza por la cabeza y el dirigente no encabeza la reforma, ante la primera dificultad el esfuerzo de reforma fracasa por falta de sustento político y de conocimientos para conducir al éxito. En nuestra experiencia, el primero no valora la necesidad del cambio de la calidad de la dirección es el propio dirigente. La historia latinoamericana demuestra hasta la saciedad la falta de conocimientos de los Presidentes de la República sobre este tema, lo cual les impide valorar la necesidad de modernizar sus oficinas e identificar el modo eficaz de hacerlo.

Una oficina débil del dirigente, refuerza sus incompetencias personales y, esas mismas Incompetencias personales, le impiden fortalecer su oficina. Este círculo vicioso le impone un techo de baja calidad a todo el gobierno.

CAUSA 2: GOBERNANTES IMPREPARADOS PARA GOBERNAR

Nuestros gobernantes, salvo notables excepciones, no tienen el entrenamiento mínimo necesario en la disciplina llamada *ciencias y técnicas de gobierno*. Ellos se forman en la práctica política, donde reina la improvisación, la sintonía con el promedio de las creencias dominantes, el inmediateísmo y la experiencia sin el soporte del capital intelectual apropiado. También reciben el impacto de nuestras universidades, donde adquieren una formación *departamentalizada*. Recuérdese que en América Latina no hay una sola Escuela de Gobierno. Los medios de comunicación complementan esta formación intelectual, reforzando la sintonía con el promedio cultural y la sobrevaloración de lo anecdótico y

superficial. Por último, los organismos de cooperación financiera y técnica internacional, con la degradación paulatina e su calidad y su lamentable atraso en este campo, legitiman desde afuera la ideología del paradigma del promedio.

Esta baja capacidad personal de gobierno *impone* un *techo* de baja calidad y profundidad a toda la acción de gobierno y, por consiguiente, determina la calidad, estrategia y profundidad del proceso mismo de reforma del aparato directivo. La baja capacidad de gobierno impide la reforma del sistema directivo, y la ausencia de la misma refuerza la baja capacidad de gobierno. Este techo bajo se manifiesta, en primer lugar, en la confusión e incomprensión sobre el contenido de la reforma necesaria. Y, justamente, porque estos dirigentes no la comprenden, tampoco la valoran.

Así, sólo el consentimiento o la aceptación pasiva del gobernante hacen viable la reforma del aparato de dirección. Por ello, la delegan en otros de menor rango igualmente incompetentes para emprenderla, pero con menor peso político. El techo de mediocridad significa que estos gobernantes no saben encontrar ni valorar la asesoría calificada pertinente, ni tampoco pueden constituir un "equipo de gobierno" o de colaboradores calificados. El dirigente que no tiene juicio propio sobre un problema sólo puede decidir entregando su confianza a otro al cual le atribuye el conocimiento del cual carece, pero tal selección, inevitablemente tiene la calidad que le impone el techo del conocimiento personal.

CAUSA 3: GOBERNANTES SIN EQUIPO DE PROCESAMIENTO TECNOPOLÍTICO

En las estructuras organizativas latinoamericanas, el gobernante se asesora con especialistas, pues la oficina del dirigente carece de una unidad de procesamiento tecno-político. En tales circunstancias los dirigentes políticos son presa fácil del "economicismo tecnocrático" o del "politicismo tradicional". El politicismo tradicional fue la moda del pasado, y fue tan dominante que casi no dejó espacio para el trabajo de los especialistas. Hoy, en cambio, domina el "barbarismo tecnocrático" que ha impuesto una suerte de terrorismo científico a algunos gobernantes. En varios países de la región predomina hoy un sistema dual; el politicismo tradicional

domina en los partidos políticos, mientras el barbarismo tecnocrático lleva de la mano la acción del Presidente. Se trata de gobernantes sin capacidad situacional de cálculo, que no pueden "interactuar" con los técnicos especialistas. Así, son dominados por los técnicos en una relación "médico-paciente", o se dejan llevar por el tradicional estilo inmedatista e intrascendente de hacer política.

El imperio incipiente del barbarismo tecnocrático es, sin embargo, un avance hacia un nuevo equilibrio en la manera de hacer política donde predomine el procesamiento tecnopolítico de los problemas y de sus propuestas de enfrentamiento.

Las circunstancias descritas producen casi inevitablemente errores tecnocráticos de gobierno que se pagan con un fuerte desgaste político, o errores de politicismo, que consisten en eludir los problemas de fondo y girar, en beneficio político del gobernante, contra los recursos económicos y el equilibrio macroeconómico. En ambos casos, más pronto que tarde, el peso del gobierno, del partido de gobierno y del gobernante se desgasta y consume. En algunos casos, el consumo del poder político a causa del tecnocratismo económico termina por paralizar la política tecnocrática por falta de fuerza política para continuarla. En otros, la mantención artificial del poder político en base al populismo económico, acumula graves problemas que explotan al final del gobierno o se acumulan irresponsablemente para el gobierno siguiente.

CAUSA 4: GOBERNANTES SIN EQUIPO DE ESTADO MAYOR

En América Latina, los dirigentes no tienen oficinas efectivas de planeamiento. Gobiernan sin equipo de *estado mayor* y, aparentemente, no lamentan su ausencia, no tienen, por consiguiente, un soporte al procesamiento tecnopolítico de los problemas para fundamentar con rigor las decisiones sobre ellos, ni un sistema que reflexione sobre los grandes lineamientos de acción para todo el período de gobierno. En tales casos domina la improvisación y se gobierna atendiendo las urgencias y las rutinas perentorias.

El foco de atención del gobernante se concentra en algunos problemas intermedios referidos a asuntos políticos partidarios, en las rutinas de gobierno y en las urgencias que presionan como consecuencias de la baja capacidad de gobierno anterior. Y, mientras el gobernante está distraído apagando incendios y enfrentando las rutinas, los grandes problemas nacionales pasan a ser parte del paisaje social. Tales problemas parecen tan complejos y grandes que no entran en la agenda del gobernante ni de la dirección de los partidos políticos. La planificación, que debiera guiar el foco de atención del gobernante hacia las importancias, agota su tarea escribiendo libros que se llaman planes o en cálculos tecnocráticos parciales. El Presidente no tiene ni quiere Estado Mayor. Supone que su experiencia es suficiente.

Hoy domina en la región el menosprecio y la confusión sobre el rol del planeamiento. Todos nuestros gobernantes tienen oficinas tradicionales de planificación completamente ineficaces y tecnocráticas. No se concibe aún el concepto de plan de acción del gobierno que cubra toda la gestión gubernamental y trabaje con métodos estratégicos potentes. A su vez, la impreparación de nuestros gobernantes impide que la mala calidad del planeamiento se convierta en un problema político. La razón es muy simple. En nuestros sistemas organizativos *no hay demanda por planeamiento ni métodos modernos de gestión*. El politicismo inmediateista es coherente con un *sistema de baja responsabilidad* y allí los métodos y criterios de dirección responsable son sustituidos por el inmediateismo, el clientelismo político o la pasividad temerosa del gobernante inseguro, impreparado y muchas veces soberbio.

CAUSA 5: GABINETE QUE NO CONFORMA EQUIPO DE GOBIERNO

Todavía domina en nuestros gobernantes la idea falsa de que un equipo de gobierno se conforma con gente de experiencia que sean buenos profesionales universitarios. La existencia de ciencias y técnicas de dirección y gobierno son ignoradas y, por consiguiente, no se reconoce el dominio intelectual de la experticia en gobierno. El concepto de "experticia" no es valorado, porque se asume que el aspecto técnico del arte de gobernar se adquiere con una profesión universitaria y que la experiencia tiene valor con independencia del

capital intelectual con que se hace. El conocimiento y dominio de las ciencias y técnicas de gobierno son sustituidos por el arte y la experiencia construidos en base a un dominio intelectual departamentalizado adquirido en las facultades de nuestras universidades.

La experticia es la convergencia de la experiencia y el dominio de la teoría y los métodos pertinentes para enfrentar los problemas. En este caso se trata de las ciencias y técnicas de dirección. Buena teoría sin experiencia no produce experticia. Alta experiencia hecha sin las teorías y métodos pertinentes produce experiencia de bajo valor y, en consecuencia, tampoco produce experticia.

En las circunstancias anotadas, nuestros gobernantes no tienen como formar equipo de gobierno, sólo conforman un gabinete con buenos profesionales universitarios o empresarios que demostraron éxito en su práctica particular. Ese grupo, en la generalidad de los casos, desafina como conjunto y resulta impreparado en cada caso individual para enfrentar los problemas de gobierno. Es como una orquesta sin buenos solistas, sin armonía de conjunto y sin dirección especialmente entrenada.

Esta realidad, sumada a las causas anteriores, deja un peso excesivo de gobierno sobre el Presidente, el Gobernador o el Alcalde. Pero estos no pueden sobrellevar esa carga con éxito, pues tampoco se han preparado para gobernar.

CAUSA 6: GOBERNANTES GOBERNADOS POR SISTEMAS ORGANIZATIVOS DE BAJA RESPONSABILIDAD

La institucionalidad de los poderes democráticos en América latina se realiza en un *juego organizativo de baja responsabilidad*. Nadie cobra o pide cuentas por desempeño a nadie. Ningún compromiso es exigido con rigor y se evalúa su cumplimiento. En un juego organizativo de baja responsabilidad el *gobernante es gobernado* por las circunstancias que no puede controlar.

Los sistemas de baja responsabilidad tienen tres características críticas:

a) Son sistemas de mediocridad *ultraestable*, es decir rechazan las reformas innovadoras relegándolas a una función ritual, ya que todos los sistemas operacionales o prácticos son coherentes entre sí, operan a un nivel de mediocridad similar y guardan una correspondencia funcional apropiada al nivel de baja responsabilidad imperante.

b) No demandan planeamiento ni técnicas modernas de gobierno, y si éstas existen se las relega a *funciones simbólicas* eximidas de cualquier función operacional; las reglas de baja responsabilidad que dominan el juego macroorganizativo dividen inteligentemente los sistemas en: a) *operacionales*, y b) *rituales*, de tal manera que ambos se complementen en vez de gestar contradicciones, y

c) Están en sintonía con el medio político-social, por lo cual ni reciben ni generan en su interior presiones para elevar la capacidad de gobierno y la responsabilidad del juego organizativo. Las *presiones formales* por modernización tienen así una respuesta formal en la aceptación del sistema ritual y el rechazo de la Innovación operacional.

Las características anotadas hacen que en estos sistemas no sólo no haya presión por la modernización y elevación de la capacidad de gobierno, sino que *repelen* los intentos de modernización degradando, al poco tiempo, las partes innovadas al nivel previo de mediocridad de equilibrio. Reaccionan como un cuerpo que sufre el Injerto o trasplante de un tejido incompatible.

Se trata, por consiguiente, de sistemas que requieren estrategias muy potentes de reforma, lo cual contrasta con un medio político en que han dominado los Intentos de reformas *horizontales por sistemas*, focalizados en el cambio de leyes y en las formas organizativas.

La experiencia de la FUNDACIÓN ALTADIR indica, por el contrario, que las únicas reformas efectivas son *reformas verticales selectivas* por las cuales se moderniza completamente una Institución en todos sus sistemas, y la estrategia de reforma se concentra en el cambio de las estructuras mentales por medio del entrenamiento a fin de alterar (as prácticas de trabajo. Sólo

después de alteradas las estructuras mentales y las prácticas de trabajo tiene sentido cambiar las leyes y los organigramas.

La razón del fracaso de las reformas horizontales por sistemas es muy simple. Las *relaciones intersistémicas* son, en general, muy fuertes. Por ejemplo, no pueden existir prácticas adecuadas de presupuesto por programas (sistema de presupuesto) cuando la gerencia es rutinaria (sistema de gerencia). La contradicción entre ambas prácticas las resuelve el sistema de baja responsabilidad a favor del sistema de gerencia no modernizado, pero acepta las formas y símbolos del presupuesto por programas. En cambio, las *relaciones interinstitucionales* son, en general, más débiles y diferenciadas. De esta manera, algunas instituciones pueden modernizarse integralmente sin crear grandes contradicciones en el juego macro-organizativo. Esta es sólo una mayor posibilidad, no una certeza. Para que una *reforma vertical* por instituciones tenga éxito se requiere una estrategia Inteligente de reforma.

CAUSA 7: GOBERNANTES ATRAPADOS POR EL MEDIO DOMINANTE

Estos gobernantes, si intentan ser diferentes e Innovadores, quedan atrapados en un contexto donde la universidad y la cooperación técnica internacional no son innovadoras, sino repetidoras de viejas teorías y prácticas atrasadas. Por ello, las universidades y los organismos de cooperación técnica internacional refuerza, en algunos aspectos, las convicciones tradicionales del estilo de hacer política, y en otros los empujan hacia el tecnocratismo. En muchos casos, los gobiernos, a pesar de su baja capacidad, están más avanzados que los organismos que debieran iluminar nuevas fronteras de cambio.

CAUSA 8: PROLIFERACIÓN DE REFORMADORES QUE NECESITAN SER REFORMADOS

El aparato del Estado ha llegado a niveles extremos de incompetencia y pesadez. Esta crisis de la organización pública promueve dos procesos de distinta fuerza: la modernización del Estado y la privatización. El primero es débil, confuso e

incompetente. El segundo es fuerte y, en general, efectivo en la perspectiva de sus promotores.

Las consecuencias de esta desigualdad pueden ser fatales para la democracia: concentración del poder económico y político en pocas manos, ante gobiernos débiles minados por su incompetencia institucional.

La urgencia de la reforma del aparato público se siente como un malestar general, pero no existe la capacidad paralela para transformar el malestar en un problema concreto con una solución eficaz. Lo dramático de esta situación es que no sabemos reformar el juego macro-organizativo. El sistema de baja responsabilidad es más fuerte e inteligente que nosotros. Por ello, la pregunta de fondo es ésta: ¿Quién reforma a los reformadores? Pero, mientras esta pregunta se esclarece, los reformadores (improvisados siembran la confusión y retardan los cambios.

2. EL ENRIQUECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL EN LA PRÁCTICA

Las aplicaciones del PES han conducido también a su enriquecimiento metodológico. De hecho, un enfoque y un método que surgieron como respuesta a las deficiencias de la planificación tradicional, poco a poco, en la dialéctica teoría-práctica, se fue transformando en un modo de pensar los sistemas de dirección desde cualquier posición en el juego macro-organizativo. Así, en los últimos cinco años, la FUNDACIÓN ALTADIR ha llegado a acumular conceptos y experiencia sólida sobre: a) la oficina del dirigente, b) la práctica de la planeación estratégica, c) la interacción entre varios métodos de planificación de distinta complejidad (PES, ZOPP, MAPP) y potencia a fin penetrar con la planificación hasta la base institucional y crear una cultura de planeamiento, d) estrategias para la reforma del sistema directivo, y e) la teoría de la planificación y la teoría de las macro-organizaciones.

Por varias razones, el PES ha sido el centro intelectual de la FUNDACIÓN y el foco en torno al cual se han acumulado las experiencias y consolidado el enriquecimiento teórico. Por esta vía, el PES, sin que existiera ese propósito, hoy supera el alcance de

una teoría y un método de planificación. Se ha convertido en una forma concreta de pensar un sistema de dirección estratégica donde confluyen diversos cuerpos teóricos, métodos y técnicas del ámbito de las ciencias de dirección.

La exposición que sigue sintetiza la práctica del PES y hace transparente el hecho de que hoy es algo más que un método de planificación.

3. UN SISTEMA PES: ARTICULACIÓN CON EL ZOPP Y EL MAPP

Para conformar un sistema de planificación se requiere combinar varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo.

Desde este punto de vista, el *sistema PES* propone integrar los métodos *PES* (Planificación Estratégico Situacional), *ZOPP* (Zielorientierte Projektplanung o Planificación Orientada hacia Proyectos) y *MAPP* (Método Altadir de Planificación Popular) en un cuerpo práctico y coherente de trabajo planificado en los distintos niveles organizativos.

No es adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación, cualquiera que éste sea. Por el contrario, es necesario adoptar diversos métodos de acuerdo con:

1. El **nivel que practica la planificación**, donde conviene distinguir entre:
 - * nivel directivo
 - * nivel gerencia! operativo
 - * nivel operacional de base

2. La **naturaleza del trabajo** que se realiza, para diferenciar entre el tipo dominante de procesamiento de problemas, tales como:
 - * procesamiento político
 - * procesamiento tecnopolítico
 - * procesamiento técnico especializado

- * procesamiento práctico-operacional

3. La **complejidad particular de los problemas** abordados, ya que pueden, en un determinado nivel, predominar problemas de:
 - * alta complejidad
 - * media complejidad
 - * baja complejidad
4. La **complejidad global de la gestión** en un determinado nivel, que puede caracterizarse por la:
 - * alta interdependencia de los problemas abordados
 - * baja interdependencia de los problemas abordados
5. La **capacidad de gobierno**, que tiende a ser más alta a nivel directivo y más baja a nivel operacional. Ella define la posibilidad de manejar métodos más o menos complejos.

El método PES es particularmente potente para el nivel directivo, donde se enfrentan problemas de alta complejidad que deben tener un procesamiento político y tecnopolítico de alta calidad y deben usarse métodos que permitan planificar por problemas sin perder la visión de interdependencia entre ellos, así como el peso de los mismos en el macroproblema que asume la interpretación global de la realidad.

En el otro extremo, el método MAPP, combina simplicidad y potencia, pero para enfrentar pocos problemas de baja interrelación y baja complejidad, donde domina el procesamiento práctico-operacional.

En los niveles intermedios, el método ZOPP, mucho más simple que el PES y más complejo que el MAPP, parece el indicado para cumplir allí las funciones de sistematizar la planificación, con algunas adaptaciones y agregados, especialmente en lo que se refiere a procesamiento tecnopolítico.

El esquema sería, entonces, el siguiente:



En un sistema de planificación es indispensable que los métodos adoptados por cada uno de los niveles organizativos sean coherentes entre sí, es decir, respondan a una misma concepción metodológica.

La consistencia metodológica entre el PES y el ZOPP es un producto del azar, pues ambas concepciones tienen origen y época distinta. El PES se comenzó a elaborar por el autor alrededor de 1976, poco antes de la publicación del libro Planificación de Situaciones (Edición Alfar 1977; Edición Fondo de Cultura Económica 1980), que fundamenta su teoría. El método ZOPP, bastante más simple, adoptado por la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, que es el organismo para la Cooperación Técnica del Gobierno de Alemania) comienza a aplicarse en dicha agencia a partir de 1983 y probablemente fue diseñado alrededor de 1980.

Una breve comparación entre ambos métodos puede sintetizarse en el cuadro siguiente, y demuestra que el ZOPP es un método potente en relación a su simplicidad:

Las principales debilidades del ZOPP, algunas de ellas inherentes a su propósito de simplicidad y otras subsanables con facilidad; se refieren a:

a) El árbol del problema no tiene método de verificación de la profundidad y coherencia del análisis y, por consiguiente, descansa mucho en la capacidad y madurez del equipo multidisciplinario que

explica el problema. En el PES, el flujograma obliga a una visión global y a mayor profundidad de análisis. Esta es una debilidad inevitable del ZOPP y también del MAPP, si pretenden ser métodos simples. Buena parte de la complejidad del PES se debe a la propuesta de construir un modelo explicativo del problema distinguiendo entre causas que son reglas, acumulaciones y flujos y a la obligación de precisar las *relaciones entre las causas*.

b) El ZOPP no hace análisis situacional, sino construye un *diagnóstico participativo*. Por consiguiente, construye un solo árbol explicativo del problema que es de consenso del grupo. El PES, por el contrario, se fundamenta en la teoría situacional, y *diferencia* las explicaciones, como una necesidad del análisis estratégico que siempre busca identificarlos principales oponentes. En síntesis, el PES construye vanos flujogramas situacionales y varios árboles de los problemas, tantos como actores o jugadores son relevantes para la explicación del problema porque tienen *visiones diferentes* y actúan en base a ellas.

c) El ZOPP no trabaja con rigor lo que en el PES se llama el VDP del problema, es decir su descripción rigurosa como manifestación del problema o marcador del juego.

	PES	ZOPP
EXPLICACIÓN	Análisis situacional por problemas Descripción rigurosa del problema Flujograma situacional Árbol del problema	Diagnóstico de problemas no no Árbol del problema
PLAN	Árbol de apuestas Operaciones Análisis de gobernabilidad Escenarios Planes de contingencia	Matriz de planificación del proyecto y Árbol de objetivos Proyectos y actividades no Supuestos importantes no
ESTRATEGIA	Análisis estratégico Simulación estratégica	no no
ACCIÓN	Propuesta de dirección estratégica Monitoreo con indicadores Ajuste periódico del plan	Propuesta de organización participativa Monitoreo con indicadores Ajuste periódico del plan
CONFIABILIDAD	Análisis de contabilidad sistemático	Identificación supuestos letales

- d) El ZOPP no hace análisis de gobernabilidad y pierde la potencia del concepto de *plan dual*. Este es un defecto fácilmente corregible sin agregarle complejidad al método.
- e) La forma en que el ZOPP escapa al cálculo determinista y hace frente a la incertidumbre es muy inteligente. No trabaja con escenarios, y se pierde la idea de varios planes para distintas circunstancias, pero su modo de identificar los supuestos importantes para el cumplimiento del plan es una buena respuesta para un método simple y una lección crítica a la planificación tradicional. Naturalmente, trabajar con escenarios es más potente, pero también más complejo.
- f) El ZOPP ignora la producción de sorpresas y no trabaja con planes de contingencia.
- g) El ZOPP no tiene propuesta de análisis estratégico, y ésta es su mayor debilidad. Sin embargo, algún tipo rudimentario de análisis estratégico podría complementar el ZOPP de la misma manera que se hace en el MAPP.
- h) El ZOPP parece más apropiado para la formulación de planes en organizaciones simples, pues no se preocupa del problema del sistema de dirección, y se concentra exclusivamente en la creación de grupos participativos de trabajo.

El tercer método, el MAPP, es coherente con el PES y el ZOPP porque lo diseñó la Fundación Altadir con posterioridad y con el conocimiento del PES y el ZOPP. Por consiguiente, responde a un extremo de simplificación del PES y, en realidad, es un ZOPP simplificado y remendado, para subsanar algunas de las limitaciones antes anotadas. La idea original del MAPP fue servir como método de trabajo en la planificación de un nuevo tipo de campaña electoral para ser practicado por organizaciones vecinales.

El método PES propone que un sistema de planificación integre estos tres métodos, ya que son coherentes y pueden cubrir especialmente los niveles de alta dirección, gerencia intermedia y acción operacional en la base.

4. LO CREATIVO Y LO RUTINARIO EN LA PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica parte del principio de la *concentración de esfuerzos en partes estratégicas* de la realidad para convertirlas en *centros de acción creativa*. Por consiguiente, el plan estratégico divide el universo de lo planificable en dos partes:

- a) la parte seleccionada que será objeto de *acción creativa* por el plan estratégico, y
- b) la parte no seleccionada que será objeto de *programación*, que incluye acciones rutinarias y acciones que, por el momento, no tienen un fundamento sólido de reflexión creativa.

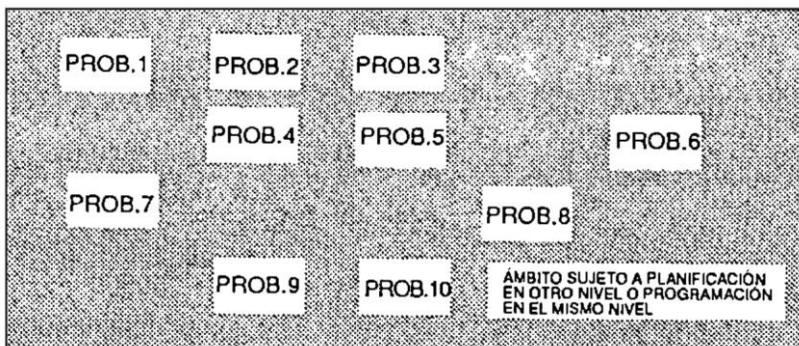
El plan estratégico se preocupa de problemas cuasi estructurados, es decir de problemas que requieren juicio humano y un análisis caso por caso, imposible de normalizar. En cambio, la programación puede incluir problemas normalizados.

El PES asume que la planificación estratégica es *selectiva* y no *extensiva* y, desde el momento que trabaja con problemas, este método exige una *selección de problemas* y el descarte de otros. En este aspecto es muy importante comprender que:

- a) Los problemas seleccionados en un nivel de la organización constituyen el *foco de atención* y una preocupación especial de ese nivel. Por consiguiente, se les aplica un tratamiento especial que podemos definir como *procesamiento tecnopolítico sistemático*, y
- b) que los problemas no seleccionados en ese mismo nivel de organización, pueden y, a veces deben, ser objeto de: i) *procesamiento tecnopolítico* en niveles más descentralizados, ó ii) *programación* en el mismo u otros niveles, utilizando los instrumentos normales de gerencia y presupuestos por programas.

Por consiguiente, los problemas no seleccionados están fuera del foco de atención principal del dirigente, pero no son olvidados o están al margen de cualquier atención. Simplemente tienen un procesamiento menos riguroso y sistemático en el nivel organizativo que selecciona, que es menos exigente en creatividad e innovación,

o tienen un tratamiento exigente en otros niveles organizativos de selección.



Si representamos el universo de la acción por el rectángulo sombreado, allí podemos observar el distinto tratamiento que propone el PES para cubrirlo con planificación estratégica o con programación.

5. SELECCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL PLAN

El PES utiliza dos métodos para hacer la selección de problemas.

El primero es un *protocolo de selección*, que aplica el sentido común tecnopolítico. Este método provisorio ha demostrado ser una buena herramienta de selección en la práctica, es rápido y simple de aplicar. Los problemas seleccionados con este protocolo serán casi con completa seguridad, ratificados por el segundo método más riguroso a que nos referiremos de inmediato. Su único defecto es por omisión. Hay problemas fundamentales que no son obvios y sólo se descubren con la profundización de la explicación global de la realidad. Por consiguiente, se gana tiempo si el proceso de selección y constitución de los grupos de trabajo de planificación se hace en base a la selección provisorio que propone el protocolo PES.

El segundo método es más complejo, más lento para mostrar resultados y requiere de un equipo de más experiencia,

conocimientos y capacidad de síntesis. Se trata de formular el *macroproblema*. Es el equivalente del diagnóstico global en la planificación tradicional, para ver de un golpe de vista superior la unidad sistémica que presenta la realidad analizada. En las reglas del macroproblema se encontrarán, generalmente, problemas que escapen a la capacidad de selección del primer método. Por ello, el PES utiliza el análisis del macroproblema como una manera de verificar la selección provisora. La forma de hacer esta verificación se presentará más adelante.

5a. Protocolo de Selección de problemas

El protocolo PES de selección de problemas se basa en:

PASO 1:

- a) Enumerar problemas según la importancia que le asigna el grupo que participa en el análisis,
- b) verificarlos ámbitos en que esos problemas se sitúan (salud, educación, macroeconomía, cultura, etc.) para descubrir vacíos de enumeración,
- c) constatar que la enumeración cubre tanto problemas intermedios (internos al actor o a la organización) como terminales (de Impacto directo sobre la población), y
- d) comprobar que los problemas listados son en realidad problemas y no propuestas de acción hasta ahora omitidas.

Vale la pena explicar mejor este último requisito que debe cumplir la enumeración primaria de problemas. El cuadro siguiente compara los problemas reales con propuestas de acción omitidas.

OMISIÓN DE ACCIONES	PROBLEMAS
Faltan 1.500 buses	deficiente transporte urbano
Déficit de centros de salud	deficiente atención primaria de salud
No existe una Escuela de Gobierno	deficiente capacidad de gobierno

La necesidad de esta distinción es clara. Si enunciamos como problemas la omisión de una acción en la cual creemos, quiere decir que *sabemos la solución* y no es necesario explicar el problema.

Por consiguiente tampoco es necesario enumerarlo. Pero, justamente, hacemos la enumeración de problemas para explicarlos y deducir de esas explicaciones la mejor manera de enfrentarlos. Ningún problema es obvio. Todo problema requiere de una explicación sistemática para fundamentar la acción eficaz y capaz de enfrentarlo.

PASO 2:

Una vez que disponemos de una lista de problemas, que generalmente será muy numerosa, conviene depurar esa lista de las intersecciones totales entre los problemas. Vale decir, habrá algunos problemas que son subproblemas y están totalmente comprendidos dentro de otros de la misma lista.

PASO 3:

La lista de problemas depurada alcanzada en el paso 3, debe ahora ser sometida a un examen, interrogándonos sobre los criterios de evaluación que son críticos para la selección en la situación concreta del actor que planifica.

Esos criterios son los siguientes:

PRIMERO: valor político del problema

Esta pregunta apunta a precisar la importancia del problema para:

- * el actor central que gobierna
- * los otros actores relevantes
- * el partido político del actor central
- * la población en general, y
- * la población directamente afectada

Este valor depende tanto de la importancia del problema para los actores mencionados como de los compromisos asumidos por el actor central.

SEGUNDO: tiempo de maduración de las operaciones pertinentes

Esta pregunta apunta a determinar la fecha de maduración de los resultados esperados sobre el problema. Aquí conviene distinguir entre acciones sobre los problemas cuya maduración significativa:

- * cae fuera o dentro del período de gobierno
- * es de maduración muy lenta, en tiempo social
- * ocurre antes o después de ciertas fechas críticas.

La importancia de la pregunta es obvia, pues el gobernante democrático es evaluado por la población.

TERCERO: recursos dominantes exigidos en relación al vector de peso del actor

Cada problema, según sean las opciones posibles de operaciones para su enfrentamiento, exige un determinado vector de recursos. Llamemos a la combinación de recursos que exigen todas las operaciones del plan *vector de recursos del problema*. Distingamos en ese vector cuatro recursos escasos:

- P = poder político
- E = recursos económicos
- C = conocimientos especializados
- O = capacidades organizativas

Por consiguiente el vector de recursos del problema 1, VRP1, se puede expresar como sigue:

$$\text{VRP1} = [P(a) E(o) C(o) O(b)]$$

donde *a* significa alto, *o* significa recurso nulo, *m* indica medio y *b* bajo. En este caso el problema 1 es muy exigente en recursos de poder, no requiere recursos económicos ni conocimientos especializados, y es poco exigente en capacidades organizativas.

Es importante comparar el vector de recursos del problema con el *vector de peso*, *VPA*, del actor, pues ambos pueden ser contradictorios, y ello, en la suma de problemas de un plan, puede limitar seriamente la posibilidad de la gestión gubernamental.

Supongamos que el vector de peso del Actor A1 es el siguiente:

$$VPZ1 = [P(b) E(a) C(b) O(a)]$$

Obviamente, el problema 1 es exigente en poder político mientras el actor A1 tiene poco poder político. Por otra parte, el actor A1 tiene muchos recursos económicos, pero el problema no es exigente en recursos económicos.

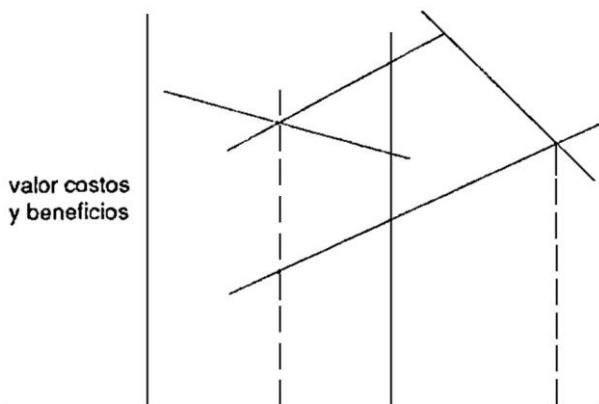
De lo anterior, se deduce una conclusión: el ideal es que la selección de problemas exija, en suma, una estructura de combinación de recursos coherente con el vector de peso del actor.

Para ello, el protocolo distingue entre:

- * problemas exigentes en poder político
- * problemas exigentes en recursos económicos
- * problemas exigentes en conocimientos especializados
- * problemas exigentes en capacidades organizativas

CUARTO: balance de la relación beneficios y costos políticos durante el periodo de gobierno

Aquí el punto importante es la fecha en que los beneficios políticos superan a los costos. Hay problemas cuyo enfrentamiento implica bajos costos y altos beneficios en cada momento de gobierno. Pero, también hay problemas de altos costos políticos decrecientes y bajos beneficios políticos iniciales, pero crecientes.



El gráfico muestra un caso en que el problema 1 muestra beneficios positivos dentro del período de gobierno (punto A), mientras el problema 2 solo muestra beneficios políticos netos después del término de gobierno (punto B).

Sobre este criterio, el protocolo PES exige distinguir entre problemas:

- * con saldo político positivo en el período de gobierno (problemas-beneficio)
- * con saldo político negativo en el período de gobierno (problemas- carga)
- * con saldo político aproximadamente nulo.

QUINTO: gobernabilidad sobre el problema

Este es un criterio importante para el equilibrio político del *plan dual*, es decir el peso del *plan de acción* (bajo control del actor) en relación al peso del *plan de demandas y denuncias* (fuera de su control y sólo dependiente de su influencia).

Para la aplicación de este criterio se debe distinguir entre problemas donde el actor tiene:

- * total control de los nudos críticos del problema
- * alto control de los nudos críticos del problema
- * mediano control de los nudos críticos del problema
- * bajo control de los nudos críticos del problema
- * nulo control de los nudos críticos del problema.

SEXTO: respuesta de los actores con gobernabilidad

La viabilidad del plan de demandas sobre las operaciones fuera del control del actor depende de las respuestas de los actores que las controlan. Por eso, el protocolo propone distinguir entre problemas donde:

- * la respuesta de los actores con gobernabilidad es de colaboración
- * la respuesta de los actores con gobernabilidad es de indiferencia
- * la respuesta de los actores con gobernabilidad es de rechazo

SEPTIMO: costo de postergación del problema

Aquí, la distinción relevante es la siguiente:

- * costo, político y económico alto
- * costo político y económico bajo
- * combinaciones intermedias

OCTAVO: exigencia de Innovación o continuidad

En política la decisión de innovar es compleja y lenta. Por ello es conveniente precisar cuáles de los problemas seleccionados exigen innovación para ser enfrentados con éxito, y cuales requieren continuidad de esfuerzos anteriores. A veces, muchos de los recursos económicos ya están comprometidos para continuar esfuerzos anteriores y queda poco espacio para la innovación. En otros casos, la innovación es un parto político doloroso y lento (caso de la modernización de los partidos políticos).

En este caso el protocolo distingue entre problemas que:

- * exigen innovar y superar preconceptos dominantes
- * exigen continuidad
- * exigen corrección.

NOVENO: impacto regional

Hay situaciones donde la sensibilidad política a los desequilibrios regionales es crítica, y debemos preguntarnos por el *efecto espacial* del enfrenamiento de los problemas, pues podemos agravar o morigerar tales desequilibrios.

PROBLEMAS	CRITERIOS DE SELECCIÓN									SELECCIÓN
	(1) VALOR POLITICO	(2) PERIODO DE MADURACIÓN	(3) RECURSO DOMINANTE EXIGIDO	(4) BALANCE BENEFICIOS /COSTOS POLITICOS	(5) GOBERNABILIDAD Y EFICACIA	(6) RESPUESTA DE LOS ACTORES CON GOBERNAB.	(7) COSTO DE POSTER-GACIÓN	(8) INNOVACIÓN CONTINUIDAD	(9) IMPACTO REGIONAL	
1. Deficiencia en los servicios públicos básicos.	ALTO	Dentro del período	Económicos y organizativos	Positivo	Alta	Positiva	Alto	Innovación	Positivo	SI
2. Debilidad del aparato directivo superior.	BAJO	Dentro período	Poder y conocimientos	Positivo	Altas	N/R	¿Bajo?	Innovación	Neutro	i NO
3. Baja cobertura y calidad de los servicios de salud y educación.	ALTO	Parte significativa dentro	Económicos y organizativos	Positivo	Alta gobern. alta eficac.	Positiva	Medio	Innovación	Positivo	SI
4. Violencia e inseguridad personal.	MUY ALTO	?	Poder político	Nulo o negativo	Bajas	Negativa	Alto	Innovación	Positivo	SI
5. Infraestructura vial deficiente.	MEDIO	Dentro período	Económicos	Positivo	Alta	N/R	Medio	Continuid.	Positivo	SI
6. Marginación de los ciudadanos en la gestión pública.	BAJO	Dentro del período	Poder Político	Positivo	Baja gob. y eficaz,	Negativa	Bajo	Innovación	Neutro	NO
7. Sistema electoral Inseguro y poco democrático.	ALTO	Dentro, del período	Poder Político	Nulo o negativo	Media gob. y alta efic.	Positiva	Medio	Innovación	Positivo	SI
8. Inflación	ALTO	Dentro p.	Poder Polít.	Negativo	Baja gob.	Negativa	Muy alto	Innovación	Neutro	SI
9. Saturación de la capital y congestión del tránsito urbano a futuro	BAJO HOY	Fuera del período	Poder y recursos económicos	Negativo	Baja gob. alta efic.	Indiferencia	Alto	Innovación	Positivo	?

Aquí la distinción relevante es:

- * problemas neutros en su impacto espacial
- * problemas que concentran su impacto espacial de manera positiva
- * problemas que concentran su impacto espacial de manera negativa.

5b. El macroproblema y la selección de problemas

Un grupo de alto nivel, formación intelectual, capacidad de síntesis y experiencia política debe asumir la tarea de construir el flujograma del macroproblema.

El macro-problema es una explicación de la totalidad situacional y debe identificarse con la visión global del actor que gobierna. No es una explicación fácil, porque la calidad y profundidad de la misma depende de la macro-teoría con que se interpreta la realidad.

El método de explicar la realidad mediante un flujograma situacional ayuda a colocar las preguntas claves: ¿En qué consiste el macro-juego? ¿Cuáles son las reglas principales? ¿Quiénes son los jugadores relevantes? ¿Cuáles acumulaciones son críticas? ¿Cuáles son los flujos que las manifiestan? ¿Cuál es el marcador del juego o la descripción del macro-problema? En otras palabras, la disciplina metodológica permite seleccionar las preguntas, pero sus respuestas dependen de la combinación de varias teorías de contenido que no están bien integradas en la teoría social.

En una explicación rigurosa confluyen así: a) el método de forma, el PES por ejemplo, que es vacío de teoría concreta, b) las teorías concretas pertinentes para la comprensión de esa realidad (ciencia política, economía, teoría de la organización, biología, física, etc.) y c) la destreza y capacidad del analista para apoyarse coherentemente en ambas.

En el caso del macroproblema, esta dificultad de integración es mayor, pues se trata de explicar una *situación global* que tiene todas las dimensiones que aborda cada ciencia de manera

departamentalizada. Aquí surgen varios problemas importantes, propios del análisis de un problema cuasi estructurado:

- a) los valores, la ideología y los preconceptos normativos que soportan el *enunciado* del problema para poder *describirlo*.
- b) la selección de las causas más relevantes, pues la explicación es una síntesis de lo esencial.
- c) los *fundamentos que* sustentan las relaciones entre las causas, que en parte responden a experiencias, intuición, hipótesis de trabajo, etc., y en parte tienen base en el dominio de las ciencias interdisciplinarias.
- d) el modo en que se transdepartamentalizan las ciencias de apoyo a la explicación para establecer relaciones entre las causas políticas sobre las económicas, e las económicas sobre las ecológicas, de los valores sobre las causas políticas, etc., y
- e) la articulación de las disciplinas formales (planificación, métodos de investigación, etc.) con las ciencias concretas en relación al caso estudiado.

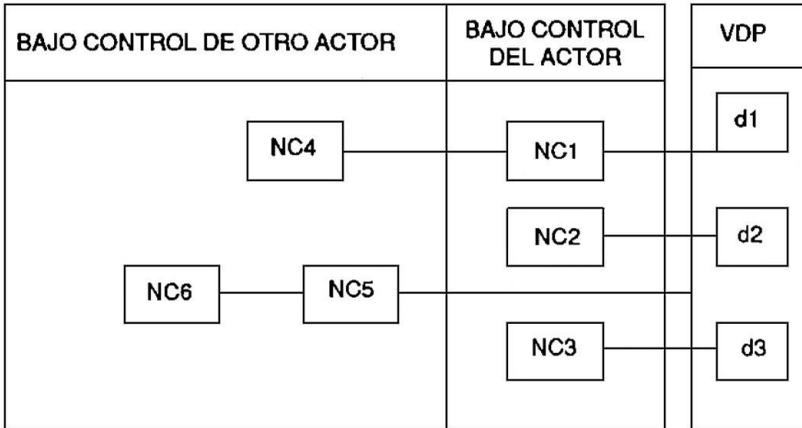
Hay pues una buena dosis de arte en la explicación situacional, especialmente si se trata del macroproblema.

La construcción del modelo causal explicativo del macroproblema obliga al equipo directivo del actor gobernante a una discusión muy útil que obliga a concentrar el foco de atención de todo el equipo dirigente. Esa claridad sobre la visión de conjunto que integra los problemas prioritarios específicos es un requisito para la coherencia del equipo de gobierno.

Una vez producido el consenso suficiente para formular el macroproblema, se hace la selección de sus nudos críticos. Con ellos, sus interrelaciones y su impacto sobre el VOP se construyen el *árbol del macroproblema*.

El esquema adjunto ejemplifica un árbol típico.

ÁRBOL DE MACROPROBLEMA



Estos nudos críticos son los subproblemas del macroproblema, es decir los problemas que lo causan. Por consiguiente, la selección de problemas para el plan debe coincidir con el listado de los nudos críticos del macroproblema.

Podemos postular, por consecuencia, la siguiente relación:

NUDOS CRÍTICOS COMPONENTES DEL MACROPROBLEMA = SELECCIÓN DE PROBLEMAS PARA EL PLAN DE ACCIÓN

Esta igualdad debe ser sometida a un análisis riguroso. Si hay una discrepancia, debe revisarse la explicación del macroproblema o volver a discutir la lista de problemas fundamentada en el protocolo PES.

Alcanzado el consenso sobre el macroproblema, podemos listar los problemas del plan de la siguiente manera:

Problema 0 = Macroproblema
Problema 1 = Nudo crítico 1 del Macroproblema
Problema 2 = Nudo crítico 2 del Macroproblema
Problema 3 = Nudo crítico 3 del Macroproblema
Problema 4 = Nudo crítico 4 del Macroproblema
Problema 5 = Nudo crítico 5 del Macroproblema
Problema 6 = Nudo crítico 6 del Macroproblema

.....

En la práctica, los grupos de trabajo por problemas trabajarán en paralelo tanto el macroproblema como los problemas específicos. Apenas el grupo del macroproblema tenga una propuesta de análisis satisfactoria, debe producirse el cotejo de la lista de problemas seleccionados con el protocolo PES, que ya están en procesamiento, con la lista de nudos críticos del macroproblema.

La experiencia indica que el análisis del macroproblema arroja nueva luz sobre la situación y permite agregar nuevos problemas a la lista y reformular otros.

5c. Distintos casos de problemas seleccionados: módulos del plan

Una vez decidida y verificada con criterio tecnopolítico la lista de problemas del plan, estos se clasifican en:

I) Problemas sobre los cuales no hay archivos o módulos previos

Caso en el cual se requiere abordar el problema desde su investigación de base para construir el módulo pertinente. Es decir, se requiere invertir en el módulo para constituir su archivo.

II) Problemas que tienen base en un archivo modular, pero que hasta ese momento estaban fuera del plan

Caso en el cual es necesario adaptar el archivo en tres sentidos: a) para incorporar cambios ocurridos y no incorporados al archivo (desactualización cronológica); b) para reinterpretar el problema a la luz de nuevas informaciones (desactualización interpretativa y

prescriptiva), y c) para adaptar el archivo del problema a la ideología del actor en comando (desactualización Ideológica).

III) Problemas que tienen un archivo modular preprocesado y están en ejecución al momento de hacer el nuevo plan

En este caso la adaptación del módulo al nuevo plan puede exigir adaptación ideológica y una consideración especial sobre el costo de la reorientación.

La idea central consiste en utilizar el archivo de módulos preprocesados para "*armar*" el plan con *piezas preconstruidas*. Esto significa combinar y adaptar aquellos módulos que tienen correspondencia con el árbol del macroproblema según la ideología del actor en comando, y utilizar el plan para enriquecer el archivo de módulos preprocesados. Esta no es una tarea mecánica, aunque la metáfora sea la de *armar un mecano*.

Así como un sistema de soporte a las decisiones (Decision Support System) facilita el rigor y la velocidad de las decisiones, y éstas siguen siendo creativas, complejas y personales, el archivo de módulos pre- procesados es un soporte a la formulación del plan estratégico, para que ésta sea más rigurosa y veloz. No obstante, el plan continúa siendo creativo, complejo y con un contenido político particular e indiferenciable del actor que lo formula.

Todos los módulos del archivo que se adaptan a las nuevas circunstancias para incorporarse al plan deben ser reprocesados desde el punto de vista del análisis estratégico. Los módulos que se refieren a las estrategias consideradas solo tienen un valor histórico de referencia, que es muy útil para crear nuevas estrategias más pertinentes al juego del momento.

6. CRITERIOS DE VERIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE PROBLEMAS

Los criterios parciales de selección de problemas que propone el *Protocolo PES* no son, en general, aplicables a cada problema en particular para decidir postergarlos o incorporarlos al plan. Son

criterios para analizar el archivo de problemas seleccionados y examinarlos en conjunto.

Los siguientes criterios son Otiles para evaluar el archivo de problemas:

PRIMERO: valor de los problemas seleccionados en relación al valor de los problemas postergados o descartados.

SEGUNDO: concentración o dispersión de esfuerzos y compromisos en los diversos ámbitos del sistema, lo cual depende del número de problemas seleccionados y de la distribución de los mismos en los distintos ámbitos problemáticos.

TERCERO: proporción que en la selección de problemas tienen los *problemas-beneficio* en relación a los *problemas-carga*.

CUARTO: proporción de los problemas seleccionados con resultados significativos que maduran dentro del período de gobierno en relación al total de problemas seleccionados y al total de problemas considerados.

QUINTO: proporción de los problemas seleccionados sobre los cuales se tiene alta gobernabilidad en relación al número de problemas seleccionados sobre los cuales se tiene baja gobernabilidad.

SEXTO: proporción de los problemas que requiere continuación de esfuerzos en relación a aquellos que exigen innovación.

SÉPTIMO: equilibrio en el balance entre el vector de peso del actor (recursos que controla) y la suma de recursos que exige el listado de problemas seleccionado, es decir la *matriz de los vectores de recursos de los problemas*. ¿Hay problemas postergados o descartados que son exigentes en recursos excedentes para el número y tipo de problemas seleccionados?

OCTAVO: balance neto del plan sobre el equilibrio regional pertinente a la selección de problemas adoptada.

NOVENO: coherencia sistémica del archivo de problemas seleccionados en relación a los nudos críticos del macroproblema.

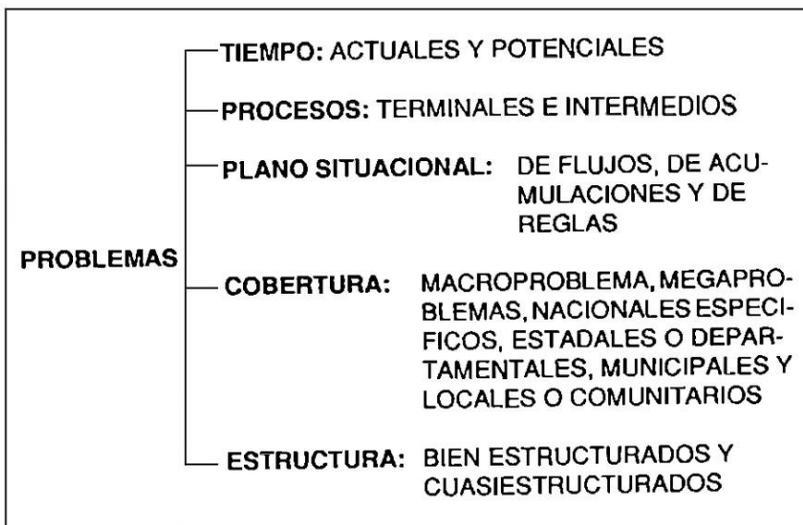
7. TIPOS DE PROBLEMAS

Para hacer una buena selección de problemas es importante considerar que existe una gran diversidad de tipos de problemas. El esquema adjunto sintetiza la tipología de problemas que usa el PES:

* **Problemas actuales y potenciales: problemas, amenazas y oportunidades**

- Son *problemas actuales* aquellos que ya están conformados en los resultados del juego y ello se expresa en un *VDP* insatisfactorio y evitable.

- Son *problemas potenciales* aquellos que, por el momento, constituyen *amenazas* y *oportunidades* futuras con una probabilidad razonable de constituirse en actuales, el *VDP* de un problema potencial indica que todo está normal, salvo las tendencias de sus descriptores.



* **Problemas Terminales e Intermedios**

- Son *problemas terminales* aquellos que se refieren a las misiones que asumen los actores en el juego. Son problemas que tienen una relación directa y visible para las bases ciudadanas que representan los actores sociales.
- Son *problemas intermedios* aquellos que se refieren a la organización interna de los actores y a procesos de apoyo a las misiones terminales.

* **Problemas de Flujos, Acumulaciones y Reglas**

Se refiere a problemas cuyos nudos críticos se concentran en los flujos, en las acumulaciones o en las reglas del flujograma situacional. Se asume que, en general, los problemas de reglas son mucho más difíciles y complejos que los problemas de flujos.

* **Macroproblema**

Es el problema que comprende la totalidad del juego en que participa un actor. Equivale al concepto de diagnóstico global que utiliza la planificación tradicional. El macroproblema, referido a un país, implica una responsabilidad colectiva e indivisible del equipo de gobierno. El macroproblema es trabajado centralmente.

* **Megaproblemas**

- Son problemas que tienen las siguientes características:
 - i) por su peso y naturaleza ejercen una fuerte influencia sobre todos los otros problemas.
 - ii) sus causas y efectos abarcan la totalidad indivisible del sistema y, por consiguiente, no pueden entenderse ni abordarse localizada o departamentalizadamente.
 - iii) son de responsabilidad colectiva del equipo de gobierno.

Ejemplos típicos de megaproblemas son: inflación, desequilibrios en el comercio exterior, corrupción, ineficiencia del aparato público, desprestigio de los partidos políticos, baja legitimidad del gobierno, etc.

* **Problemas nacionales específicos**

Responden a las siguientes características:

- tienen alcance en la totalidad del sistema, pero pueden tener características particulares especiales en cada localidad geográfica.
- responden a responsabilidades organizativas relativamente departamentalizadas y, por consiguiente, no comprometen a todo el equipo de gobierno.
- en la planificación corresponden a instancias descentralizadas y departamentalizadas.

Ejemplos típicos: problemas de salud, educación, vivienda, etc.

* **Problemas estatales y departamentales (Gobernaciones)**

- Son problemas que las reglas del juego han entregado como responsabilidad a los Departamentos, Provincias y Gobernaciones.

* **Problemas municipales**

- Son problemas que las reglas del juego han entregado a la responsabilidad de los municipios.

* **Problemas locales y vecinales**

- Son problemas propios de las localidades, barrios y agrupaciones de vecinos, sin que ellos tengan gobernabilidad sobre los mismos, pues el centralismo los ha asignado a la responsabilidad de los Municipios. En América Latina la última instancia de gobierno son los municipios, pues no existen gobiernos vecinales.

* **Problemas bien estructurados** *

- Son problemas que cumplen simultáneamente las tres condiciones siguientes:

- a) todas sus variables son precisas y enumerables.
- b) todas las relaciones entre sus variables son precisables.
- c) su solución es objetiva, no depende de posiciones, intereses e Ideologías.

* **Problemas cuasi estructurados**

- Son problemas que cumplen algunas de las siguientes condiciones:

- a) no se pueden enumerar todas las variables del problema; sólo se pueden enumerar *algunas* variables en el supuesto que ellas son las más relevantes.
- b) no se pueden precisar todas las relaciones entre las variables; sólo se pueden precisar *algunas* relaciones, y
- c) su solución no es objetiva, sino *situacional*, porque depende de los valores, ideologías e intereses de los actores relevantes.

8. NUDOS CRÍTICOS DE LOS NUDOS CRÍTICOS

En la estructura de problemas del plan se producen relaciones que permiten verificar la consistencia del análisis de cada problema y de la selección de los mismos.

El agregado más global del plan es el *macroproblema*. Los *megaproblemas* y los *problemas específicos* son, en realidad, nudos críticos (Ncn1) del flujograma del macroproblema, es decir nudos críticos de primer nivel. Pero, a su vez, cada problema del plan, una vez analizado mediante el flujograma situacional, tiene nudos críticos, que son, en realidad, nudos críticos de nudos críticos, o

sea, nudos críticos de segundo nivel (NCn2). Si los nudos críticos de segundo nivel son lo suficientemente complejos y requieren del análisis de un flujograma de tercer nivel para Identificar sus nudos críticos, nos encontramos con la categoría de subproblemas, que corresponde a nudos críticos de tercer nivel (NCn3). Este proceso recursivo sólo se detiene cuando llega al grado suficiente de precisión de cada nudo crítico capaz de fundamentar las operaciones, acciones y subacciones que exige el enfrentamiento del problema. Por consiguiente, un problema complejo bien analizado puede requerir de flujogramas de tercer o cuarto nivel.

El cuadro siguiente ilustra las relaciones entre los nudos críticos, los problemas y las operaciones.

TIPO DE PROBLEMA	NUDO CRÍTICO	MEDIO DE ACCIÓN
Macroproblema (global)	nudos críticos del macroproblema (NCn1)	Proyectos de Acción
Problemas	nudos críticos de los problemas (NCn2)	Operaciones
Subproblemas	nudos críticos de los subproblemas (NCn3)	Acciones
Subproblemas de subproblemas	nudos críticos de los subproblemas (NCn4)	Subacciones

De esta manera, cada medio de acción seleccionado por el plan (operaciones, acciones, subacciones, etc.) tiene un fundamento en flujogramas del nivel correspondiente.

9. EL PAPEL DE LAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN EN EL SISTEMA DE DIRECCIÓN

La planificación estratégica situacional obliga a repensar completamente el rol de las oficinas de planificación, principalmente porque:

- a) El PES destaca con fuerza la Idea de la *cultura estratégica* de una institución y de la *cultura de planificación*. Ello hace descansar

el proceso de planificación en *todos* los funcionarios en todos los niveles. Desaparece la idea de que la planificación *se hace en* las oficinas de planificación. Desaparece la idea de que unos planifican y otros ejecutan. La planificación, como cultura institucional, es un modo sistemático de pensar y calcular a nivel individual y colectivo que abarca todas las actividades de una organización.

b) La descentralización obliga a practicar la planificación y a ejercer gobernabilidad para decidir en todos los ámbitos y en todos los niveles. Se crea, en realidad, un sistema de gobiernos, cada uno con competencias específicas y con responsabilidades concretas de rendición de cuentas. Por consiguiente, la planificación debe llegar hasta el nivel vecinal, y ello sobrepasa el concepto tradicional de *oficinas que hacen planes*.

c) La tipología de problemas enunciada crea la necesidad de la *inversión* en organización, reglas y métodos para que se formen las acumulaciones capaces de producir planes realistas, creativos y eficaces. Esta es una tarea que requiere una visión central panorámica, propia de equipos especializados en planificación. La cultura de planificación se crea con inversión en planificación, y

d) la planificación no puede practicarse artesanalmente sino se le exige que sea práctica, veloz y oportuna. Surge así el concepto de *tecnología de planificación*. El PES propone una tecnología de planificación por módulos que constituyen un archivo. Estos módulos (problemas, operaciones, etc.) son creados o "prefabricados" y almacenados para estar disponibles en el momento de armar o corregir un plan. Hay pues una máquina de producción de módulos que después pueden o no ser utilizados en la formulación del plan. El *plan archivo* reemplaza al *plan libro*.

Por las razones anotadas, el PES propone reconsiderar las funciones de la oficina de planificación. La propuesta es la siguiente.

Las funciones que deben cumplir estas oficinas son:

a) inversión en módulos semiprocesados de planificación, para constituir y mantener vigente el archivo de problemas

semiprocesados, que es el archivo madre o central a partir del cual se formulan los planes.

b) identificar los principales problemas *bien estructurados* que aún no están *normalizados* para ser resueltos en serie y consumen mucho tiempo del nivel dirigente, a fin de que una oficina especializada en modernización cree los sistemas de normatización adecuados.

c) establecer, bajo la orientación y previa decisión del actor político responsable, las directrices de planificación a que deberán someterse los distintos tipos de planes en los diversos niveles de la organización

d) abordar *centralizadamente* y como soporte directo al dirigente, el procesamiento del macroproblema y de los megaproblemas.

e) contribuir de manera principal en la selección de los problemas que enfrentará el plan de acción, en discusión con las unidades operacionales.

f) dar soporte sustantivo y metodológico a las unidades de línea y a sus oficinas especializadas de planificación para garantizar un procesamiento coherente de los problemas específicos que el plan abordará descentralizadamente. Ofrecer a las unidades descentralizadas las características de los escenarios globales que posiblemente serán los contextos en que se situarán los planes descentralizados.

g) darle soporte al dirigente en la conformación de la agenda especial para el seguimiento y evaluación de los problemas del plan.

h) darle soporte al dirigente en el proceso de *petición y prestación de cuentas* sobre el cumplimiento del plan.

i) mantener información centralizada sobre el monitoreo de los problemas del plan, sin perjuicio del monitoreo descentralizado que corresponde a cada responsable político de cada problema.

- j) mantener siempre vigente el plan de acción centralizado y velar porque los planes descentralizados se adapten constantemente al cambio de la realidad.
- k) proponer las normas de funcionamiento del sistema de planificación y de sus relaciones con el sistema de presupuestos.
- l) por medio de la *Unidad de Procesamiento Tecnopolítico (UPT)*, velar porque las propuestas de decisión que lleguen a la agenda del dirigente estén sistemáticamente procesadas tanto desde el punto de vista técnico como político. El *procesamiento tecnopolítico* es el trabajo terminal de la planificación moderna.
- m) mantener siempre vigente una visión política de la situación esperada al término del período de gobierno o de cada fecha crítica de evaluación política de resultados, y comparar esos resultados con los compromisos políticos asumidos y las metas de los planes iniciales.

En síntesis, una oficina de planificación *no* es una unidad que centraliza la formulación de los planes para que las unidades operacionales los ejecuten. Mucho menos es un órgano central que ejerce autoritariamente poderes de decisión que corresponden a las unidades de líneas centrales o descentralizadas. Planifica quien dirige y quien gerencia, con el soporte de un estado mayor asesor. La descentralización es la base de la creatividad, la efectividad y la oportunidad de las decisiones.

10. GRADO Y CALIDAD DE PROCESAMIENTO DE LOS PROBLEMAS

El plan adquiere en el *PES* una estructura modular por problemas. Esto significa que cada problema debe ser *procesado sistemáticamente* para ingresar al plan, y ese procesamiento debe ser reactualizado con ocasión de cada toma de decisión que lo afecta.

Se trata de un procesamiento *tecnopolítico*, porque tanto el análisis como las prescripciones deben ser sopesadas desde la perspectiva técnica y desde la perspectiva política. Ese

procesamiento se registra en unos formatos breves y telegráficos, de manera que quien arma el plan o conforma la agenda del dirigente para la toma de decisiones puede verificar en ellos el grado y calidad del procesamiento del problema a fin de declararlo apto para ingresar al plan o para fundamentar una decisión concreta.

El procesamiento de un problema se clasifica en el PES en los tres grados siguientes:

I= Sin procesamiento sistemático. Sólo se listan causas y se recomiendan políticas imprecisas. No hay explicación sistémica del problema ni diseño de opciones sobre operaciones.

II= Procesamiento Parcial. El problema tiene procesamiento sistemático, pero ese procesamiento se refiere sólo a la dimensión técnica o sólo a la dimensión política, es decir no tiene procesamiento tecnopolítico.

III= PROCESAMIENTO TECNOPOLITICO. El problema tiene procesamiento tecnopolítico sistemático. Esto significa:

- i) árbol del problema bien construido y fundamentado.
- ii) diseño de operaciones a nivel práctico, señalando opciones con ventajas y desventajas.
- iii) plan para enfrentar el problema con escenarios y planes de contingencia.
- iv) Pre-evaluación situacional de las operaciones.
- v) análisis de estrategias posibles y de consecuencias probables.
- vi) propuestas de fechas de evaluación, de prestación de cuentas y normas para el funcionamiento del sistema de monitoreo sobre productos y resultados.
- vii) análisis de confiabilidad del plan.

11. FORMA DE PRESENTACIÓN DEL PLAN

En la práctica del PES el concepto de momento de presentación del plan es menos importante que en la planificación tradicional y, en cierto sentido, se desdibuja la idea de una fecha de inicio del plan.

El archivo de problemas del plan está constantemente cambiando. Al principio contiene pocos problemas y progresivamente se van agregando otros, pues por razones prácticas de gestión su aplicación no espera una fecha particular en que se declara terminado el plan. En realidad, en el PES, la publicación del plan se hace con posterioridad a su progresiva aplicación parcial.

La publicación de un plan con el método PES muestra el archivo de problemas a la fecha de su publicación. Naturalmente se cuida que, en ese momento de publicación, el archivo de problemas sea coherente y esté bien fundamentado en el análisis del macroproblema.

En la presentación del plan a la población conviene distinguir entre módulos abiertos, módulos confidenciales y módulos internos.

i) Son *módulos abiertos* los que se refieren a:

- * explicación de las causas de los problemas
- * diseño de operaciones
- * metas alcanzables en el escenario central.

ii) Son *módulos confidenciales* los que se refieren a:

- * propuestas de construcción de viabilidad política y análisis de viabilidad
- * algunos escenarios y planes de contingencia.

iii) Son *módulos internos* los que se refieren a:

- * monitoreo de problemas
- * análisis de contabilidad

12. MONITOREO DEL PLAN

El monitoreo es un sistema de información muy especial, que no debe confundirse con los sistemas normales de información. Para diferenciar ambos conceptos, comparemos, por ejemplo, la información que recibe un cirujano en una sala de cirugía mientras realiza una operación, con la información que provee el boletín de estadísticas sobre intervenciones quirúrgicas que recibe el director del hospital.

El cirujano *monitorea* al paciente, mientras que el director del hospital recibe *información estadística* sobre (o que ocurre en las salas de cirugía del establecimiento. ¿Cuál es la diferencia entre ambos casos?

Esta pregunta requiere una respuesta precisa, pues existe mucha confusión sobre la enorme diferencia de conceptos entre un sistema de información estadística y un sistema de monitoreo. En realidad, ambos sistemas tienen características opuestas.

El sistema de monitoreo tiene las siguientes características:

- a) *Es diseñado para un usuario específico*, por ejemplo el cirujano que necesita conocer la presión, la regularidad del pulso, el ritmo del músculo cardíaco, etc. del paciente que es operado.
- b) *Se concentra en una información selectiva referida a un proceso particular*, que en el caso del ejemplo se identifica con los signos vitales del paciente. Nótese que el monitoreo debe y puede ser selectivo porque tiene un usuario específico con un interés particular por determinada información.
- c) *Se refiere a una información cuyo valor y utilidad depende de su recepción en tiempo eficaz*, que en algunos casos puede llegar a ser el tiempo real (información con cero tiempo de retardo). Cierta atraso del monitoreo anula la utilidad de la información recibida. Por ejemplo, si el cirujano recibe la información sobre los signos vitales del paciente con media hora de atraso, ello anula la posibilidad de corregir y actuar con oportunidad para salvar la vida del paciente.

d) *La información es requerida perentoriamente para continuar, corregir o dar luz verde a una acción en marcha*, y el lapso eficaz en que la corrección es posible define el tiempo máximo de atraso que puede admitirse sin perder eficacia. Por ejemplo, en la sala de cirugía el tiempo eficaz para la información sobre los signos vitales del paciente coincide con el tiempo real. En un hotel o en un banco, la información sobre el estado de la cuenta de un cliente admite algunos minutos de atraso, y aún sigue siendo eficaz. La información sobre las variables monetarias puede atrasarse uno o varios días sin perder su poder informativo para la corrección de la política monetaria. En otros casos, el tiempo eficaz pueden ser meses.

e) *El monitoreo se realiza mediante flujos laterales, descentralizados y rápidos*, a fin de facilitar la corrección o continuidad de un curso de acción. Por ello, en una organización todos los niveles son productores y usuarios del monitoreo, y ello abarca desde el monitoreo visual y directo hasta el monitoreo sofisticado por señales.

f) *El monitoreo, salvo el visual y directo, tiende a trabajar con información procesada de alto significado*. En otras palabras, el monitoreo asume previamente una forma de interpretación de la información y por ello combina la información primaria, la transforma en indicadores compuestos, coteja los *indicadores reales* con *indicadores norma*, y según sea el resultado de esa comparación emite *señales de atención o alarma*.

Si ahora analizamos los sistemas de información tradicionales, vemos que se caracterizan por:

a) *El usuario es indefinido* y, por consiguiente, la información que requiere es muy diversificada, pues se trata de proveer información útil para muy distintos intereses.

b) *La información es necesariamente extensiva y diversificada*, para atender a una gran variedad de posibles usuarios.

c) *El atraso permitido es mucho menos estricto*, pues la información estadística no está comprometida con la retroalimentación de un proceso inmediato de decisiones.

d) La *información estadística no tiene demanda perentoria y su valor es más bien histórico*. Su función es registrar lo que pasó y no alimentar lo que sigue.

e) La *información estadística tiende a ser muy centralizada* mediante un flujo vertical de producción y uso.

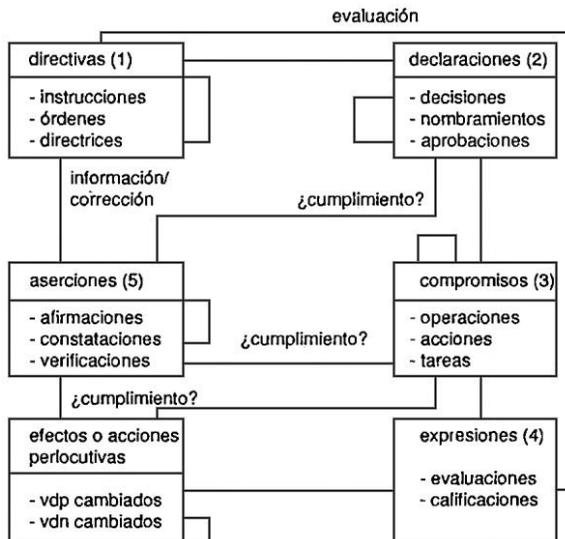
f) La *información estadística es principalmente información primaria*, no procesada, justamente para satisfacer demandas muy variadas de procesamiento de muy diversos usuarios.

Los principales tipos de monitoreo que propone el *PES* son los siguientes:

- i) monitoreo de los descriptores del VDP del problema.
- ii) monitoreo de los descriptores de los nudos críticos
- iii) monitoreo de los recursos, productos y resultados de las operaciones.
- iv) monitoreo de indicadores de eficiencia y eficacia.
- v) monitoreo de los actos de habla que generan las operaciones.
- vi) monitoreo de los actores pertinentes al problema (interés, valor y vectores de peso).
- vii) monitoreo del contexto pertinente para situar la interpretación del monitoreo del problema específico.

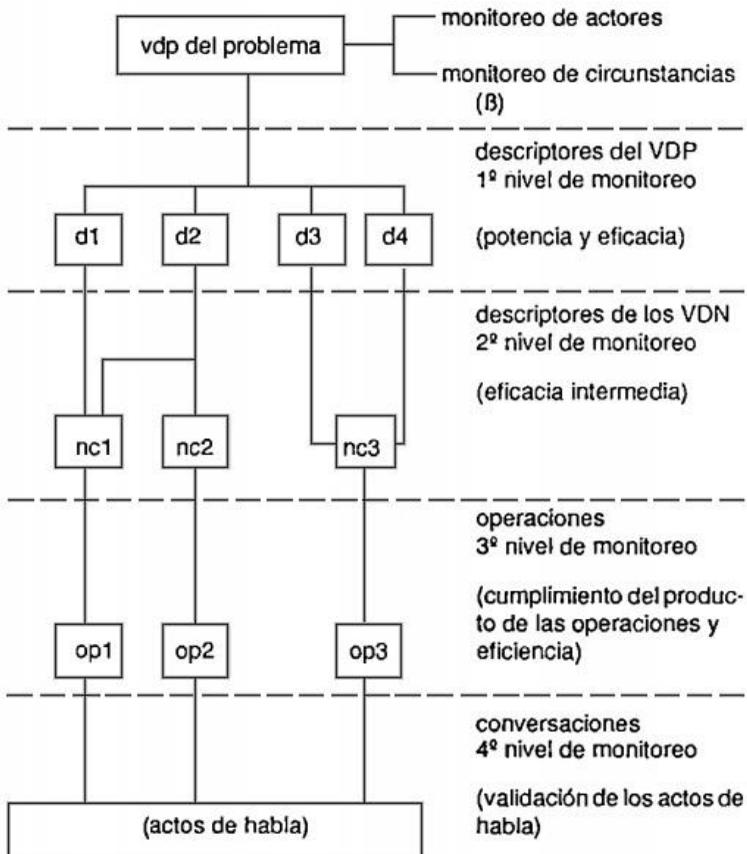
En cada caso, debe señalarse la fuente de Información y el verificador de la misma, así como la periodicidad y el tiempo eficaz en que la información debe ser recibida.

La manera en que se relacionan las operaciones y los actos de habla en el proceso de monitoreo puede apreciarse en el siguiente esquema de flujos que utiliza la conceptualización de Searle/Austin:



El cuadro adjunto muestra la manera en que las directrices desatan una red de relaciones entre los flujos de producción de una organización y, como el monitoreo de operaciones es apenas uno de los cuatro flujos considerados. El atraso o las deficiencias en la ejecución de las operaciones y sus efectos (3 y 4), podemos identificarlos anticipadamente en las deficiencias y atrasos en los flujos (1), (2) y (5).

De esta manera el monitoreo del plan sigue el siguiente esquema:



13. PETICIÓN Y PRESTACIÓN DE CUENTAS

La petición y prestación de cuentas es la fuerza dinámica que mueve la práctica de producción social y determina su calidad. Un sistema de alta responsabilidad es un sistema donde domina un sistema riguroso de petición y prestación de cuentas en todos los niveles.

La función del sistema de petición y prestación de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad del gobernante ante los mandantes.

Los requisitos de eficacia de este sistema son:

- (a) que la cuenta sea pública, para que sea conocida y examinada por los mandantes.
- (b) que la cuenta sea sistemática, es decir que sean conocidos los criterios de evaluación antes de la cuenta.
- (c) que la cuenta se refiera a los problemas y operaciones que el gobernante asume como compromiso en el plan.
- (d) que la cuenta sea Informada, es decir sustentada en información verificable (sistema de monitoreo).
- (e) que la cuenta sea un método de evaluación institucional y personal.
- (f) que la evaluación implique premios y penalizaciones.
- (g) que todos los sujetos que piden cuenta estén, al mismo tiempo, sometidos a rendir cuenta. Nadie es irresponsable, y
- (h) que la cuenta sea completa y no sólo limitada al uso de fondos presupuestarios.

Los temas principales de la petición y prestación de cuentas pueden sintetizarse como sigue:

- (a) la relación entre promesas, compromisos y resultados (programa electoral, plan y acción).
- (b) causas de las discrepancias entre promesas, compromisos y resultados.
- (c) eficacia, eficiencia y oportunidad en el enfrentamiento de los problemas y en la producción de las operaciones para enfrentarlos.
- (d) situación general resultante de la gestión de gobierno.

(e) respeto de los valores y reglas que la sociedad ha legitimado.

Un buen sistema de dirección formaliza la petición y prestación de cuentas, y por ello es conveniente registrarla en formatos donde el que cobra y el que presta cuentas dejan constancia de:

- a) lo que ha acontecido con los indicadores monitoreados.
- b) las variantes y sorpresas que enmarcan el período analizado.
- c) la calificación del desempeño del responsable, previa ponderación de las condiciones que están fuera del control del sujeto que rinde cuentas. La cuenta establece si esas condiciones fueron establecidas correctamente en el plan o la realidad del contexto presenta, al momento de la cuenta, nuevas circunstancias.
- d) decisiones para mejorar el desempeño futuro.

Los formatos incluidos en el anexo adjunto, numerados del 01 al 09, a continuación del formato 27 del archivo general, muestran una típica petición y prestación de cuentas según el PES.

14. ARCHIVO DE UN PROBLEMA

La aplicación del procesamiento tecnopolítico a un problema implica un análisis complejo que el PES reserva sólo para ciertos niveles de una organización. Dicho procesamiento se registra en los formatos 01 al 24. El procesamiento tecnopolítico se complementa con la planificación del modo en que el problema será monitoreado para conocer oportunamente su evolución. De esta manera, el equipo responsable del procesamiento tecnopolítico de un problema precisa además la manera en que éste debe monitorearse. Los formatos de monitoreo tienen la numeración entre 25 y 27. Estos formatos constituyen el archivo de síntesis del procesamiento de un problema.

A los formatos anteriores es necesario agregar aquellos mediante los cuales el dirigente cobra cuentas. Los formatos 01 al

09, de la parte respectiva, muestran una típica petición y prestación de cuentas según el método *PES*.

El archivo de síntesis va siempre encabezado por un memorándum ejecutivo de una extensión máxima de tres páginas donde se resumen la explicación, las propuestas de decisión y sus principales consecuencias.

NOTA: Este documento es parte del material de estudio de diferentes cursos sobre Planificación Estratégica Situacional dictados en el Municipio de Quito, a autoridades municipales y funcionarios de nivel directivo.

**DEMOCRACIA, PROYECTO POLÍTICO Y
GESTIÓN DE CIUDADES CAPITALES Y
GOBIERNOS LOCALES**

Jaime Ahumada Pacheco

INTRODUCCIÓN

Esta es una ponencia especial para el Seminario Internacional "Democracia, Gobernabilidad y Gestión de Ciudades Capitales, Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales", convocado y organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, el Gobierno del Estado de México (Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Municipio de Cuautitlán Izcalli) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en Cuautitlán Izcalli los días 27, 28 y 29 de octubre de 1992.

La importancia del Seminario es incuestionable por la temática misma, la oportunidad y el entorno en que se sitúa y la ya tradicional colaboración e intercambio de experiencias que vienen realizando las entidades organizadoras.

Resulta claro que, desde los años 80, hemos entrado a un nuevo ciclo democrático representativo en el Continente. Quedaron atrás los regímenes militares y la gran mayoría de los países latinoamericanos ha vuelto a la Democracia para darle salida a escenarios socioeconómicos conflictivos propios de su inequitativa inserción en la economía internacional y de las políticas de pago de la deuda externa y ajuste interno, generadas en las periódicas negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, llámense Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID y otros.

Asimismo, los procesos de transición democrática han repuesto en escena a una pluralidad de actores políticos, económicos, institucionales, sociales, territoriales y culturales que levantan proyectos políticos —implícitos o explícitos— que se orientan a configurar un nuevo pacto entre la Sociedad y el Estado, donde las estrategias de democratización de las relaciones sociales, la descentralización territorial y funcional y la participación popular adquieren nuevos contenidos y enfoques.

"En Europa en los 80, en América Latina quizás ahora, se ha producido una revalorización de la ciudad como motor económico, como centro de innovación y difusión tecnológica y cultural y como lugar de encuentro-cooperación entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado". (Jordi Borja: 2-3,1992).

Pero la revalorización de la ciudad tiene dos caras: por un lado, está la importancia que ha llegado a tener la productividad urbana y los negocios urbanos y, por otro, la crisis de sus funciones, de su gobernabilidad y de su falta de integración. ¿Qué ciudad, qué proyecto político para la nueva ciudad democrática? Es la gran pregunta.

Este es el punto de partida para desarrollar los temas; los escenarios; democracia y democracia local en el gobierno urbano; capacidad de gobierno, gobernabilidad y proyecto político para la ciudad democrática y la cuestión de la gestión pluralista de las ciudades capitales y gobiernos locales.

1. Los escenarios

Sin duda que los temas se insertan en escenarios y procesos globales que han ido generando tendencias y contra-tendencias al interior de los países y transformaciones radicales en "los mundos del mundo".

Estos procesos globales encuentran su impulso en una nueva modalidad de desarrollo capitalista, vislumbrada ya en la década de los años 70 como reacción a las políticas de inspiración keynesiana, al Estado de bienestar y a la consiguiente expansión de los escenarios públicos.

"El discurso de la reestructuración —en el que prevalece una fuerte influencia de las concepciones teórico-ideológicas neoliberales— contempla un vasto conjunto de transformaciones localizadas en una revisión del papel del Estado, compatible con el restablecimiento de condiciones adecuadas para una valorización del capital que permitiese estimular un desarrollo basado fundamentalmente en la acumulación privada", (de Mattos:2-5, 1990).

Las innovaciones introducidas por la revolución científico-técnica, su misma influencia en una mejor articulación de los mecanismos y financieros a escala mundial, en la deslocalización de procesos y sub-procesos productivos y en la aparición de nuevas formas de organización empresarial (el modelo post-fordista), han fomentado una nueva división internacional del trabajo, la mundialización de todas las formas del ciclo del capital y la internacionalización del modelo de reestructuración económica y política.

En América Latina, donde el modelo de crecimiento hacia adentro de corte desarrollista y populista tocaba fondo, la reestructuración, la apertura externa y el ajuste interno se hicieron sinónimo de modernización, identificándose con la voluntad de adaptarse a las nuevas realidades y adoptar un modelo que antepone "la libertad" (de elección, de acción individual y de mercado) a "la igualdad" (de opciones, de acción social y de programación del futuro), la acumulación privada a la acumulación social, privilegiando un Estado mínimo a otro interventor y burocrático. Se impone la reforma del Estado, la activación de los mercados y las políticas de compensación social. La democracia al estilo occidental, liberal y representativa, reinicia un nuevo ciclo de desarrollo político en el contexto de una economía contradictoria —expansiva para el sector privado y excluyente de los espacios públicos y de vastos contingentes sociales— y de una sociedad civil intervenida por los agentes económicos y financieros.

La modernización latinoamericana asume, entonces, una serie de características en cuyo centro se ubica la reforma del Estado o modernización estatal y de la gestión pública o modernizaciones lisa y llanamente. En este sentido, uno de los aspectos más complejos que ha enfrentado el proceso de reforma del Estado es la persistencia de las tendencias centralistas que continúan generando inusitadas tensiones con las actuales tendencias hacia la descentralización y el pluralismo espacial y político que aparece como la estrategia reformista más viable, tanto para neoliberales como para neoestructuralistas en la región.

La descentralización del Estado, tal cual se expresa en las propuestas en desarrollo en América Latina, se ha constituido en el eje en el que se afirman los que intentan disgregar y

compartimentalizar las demandas y conflictos sociales, avanzando hacia el Estado mínimo y la reducción de los gastos de la administración central y, también, de aquellos que promueven un mejor Estado con base en un mayor pragmatismo ideo-político y en las lecciones de la experiencia relacionadas con los equilibrios macro y las funciones económicas básicas.

En el plano de los equilibrios macro, surgen de inmediato los problemas referidos a los desequilibrios espaciales existentes en América latina en los diversos niveles territoriales, institucionales, administrativos y socioeconómicos.

En estos contextos, la propuesta tiende a fundamentar que tanto el proyecto como la gestión democrática y participativa de ciudades capitales y gobiernos locales son aspectos estratégicos para revertir los efectos perversos del modelo de desarrollo vigente y, por lo mismo, para buscar consensos que permitan avizorar otra u otras estrategias (democráticas y participativas) que superen las experiencias hasta ahora frustrantes de las posiciones neoliberales y de las tesis tradicionales de la economía del desarrollo latinoamericano que "sin querer queriendo", llevan en su seno los gérmenes de nuevas frustraciones: las primeras, el autoritarismo y, las segundas, su vocación burocrática y centralista.

2. Democracia y democracia local en el gobierno urbano

En México se habla del municipio libre. En Colombia, desde los 80, se insiste en la democracia local. Hoy, en Chile, es el municipio democrático. En general, la democracia, como sistema político entre iguales, colectivamente soberanos y con capacidades, recursos e instituciones necesarias para ejercer el autogobierno, cuestión que surgiera en la primera mitad del siglo V a.C. entre los griegos, es una de "las nuevas realidades" instalada (o reinstalada) en el escenario latinoamericano. De las otras, algo hemos adelantado en la introducción y en los escenarios y, en esta parte, el enfoque tiende a verla en acción en el manejo de los asuntos locales, conscientes de que la construcción (o reconstrucción) de democracias estables es más que nada una vuelta al gobierno del demos y, empleando una acertada conceptualización de Dahl (Robert A. Dahl: 9-34, 1991), "la tercera transformación

democrática" debe profundizar en las conveniencias y limitaciones del gobierno del pueblo. De aquí, entonces, la importancia de las capacidades, recursos e instituciones locales como fuente necesaria para incorporar "a los muchos", a las comunidades, a la organización social y a las diversas iniciativas territoriales a la gestión de gobierno y administración de una de sus expresiones más acabadas: la ciudad.

En este sentido, existen, por lo menos, tres escalas en el sistema de ciudades: la escala mundial; la escala nacional y la escala regional (Racionero: 35-39, 1978). Hoy por hoy, se incluye la escala local que comprende asentamientos humanos menores al regional, tales como pueden ser las provincias, los distritos, localidades de inferior tamaño a las ciudades intermedias, etc.

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

El territorio del mundo está inmerso en un sistema mundial de ciudades. En cada país se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones sucede otro tanto, hasta alcanzar a las unidades territoriales menores.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema es la naturaleza de sus funciones en el contexto del sistema mundial: a) las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones tecnológicas, intelectuales y culturales, poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial ("think tanks", fundaciones, instituciones internacionales); a ser sedes de otras actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional como museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas transnacionales; b) las ciudades de rango nacional son aquellas cuyas funciones se caracterizan por adoptar innovaciones externas; poseer servicios cuaternarios de rango nacional, museos, teatros,

tiendas a nivel nacional: y oficinas centrales de empresas nacionales; c) las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras medianas, menores, localidades y asentamientos rur-urbanos y rurales, siendo sus funciones características de orden comercial mayoristas y terminales de transportes; y d) las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores, ya que la ciudad principal de su sistema está mucho más ligada que las otras al sistema superior y, por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son más complejas, de tal modo que en el nivel de sus asentamientos más pequeños existen aquellas áreas desde donde se realizan viajes para compras, trabajo y actividades administrativas, de pago de servicios y otras.

En el Cuadro 1, se presenta el sistema de ciudades y de gobierno urbano.

El tema de la urbanización, de las ciudades y del gobierno y la administración urbana, ha adquirido relevancia mundial y tanto los organismos internacionales como los más importantes centros de investigación, análisis y de acción lo incluyen en sus respectivas agendas.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: 186-207, 1990), dedica un capítulo completo a la urbanización en los países en desarrollo y a la administración de las ciudades.

El PNUD sostiene que éste es el siglo de la explosión urbana, lo que se expresa en que en los 35 años transcurridos desde 1950, se cuadruplicó el número de personas que residían en ciudades, aumentando en 1.250 millones: en las regiones desarrolladas pasó de 450 millones a 840 y en las regiones en desarrollo se elevó de 285 a 1.150 millones.

Cuadro 1

SISTEMA DE CIUDADES Y GOBIERNO URBANO

Sistema	Rango	Tamaño	Funciones	Instituciones	Gobierno
Mundial	Megalópolis	Más de 10 millones de habitantes	Generación de innovaciones Difusión	CNU Banco Mundial RMI/OIT	Megapolitano
	Áreas metropolitanas mundiales	Hasta 5-10 millones de habitantes	Financiación Control Servicios...	Compañías multinacionales y transnacionales Fundaciones	Metropolitano
Nacional	Áreas metropolitanas nacionales	2-6 millones de habitantes	Adopción de innovaciones Difusión	Gobierno nacional Delegaciones Fundaciones	Metropolitano nacional
	Capitales nacionales		Financiación/control. Cuaternario nacional	Compañías nacionales Asociaciones profesionales	Alcaldía Mayor
Regional	Ciudades capitales de cada región Ciudades intermedias	500.000- 2*000.000 de habitantes	Lugar central Comercio mayor Terminales Organismos descentralizados	Mercados Sucursales Instituciones desconcentradas y descentralizadas	Intendencias y Alcaldías (regionales)
Local	Capitales provinciales, ciudades menores, localidades	10.000-500 mil habitantes	Centros secundarios/acopio Comercio minorista Economía local Organizaciones descentralizadas Redes de participación	Instituciones desconcentradas y descentralizaciones Mercados y sucursales menores	Alcaldías Delegaciones Municipales Inspectorías de distritos y localidades

Según el informe citado, las 10 ciudades más grandes del mundo, en 1960 eran: Nueva York, con 10.8 millones; Londres, con 10.7 millones; Tokio, 10.7 millones; Pekín, 7.3 millones; París, 7.2 millones; Buenos Aires, 6.9 millones; Los Ángeles, 6.6 millones y Moscú, 6.3 millones.

En el año 2000, el informe estima que las 10 ciudades más grandes serán: Ciudad de México, 24.4 millones; Sao Paulo, 23.4 millones, Tokio, 21.3 millones; Nueva York, 16.1 millones; Calcuta, 15.9 millones; Bombay, 15.4 millones; Shangai, 14.7 millones; Teherán, 13.7 millones; Yakarta, 13.2 millones y Buenos Aires, 13.1 millones.

De acuerdo a este mismo informe del PNUD, así como también a las estimaciones del Banco Mundial (Horizontes Urbanos, WB, 1986), las grandes ciudades se han constituido en la punta de lanza del desarrollo, y la productividad urbana alcanza al 50% del PIB de la mayoría de los países.

También en las grandes ciudades se generan patologías socioeconómicas y políticas que necesitan de estrategias de gran imaginación y eficacia. Un informe especial de la Revista Time (9 Internacional, N° 33, marzo de 1993; 30-39), se pregunta si las megaciudades son la salvación o la perdición en una época en que el mundo está llegando a un punto crítico donde habrá más habitantes en las zonas urbanas que en el campo.

En este sentido, durante la presente década, los políticos, administradores, planificadores, urbanistas y diseñadores de políticas tendrán como reto fundamental la identificación y ejecución de programas que contemplen los problemas y soluciones para la administración urbana:

a) Democratizar y descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los niveles regionales y municipales en una operación de largo aliento que implica preparar el cambio (democratizar y fortalecer los niveles subnacionales), llevarlo a cabo con eficacia política y técnica y personal capacitado y eficiente, y promover la participación de los principales actores de los escenarios locales;

- b) Movilizar ingresos municipales, recursos locales y nacionales, con la activa participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias;
- c) Promover estrategias autogestionarias para la provisión de viviendas e infraestructura, otorgando asistencia especial a los grupos más débiles;
- d) Mejorar la calidad del entorno urbano, orientado, sobre todo, a las grandes masas de desposeídos que viven en tugurios y barrios de innovaciones e informalidad urbana y social;
- e) Racionalizar los servicios, incentivar la economía urbana y producir tecnologías adecuadas;
- f) Promover la participación popular y comunitaria; y
- g) Incentivar la capacidad de gobierno, los niveles de gobernabilidad y la efectiva valoración del proyecto político, como instrumentos de desarrollo de la ciudad democrática.

El desafío de la democracia local se sitúa en estos puntos: democratizar las relaciones locales; descentralizar territorios y funciones; financiar el desarrollo local y concretar la acción de los sectores público, privado y social; promover estrategias viables y coordinadas de desarrollo, planificación y gestión en el nivel subnacional, que mejoran especialmente la calidad de vida de los sectores de menores ingresos y activar a la población en el manejo de sus propios asuntos mejorando la participación popular, la capacidad de gobierno y los niveles de gobernabilidad y proyecto.

Las reformas realizadas y en desarrollo en América Latina se centran en este tema: la reforma del Artículo 115 de la Constitución de México (3 de febrero de 1983) ha implicado la emergencia de un municipio más pluralista, definido como una comunidad social y política, de donde se impulsa el poder y la idea de la democracia, la descentralización de la vida nacional y su inserción en los grandes circuitos de gestión y desarrollo (Olmedo, 1985; Vásquez, 1986; Salazar, Espejel e Inostroza, 1990); otro tanto ocurre con la reforma institucional de 1986 y la Ley 94 de 1990, para la elección popular de Alcaldes, el nuevo estatuto de administración municipal, el

fortalecimiento de la democracia local, la autonomía y modernización de la gestión de los municipios y el nuevo escenario que se abrió con la asamblea constituyente de 1991 y, finalmente, las reformas chilenas de 1992-93 (elección popular de Alcaldes y Concejales, reforma de la ley municipal y nueva ley de gobierno regional) que profundiza la descentralización y acentúa el carácter democrático de la transición. Otros procesos similares se ha realizado en Brasil, Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador (Ahumada: 3-10,1992).

Las reformas, especialmente las municipales, han tendido a la homogeneización de los escenarios y están marcados por la normatividad y lo jurídico. Se insiste en los aspectos legales como "el ábrete sésamo" de las políticas territoriales y de las estrategias de descentralización democrática. Se habla de un nuevo municipio, pero continúa en la escena "el viejo municipio" y la cuestión es cómo transitamos realmente hacia la democracia y la gestión descentralizada, teniendo claro que ésta es una larga marcha hacia el pluralismo espacial y político (Ahumada y Franco, 1988).

Creo que, inclusive, una rápida mirada al Cuadro 1, Sistema de Ciudades y Gobierno Urbano, puede ampliar aún más la comprensión de la brecha que existe entre la teoría y la realidad. La legislación municipal y regional latinoamericana sin el piso de la realidad y las particularidades del desarrollo de nuestro continente no es más que un buen ejercicio jurídico. El Gobierno Urbano parte de las megalópolis y termina en las localidades, con su rango, tamaños, funciones, institucionalidad y diversificación aguda de las formas que adquieren los tipos de gobierno y de gestión.

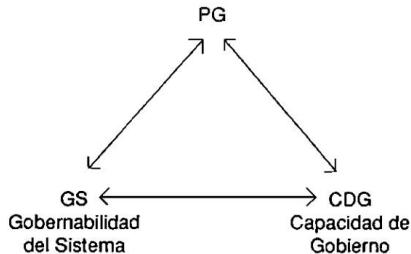
3. Capacidad de Gobierno, gobernabilidad y proyecto político para la ciudad democrática

Carlos Matus (Política, Planificación y Gobierno: 73-85, 1990) habla del triángulo de gobierno y sostiene que gobernar, exige articular constantemente tres variables:

- a) Proyecto de gobierno;
- b) Capacidad de gobierno; y
- c) Gobernabilidad del sistema.

Este es un sistema triangular interdependiente que explicita que gobernar, conducir o dirigir no puede reducirse solamente a la teoría sino que es, también, un arte y complejos requerimientos teóricos y prácticos sobre la comprensión de los sistemas sociales.

Figura 1
PROYECTO DE GOBIERNO



Está claro que el proyecto de gobierno (PG) se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor o un conjunto de actores se propone realizar para alcanzar sus objetivos.

- Tiempos ~> elaboración, contenidos, discusión, proposición (proyecto) ~> reformas políticas, estilo de desarrollo, política económica, políticas sociales.
Capital intelectual y teórico.
- Actores --> Nacionales, regionales, locales (gobernabilidad) ~> correlación de fuerzas, pesos políticos --> variables que se controlan y no se controlan.
- Acción, velocidad, dirección -> institucional, política, administrativa, equipos de gobierno, recursos tecnológicos (capacidad de gobierno) --> capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control

La gobernabilidad del sistema (GS) es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a las acciones que lleva adelante el actor o los actores. El mayor control de

variables es indicativo de mayor libertad de acción y gobernabilidad del sistema.

¿Qué proporción de variables controlo? ¿Cuál es mi capital político?

¿Cuál es el contenido propositivo del Proyecto de gobierno en relación a las variables que controla y el número de actores en el escenario?

¿Cómo se expresan las variables, los contenidos programáticos, los actores y los tiempos en mi capacidad de gobierno?

¿La debilidad de los objetivos y metas modestas (¿posibles?), la complejidad de los objetivos y metas ambiciosas (¿utópicas)?

La capacidad de gobierno es conducción, dirección, liderazgo, equipos de gobierno. Se refiere a las técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor o conjunto de actores para dirigir el proceso social hacia objetivos previstos en función de la gobernabilidad del sistema y las propuestas del proyecto de gobierno.

Liderazgo, equipo, proyecto, juego de contrarios, toma de decisiones → capital tecno-político.

Planificación como implementación técnica y social de un proyecto político → lo táctico y lo estratégico.

Relaciones planificación, presupuesto, recursos → los relacionamientos y la coordinación.

Políticas, estrategias, planes, proyectos → producción de políticas públicas → análisis de políticas.

Dirección y control del proceso de gobierno → conducción político-técnica.

Participación e iniciativas públicas y privadas → democratización de las decisiones.

Resumen: en el proceso de gobierno se agregan, se interrelacionan y se articulan variables que se diferencian, que se entrelazan y se condicionan en una compleja unidad común. La diferenciación tiende a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (proyecto de gobierno), el sistema social (governabilidad del sistema) y el sistema de dirección y de planificación (capacidad de gobierno). La interacción indica la que caracteriza a los tres sistemas: la presencia de la acción humana. El proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción; la gobernabilidad sistémica se constituye en las posibilidades de acción y el control de sus efectos, y la capacidad de gobierno es el poder de generar y controlar acciones.

El triángulo de gobierno, el proceso de gobierno y los liderazgos (con o sin "estado mayor") son cuestiones de vital importancia para la gestión de las ciudades capitales y de los gobiernos locales, ya que implican la reforma y modernización de las políticas y estructuras subnacionales, cuestión pendiente y que indudablemente va más allá de la formalidad jurídica. La complejidad del gobierno urbano de la ciudad democrática que involucra la dirección y gestión de megalópolis como México (con casi 25 millones de habitantes en el año 2000), Sao Paulo (casi 24 millones de habitantes) o Tokio (con 22 millones de habitantes) hasta las ciudades y localidades que se mueven en el rango 10.000-500.000 habitantes. La incidencia de las variables político-técnicas, financieras y sociales será determinante para el éxito de esta gestión democrática.

4. La cuestión de la gestión pluralista de ciudades capitales y gobiernos locales

La estructura existente y la opinión pública que se expresa sobre esta temática, indican que la reforma política es una de las demandas más recurrentes. La descentralización y la participación son otras que tienen fuerte convocatoria. Y, lógicamente, están los grandes proyectos para revitalizar las ciudades, situarlas en los nuevos mercados y, al mismo tiempo, tratar de hacer más humana la vida cotidiana de los habitantes.

Si bien en nuestras ciudades latinoamericanas y en los gobiernos locales siguen persistiendo problemas tan críticos como el agua potable, el alcantarillado, la electricidad, el drenaje, el transporte, la contaminación y la concentración, aún no se toma en serio la gestión o los sistemas de gestión de la administración subnacional y pública, caracterizada en general por su evidente retraso, baja eficiencia, débil cobertura y distante de las comunidades y actores locales. Normalmente existe un desfase en la identificación de necesidades y problemas y las propuestas de soluciones. Casos notables son aquellos relacionados con el transporte, la contaminación, la concentración y la seguridad ciudadana que impactan en la mayoría de las capitales y ciudades latinoamericanas. En todos estos casos —como en tantos otros— las metas se fijan sin la planificación necesaria, con descoordinación institucional y operativa y tratando de obtener "el impacto político" más que la solución de los problemas. Tanto los planes, como la información, los recursos involucrados, las comunicaciones y los sistemas de gestión y participación posibles son distorsionados por el corto plazo, la urgencia de "hacer algo" y las próximas elecciones.

La modernización de la administración pública en general y de la administración municipal en particular son estratégicas para la gestión pluralista de las ciudades capitales y gobiernos locales latinoamericanos.

Hoy en la era de los modelos de gestión y del management (por objetivos o por sistemas), resulta incomprensible no trabajar para mejorar los resultados del desarrollo y hacer funcionar bien las instituciones.

**EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.
DESCENTRALIZACIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Jordi Borja

1. Gobierno de la ciudad: la obligación de Innovar

La experiencia de gobierno electo de Barcelona a partir de 1979 se inició en un marco político dinámico pero legalmente confuso. El marco político venía determinado por el proceso democrático en curso (transición iniciada a finales de 1975 con la muerte de Franco y proseguida por las elecciones constituyentes en 1977 y luego autonómicas o regionales en 1980) y también por la fuerza de la cultura municipalista y de los movimientos cívicos en Barcelona. El marco legal mezclaba la legislación anterior, incluida una ley especial para Barcelona de 1960, con reformas parciales (elección, protección de la autonomía, financiación) hasta la aprobación de una ley general básica (1985) de carácter uniformista pero que deja ampliar márgenes a la autoorganización.

Este marco político y legal contradictorio se combinó con la victoria (1979) de las fuerzas políticas progresistas, herederas y articuladas con los Movimientos Cívicos (victoria que se ha repetido en todas las elecciones locales posteriores: 1983, 1987 y 1991). Este gobierno ha debido llevar a cabo una política "intervencionista" en todos los frentes, desde los tradicionales y sobre los cuales tenía competencias reconocidas (urbanismo, servicios, acción social y cultural) hasta otros novedosos por lo menos como actuación municipal (promoción económica, seguridad ciudadana, proyección exterior). Este intervencionismo debía ir acompañado por una reforma administrativa que combinara objetivos de eficiencia de la gestión con el desarrollo democrático participativo (en especial la descentralización territorial). Pronto se vio, además, la necesidad de proveer grandes proyectos de infraestructura urbana.

La consecuencia de todo ello ha sido una constante innovación política (con un reconocimiento legal desigual) entre cuyas manifestaciones cabe destacar:

- 1) El reforzamiento del Comité de Gobierno (ejecutivo) designado por el Alcalde pero en función de la mayoría política del Consejo.

- 2) La Descentralización y la Participación, cuyos Reglamentos fueron aprobados por unanimidad en 1986.
- 3) La creación de empresas públicas y mixtas (iniciativas, S.A., Barcelona activa, Barcelona-Tecnologías y Tecnologías Urbanas, etc.) para la promoción económica y la generación de empleo.
- 4) La mayor presencia de la Municipalidad y de entidades económicas y sociales en organismos autónomos del Estado (Puerto, Aeropuerto, Consorcio de la Zona Franca, etc.).
- 5) La creación de Consorcios con el sector privado para la realización de centros financieros o actividades antes municipales (p. ej. consorcio de promoción turística) y la privatización parcial servicios (p. ej. concesiones de algunas líneas de transportes públicos, prestaciones sociales por medio de asociaciones o colectivos de base, etc.).
- 6) La gestión empresarial mediante empresas públicas, organismos autónomos o centros gestores de una parte de las funciones municipales (catastro, eventos culturales, mercados, etc.).
- 7) La constitución de Consejos de amplia representación ciudadana, de carácter consultivo, pero definidores de las políticas a desarrollar en distintos ámbitos: Consejo de la juventud, de Bienestar Social, Económico Social, Junta de Seguridad Ciudadana, etc.
- 8) La creación de Tribunales de arbitraje (Tributario, del Consumo). También se ha propuesto, pero aún no se ha conseguido, la creación de un ámbito de Justicia Municipal.
- 9) La utilización de figuras del Derecho Civil para la cooperación con las otras Administraciones públicas, en especial con ocasión de las obras para los JJ.OO. 92. Por ej. Holding Estado-Ayuntamiento para financiar las obras (Holsa), del cual se derivaron empresas públicas (p. ej. VOSA, para urbanizar la zona de la Villa Olímpica) y privadas (NISA, promotora de las viviendas de la Villa Olímpica, con participación minoritaria de capital público).

10) Plan Estratégico elaborado y aprobado con la participación de representantes de las otras Administraciones pública y de los principales agentes económicos, sociales y culturales presentes en la vida ciudadana.

11) Desarrollo de las relaciones contractuales con los agentes privados tanto en operaciones urbanísticas (p. ej. áreas de nueva centralidad) como de promoción económica (p. ej. Feria de Barcelona).

12) Reforzamiento de la coordinación metropolitana y de la participación de todos los municipios en los órganos de planificación y de gestión. La Corporación Metropolitana heredada, de carácter tecnocrático y excluyente respecto a la periferia, fue inmediatamente reformada, dando entrada a los representantes de todos los Municipios. Posteriormente el Gobierno de Catalunya la disolvió (1987) y la sustituyó por una diversidad de entes territoriales (comarcas) y sectoriales que ha vuelto más opaco el sistema político metropolitano y ha complicado innecesariamente la gestión.

La culminación de toda esta actividad institucional innovadora es la Carta Municipal o ley especial de Barcelona. La Carta Municipal debe servir tanto para integrar en un corpus único (en algún caso también para formalizar normativamente) el conjunto de innovaciones realizadas como para poder abordar desde el Gobierno local problemáticas ahora mal resueltas o sobre las que no se tiene competencia (desde el sistema electoral hasta la coordinación metropolitana, desde la gestión del sistema educativo hasta la aprobación del planeamiento urbano, desde la Justicia para la pequeña delincuencia urbana hasta la ejecución rápida de la capacidad sancionadora).

A lo largo de la década pasada se realizaron diversos estudios e informes preparatorios sobre la Carta Municipal. Finalmente en 1989 se constituyó una ponencia técnica encargada de elaborar un proyecto que fue expuesto y debatido en el Consejo Municipal a principios de 1991 y asumido por el equipo de gobierno como base del proyecto de ley que se elevará a los Gobiernos de Catalunya de España. En 1994 se aprobó un proyecto más sintético fruto de las negociaciones políticas entre todos los partidos representados en el

Consejo Municipal, pero que mantiene los principios y objetivos básicos del Proyecto de 1991.

A continuación exponemos estos principios y objetivos básicos. Hay que señalar que casi todos ellos tienen su reflejo en la realidad legal o en la práctica del gobierno municipal, aunque no siempre de una manera completa.

2. Razones, principios y objetivos de un régimen político-legal específico

1) La tradición de autogobierno y de reconocimiento de su especificidad, incluso en un contexto tan poco propicio como el de la Dictadura: ley de 1960, que además fue un texto valioso y útil que ha sido parcialmente mantenido en la legislación democrática (disp. 6a, Ley 7/85). Esta tradición se remonta al "Consell de Cent" (finales del siglo XII) y ha sido siempre una reivindicación histórica de los sectores ciudadanos más fuertes o dinámicos (p. ej. el líder conservador Cambó o el Alcalde republicano Pi i Sunyer). La legislación estatal (Ley 7/85 citada, Ley de Haciendas Locales) y autonómica (Ley de Ordenación Territorial art. 75) reconocen esta especificidad y la necesidad de una ley especial.

2) La capitalidad de Catalunya así como la vocación de ejercer funciones de capitalidad en España y la de asumir un rol activo en la vida internacional: sede de organismos internacionales, promoción exterior de la ciudad, cooperación y solidaridad.

3) La necesidad de establecer un modelo original de articulación con el entorno metropolitano, en la medida que Barcelona es el área central de un continuum urbano mucho mayor y es también la ciudad principal de una densa región urbana o conurbación. Este modelo debe respetar la autonomía municipal pero también promover la coordinación de las Administraciones Públicas (ambos mandatos constitucionales).

4) La realización y la gestión de infraestructuras de comunicación (viarias, puerto y aeropuerto, telecomunicaciones) que casi siempre son competencia y/o deben ser financiadas (con) por el Estado, pero que la ciudad considera que debe asumir, aunque sea en forma

compartida (y que pueden situarse total o parcialmente fuera del territorio municipal). En estos casos, como en otros que se citan a continuación cuando nos referimos a gestión por parte de la ciudad, no nos referimos exclusivamente al Ayuntamiento sino que puede incluir las entidades económicas, sociales o culturales ciudadanas (p. ej. Cámara de Comercio, Sindicatos, Asociaciones cívicas o profesionales, etc.), así como a los municipios del entorno.

5) La promoción y la gestión de la actividad económica, turística y cultural, que incluye tanto infraestructuras (recintos feriales, parques tecnológicos, áreas de terciario superior, museos, grandes teatros, etc.) como funciones e iniciativas de organización o de gestión (exposiciones y congresos, eventos deportivos, campañas de atracción turística, mantenimiento y mejora del patrimonio histórico-cultural, etc.).

6) Mantenimiento y ampliación de servicios que aun siendo propios del Gobierno Local generan abundantes "spillovers" (es decir benefician a una población mucho más amplia que la residente, como ocurre en muchos servicios de seguridad y orden público, de circulación, de carácter lúdico, social, educativo, sanitario, cultural, etc.). En general la gran ciudad debe mantener y desarrollar una "oferta" dimensionada para una demanda mucho mayor de la que expresan sus residentes.

7) Asunción de nuevas problemáticas que no forman parte del "bloque obligatorio" pero que dan lugar a una demanda ciudadana o que es lícito considerar que pueden ser abordadas más adecuadamente desde el gobierno de la ciudad, bien sea por la especificidad local de la competencia, bien por la capacidad de gestión municipal. Nos referimos a competencias en materia de vivienda, justicia, medio ambiente, seguridad ciudadana o educación. En estos casos, en la medida que se trata de competencias correspondientes a Administraciones superiores se plantea la participación en la elaboración de las políticas o de los programas nacionales o autonómicos, la delegación de funciones al gobierno local y la posibilidad de crear órganos o servicios complementarios. Por ejemplo: ejecución de los programas de vivienda, creación de una justicia municipal, gestión de la política preventiva y sancionadora para la protección del medio ambiente, coordinación de las fuerzas de orden público o por medio de la junta

local de seguridad presidida por el Alcalde o gestión de todo el sistema educacional no universitario.

8) También se plantea, en un sentido inverso, la necesidad de ejercer competencias locales y de gestionar servicios en un nivel territorial más amplio, lo cual supone en unos casos la cooperación intermunicipal (por convenio o mediante un nuevo ente local) como en planeamiento urbano y ejecución de proyectos urbanizadores y de grandes equipamientos, coordinación de policías locales y de servicios de extinción de incendios, etc. y en otros la cooperación con la Generalitat y el Estado, como transportes o agua y saneamiento (consorcios y contratos-programa). Incluso puede darse el caso que se renuncie a una competencia o a la gestión de unos servicios —por ejemplo, sanidad—, en beneficio de la Administración superior cuando por su modo de funcionamiento constituyan una red —además de un sistema—, lo que da lugar a disfunciones o deseconomías en el caso de que se quiera compartir entre varias Administraciones.

9) La asunción de competencias urbanísticas que permitan la ordenación y la actuación eficaces sobre una realidad muy compleja y sometida a fuertes tensiones y que la representatividad y capacidad de intervención del gobierno local hace posible: elaboración y aprobación del planeamiento general y parcial o especial (a nivel municipal o metropolitano y en el marco del planeamiento territorial), reversión a la ciudad del suelo destinado a grandes equipamientos o servicios de otras Administraciones públicas si cambia su uso, experimentación de nuevas figuras de planeamiento (planes de usos, planes integrales), atribución a la ciudad de la titularidad y de la gestión del subsuelo. El plan general debe ser además Plan Estratégico.

10) Establecimiento de un sistema de gobierno y de administración locales original. Se propone combinar la consolidación de un liderazgo fuerte y personalizado (Alcalde y Consejo de Gobierno) con un Consejo Plenario (representativo y más numeroso, en cuyo seno las comisiones cumplen importantes funciones de impulso, control y hasta de decisión) y una amplia descentralización y desconcentración territorial de funciones y servicios.

Así mismo se amplían considerablemente los mecanismos de participación ciudadana (a través de Consejos de Distrito de elección directa, mediante listas abiertas y representación de las minorías, los Consejos de Entidades y los de carácter sectorial, tributario, etc.) y de una manera más general los derechos de los ciudadanos frente a la Administración (p. ej. a la información, a la protección de la intimidad, a la no exigencia de documentos en posesión de otras Administraciones públicas, a ser creído bajo palabra en determinadas circunstancias, etc.). También se proponen fórmulas para promover la participación de los extranjeros y de los usuarios de la ciudad, que no residen en ella. La ciudad debe ser un ámbito de innovación democrática que permita a los ciudadanos defender sus intereses (como vecino, usuario de servicios públicos, consumidor), ver reconocidas una amplia gama de derechos sociales urbanos (en urbanismo, acceso a los equipamientos, vivienda, medio ambiente, etc.) y participar en la gestión local (información, cooperación social, seguimiento y crítica, iniciativa, etc.).

11) La organización y la gestión de los servicios municipales no puede modelarse según los sistemas administrativos tradicionales sino por otros más "empresariales" o "gerenciales", que prioricen los resultados y su evaluación social por encima de los controles administrativos previos y que tienda más a una organización por centros gestores y por empresas y por organismos autónomos, y mucho menos según los modelos burocráticos uniformistas y centralizados. Así mismo se tiende a la gestión indirecta y a la privatización de funciones (sin renunciar a la competencia ni a la titularidad pública del servicio), a la multiplicación de fórmulas de partenariado o de gestión compartida y mediante la cooperación social. Todo lo cual requiere una innovación considerable en los sistemas de organización y de gestión de personal y de contratación de bienes y servicios. La forma normal de organización de la Administración pública tenderá a garantizar una amplia autonomía de la gestión presupuestaria y de personal y se definirán unidades administrativas integradas que permitan evaluar con rigor los costes y los beneficios de la acción pública.

12) La ciudad debe poder definir un gran proyecto colectivo mediante un Plan Estratégico que no es algo exclusivo de su ayuntamiento, sino que supone tanto la concertación con las otras

Administraciones públicas (Generalitat y Estado, incluyendo organismos autónomos y empresas públicas) como con los Actores Sociales y económicos privados. La elaboración, seguimiento y coordinación de los programas, proyectos y líneas de acción que se deriven del Plan Estratégico y su traducción territorial requieren la creación de organismos consorciados (que p. ej. puedan dictar normas de coordinación de los programas anuales de actuación) y de contratos-programa (que fijen obligaciones según las competencias y los compromisos adquiridos por cada parte). Se propone integrar en una sola figura el Plan General Metropolitano y el Plan Estratégico, lo cual conlleva la participación de las distintas Administraciones públicas y otros organismos en el proceso de elaboración, aprobación y gestión del Plan.

13) La Hacienda. La Ley de Haciendas Locales establece ya la conveniencia de un régimen especial para Madrid y Barcelona. Las propuestas anteriores suponen no solamente un aumento considerable de las competencias y las funciones a cargo del gobierno local sino también una mucho más estrecha cooperación o articulación con el Estado, lo cual conduce a priorizar las participaciones y los recargos en los impuestos estatales y las subvenciones condicionadas o aportaciones vía consorcios, holdings o contratos. Las aportaciones del Estado deben tener en cuenta la población de la "ciudad real", por lo cual la aglomeración metropolitana deberá contabilizarse como un todo.

14) Por último, y como reflexión más general se aducen razones de eficacia política en favor de un régimen especial que refuerce el Gobierno y la Administración locales:

- * la proximidad a las situaciones y demandas locales, es decir, a las problemáticas y a los usuarios.

- * La posibilidad de llevar a cabo una acción de carácter integral, no sectorializada funcionalmente o burocráticamente.

- * las economías de escala que permite la gran ciudad, bien porque puede impulsar o coordinar programas concertados incluso de ámbito metropolitano o regional, bien porque puede descentralizar territorialmente funciones y servicios a través de los Distritos (hay deseconomías tanto si los ámbitos territoriales de

ejercicio de una competencia son demasiado grandes o demasiado pequeños).

* el buen uso de las capacidades de gestión locales, así como de las posibilidades de concertación público-privada y de cooperación social.

* la necesidad de definir un ámbito territorial local (municipal o supramunicipal-metropolitano) que reciba unas transferencias del Estado y de la Comunidad Autónoma que no contabilice la población municipio por municipio sino el conjunto total: asimismo debería contabilizarse la población usuaria diaria o muy periódica y los costes de capitalidad o centralidad.

* la utilización de la política local para promover la cohesión social de la colectividad, la participación cívica y la solidaridad.

* la posibilidad de experimentar y de innovar tanto en el campo de las formas de gobierno y de los modos de gestión como en el de los contenidos de las iniciativas y de los servicios públicos.

15) Un gobierno con capacidad de liderazgo. La gran ciudad por su complejidad y sus contradicciones, por los procesos de desintegración a los que debe hacer frente y por las tensiones sociales y territoriales que se agudizan con el crecimiento urbano (que ya dijimos que no es igual al de la población residente), por la necesidad de coordinar un gran número de Administraciones y actores para garantizar su funcionamiento y porque debe dotarse de proyectos movilizados de sus recursos e integradores de su ciudadanía, por todo esto, debe dotarse de un gobierno con una fuerte capacidad de liderazgo. Este gobierno debe asumir tres tipos de funciones:

- a) Gestión y coordinación de los servicios de su competencia y los que asume por delegación o por voluntad política. Normalmente, cuando se analizan los gobiernos locales solamente se tiene en cuenta este aspecto: el funcionamiento de la ciudad, importante pero no único.
- b) Integración de la ciudadanía. La originaria y la recién llegada, la estable y la flotante también. La ciudad debe reconocer así

mismo a los habitantes de sus periferias, no como una población a la que se usa y/o se domina, sino a la que la ciudad central debe también sentir. El valor de uso de la ciudad no es exclusivo de los censados en ella.

- c) Promoción de proyectos y actividades que garanticen su desarrollo duradero y la difusión del crecimiento y que hagan a la ciudad atractiva y competitiva. Lo cual requiere una potente iniciativa política local (los alcaldes deben ser los mejores "empresarios" de la ciudad) que posibilite una concertación de progreso con los actores privados. Pero también una capacidad de gobierno que presen/e equilibrios básicos (crecimiento y calidad de vida, dinamismo económico e integración social). Veremos a continuación algunos requerimientos que estos objetivos plantean desde el punto de vista de la organización política, es decir, de las formas de Gobierno y de representación, de gestión y de participación.

3. Organización Política y administrativa.

1. Representación, Gobierno y Elecciones.

La representación política en una gran ciudad debe asegurar la gobernabilidad de la misma, la dirección de la Administración ejecutiva y la comunicación y la concertación con el conjunto de la ciudadanía y con el conjunto de actores de la sociedad local.

Para ello, en nuestro sistema democrático, es preciso:

- a) La elección popular y directa de una asamblea o consejo dotado de los poderes decisorios básicos (normas, presupuestos, planes generales, grandes contratos, etc.) y de la capacidad de impulso y control sobre el conjunto de la actividad municipal. No podemos prescindir del hecho que el Consejo Municipal no es igual a un Parlamento, que toma decisiones de gobierno y que requiere una mayoría estable.
- b) La designación de un Alcalde y de un equipo de gobierno que puedan asumir el liderazgo político efectivo de la ciudad. El Alcalde debe proceder de la elección popular y el equipo de

gobierno combinar la representatividad social con la capacidad ejecutiva.

- c) El establecimiento de mecanismos de coordinación eficaces con el conjunto de administraciones y organismos públicos actuantes en el territorio municipal y en su entorno inmediato.
- d) La descentralización del gobierno municipal, la desconcentración territorial de funciones y servicios y la estructuración de la participación ciudadana por idénticos ámbitos.
- e) La creación de organismos e instrumentos que hagan posible la concertación con los agentes sociales y económicos privados y que faciliten la cooperación de la ciudadanía.
- f) La información y la comunicación permanente a y con todos los ciudadanos y el apoyo a las formas básicas de vida colectiva y de asociacionismo.

La representación política que permita dotar a la gran ciudad de un gobierno legítimo y eficaz no se reduce por lo tanto a la instauración de un sistema electoral pero, obviamente, el modo y el momento electorales son la cuestión clave, pues determina o condiciona el resto.

Veamos algunas de las principales alternativas político-electorales que las grandes ciudades se plantean hoy.

- a) La representación directa de toda la ciudad (circunscripción única) o de cada una de sus áreas de descentralización y de identificación socio-cultural (listas por Distritos).
- b) El voto a listas cerradas y bloqueadas o la introducción de mecanismos que permitan una mayor personalización de las elecciones y una relación más directa elector-elegido (voto preferencial, listas abiertas, sistema mayoritario con representación de minorías como el que rige actualmente en el Senado, etc.). Un mecanismo complementario puede ser la celebración de elecciones primarias para la designación de candidatos.

- c) La elección a dos vueltas para facilitar la constitución de alianzas electorales y de mayorías de gobierno más estables. Es una forma de introducir un correctivo mayoritario en el sistema proporcional.
- d) La elección directa o indirecta del Alcalde. En algunos países cercanos se ha producido una reacción ciudadana favorable a la elección personalizada del Alcalde. Así en Italia se está promoviendo un referéndum para hacer posible la elección directa (téngase en cuenta que actualmente el juego de los aparatos partidarios oscurece o desvirtúa la voluntad popular: p. ej. los candidatos más votados como fueron Novelli en Torino y Orlando en Palermo en las elecciones locales de mayo 1990 no han sido designados Alcaldes, por alianzas partidarias oscuras en el caso de Torino y por las maniobras del aparato democristiano en el caso de Palermo). En Francia los electores, en las últimas elecciones municipales, han premiado en bastantes casos a candidatos en ruptura de partido o relativamente marginales o minoritarios en éste (Marsella, Lyon, Grenoble, etc.).
- e) La forma de designación del Consejo Metropolitano (o supramunicipal de carácter local). Es bien sabido que un organismo de representación indirecta ve mermadas su legitimidad y su responsabilidad. Sin embargo la elección directa puede reforzar de tal modo al organismo metropolitano (y a la ciudad central si, como tiende a ocurrir, lo hegemoniza) que provoca fuertes resistencias tanto en los municipios periféricos como en los gobiernos regionales.
- f) ¿Los Distritos, es decir los entes de descentralización y/o de desconcentración de funciones y de participación ciudadana, deben ser elegidos? La solución actualmente vigente en algunas grandes ciudades españolas nos parece la peor de las posibles: los Consejos de Distrito están formados por militantes políticos designados por las direcciones locales de los partidos según los votos obtenidos. Evidentemente el sistema electoral estará condicionado por las funciones propias de estos Consejos. Si se les atribuyen funciones de gobierno entonces la solución lógica es que sea una delegación política y

administrativa del gobierno municipal, a menos que no se haya optado por un gobierno metropolitano fuerte y de base electiva, en cuyo caso los Distritos pueden ser cuasi municipios. Si tienen funciones de carácter Consultivo, de iniciativa, de seguimiento y de control, puede resultar útil la elección directa del Consejo de Distrito para favorecer la relación con los electores y promover la participación ciudadana. Ambos sistemas pueden complementarse, como se propone en el proyecto de Carta Municipal de Barcelona. En cualquier caso el Distrito es el ámbito normal de relación con las organizaciones ciudadanas y también es pensable instituir un Consejo de Entidades que asuma funciones consultivas, de seguimiento y de propuesta citadas anteriormente.

- g) El voto de los extranjeros es un problema de gran actualidad en muchas ciudades europeas y pronto puede serlo en España. Mantener a una parte significativa de la población que reside y trabaja en la ciudad sin derechos políticos repugna cada vez más a la conciencia democrática y además dificulta el de por sí complicado proceso de integración socio-cultural de una inmigración que sean cuales sean las razones por las que abandonó su país (políticas, socioeconómicas, religiosas) se encuentra en condiciones de marginalidad. Por otra parte la concesión de derechos sociales y políticos locales encuentra fuertes obstáculos político-legales y puede suscitar reacciones sociales contrarias que acaben produciendo efectos opuestos a los buscados. Por otra parte, una política unilateral además puede crear fuertes diferencias entre ciudades y agravar los problemas de aquellas que apuestan más decididamente por una política de integración. A pesar de todo creemos que hay que encontrar fórmulas para garantizar la participación social y política de los extranjeros que lleven residiendo un año o más en la ciudad, incluyendo el derecho de voto en las elecciones locales. La política de integración de la inmigración debe plantearse a nivel comunitario europeo puesto que es un problema común y no específico de cada ciudad.

2. Alcalde y Consejo: deliberación y ejecutividad, estabilidad y transparencia.

2.1. Alcalde y gobierno de la ciudad

El gobierno de la ciudad está fuertemente personalizado en la figura del Alcalde que debe poder formar su equipo de gobierno, ordenar el funcionamiento del Pleno y asegurar la alta dirección de la Administración ejecutiva.

El gobierno de la gran ciudad tiende a plantearse en tres dimensiones. Un equipo o comité relativamente reducido (Vicealcaldes o tenientes de alcalde) que asegura la dirección política del conjunto de la gestión municipal, de sus principales ámbitos de gestión y de los grandes proyectos de la ciudad. En segundo lugar, si la descentralización y/o desconcentración es relativamente importante el conjunto de los Presidentes de Distrito, que son los delegados directos del Alcalde y están al frente de la Administración territorial del municipio. Y en tercer lugar, los Regidores o Directores de División o Departamento, que pueden ser o no ser cargo electo, que están al frente de un conjunto de centros gestores y organismos especiales que tratan de una materia homogénea (p. ej. suelo y vivienda, transportes y circulación, educación, etc.). Asimismo hay que señalar el rol de impulso y control a la acción de gobierno que ejercen las Comisiones del Pleno y el protagonismo que adquiere el cargo de Presidente de Comisión.

El Alcalde asume directamente importantes funciones de promoción y desarrollo de la ciudad y de dirección de los organismos políticos (Consejo Plenario y Comité de Gobierno) representativos y ejecutivos. En consecuencia debe poseer un departamento fuerte, con una Dirección General para la actividad más propiamente política y una Gerencia para la administración interna.

Una cuestión delicada es la garantía de estabilidad de los Alcaldes y Gobiernos Municipales, lo cual se plantea sobre todo en sistemas políticos-electorales como el español en los que es excepcional que una sola opción política conquiste la mayoría absoluta. Algunos de los sistemas propuestos (como los dos tercios

para la moción de censura, la posibilidad de disolución del ayuntamiento como complemento de la moción de censura) nos parecen inviables, bien por su discutible legitimidad y legalidad democráticas, bien por su inadecuación a la necesaria continuidad de la gestión municipal. Un sistema que nos parece más adecuado para evitar situaciones en las que una minoría obstaculice la acción de un gobierno y no puede constituirse una alternativa es el de atribuir al Alcalde la posibilidad de hacer aprobar un acuerdo mediante la moción de confianza (sistema art. 49 Constitución francesa: si en un plazo determinado no se presenta una moción de censura constructiva, es decir con gobierno alternativo, la propuesta de acuerdo queda automáticamente aprobada).

2.2. Consejo Plenario y Comisiones.

El Consejo de la ciudad debe ser el lugar y el momento donde se expresan los grandes temas de la ciudad y donde se tomen los acuerdos importantes. Las sesiones no sólo deben ser públicas sino de interés para la ciudadanía, lo cual supone información por una parte y evitar tratar cuestiones de índole muy particular. El Pleno es un momento de deliberación, de comunicación y de decisión.

- a) El Consejo actuará en Pleno y en Comisiones.
- b) El Pleno, además de las sesiones ordinarias, extraordinarias y urgentes, celebrará por lo menos una vez al mes sesiones de información y debate.
- c) Las Comisiones además de las funciones tradicionales de información y de preparación de acuerdos, tendrán funciones de impulso, seguimiento y control del conjunto de la actividad municipal y también funciones decisorias, ahora atribuidas al Pleno. Las sesiones en las que se propongan acuerdos serán siempre públicas. Las comisiones dispondrán de un apoyo técnico-administrativo suficiente para ejercer sus funciones día a día y podrán convocar en todo momento a los directivos de las áreas, centros gestores u organismos autónomos de su competencia. Una vez a la semana, por lo menos, celebrarán sesiones de Información y debate de temas de actualidad, que también serán públicas.

- d) Los ciudadanos podrán hacer llegar sus propuestas y demandas al Pleno y a las Comisiones. El Pleno queda así configurado como el foro ciudadano por excelencia mientras que las comisiones inciden directamente en la actividad de gobierno. Los regidores o concejales adquieren una condición más política, de iniciativa y debate, de control y de decisión, de comunicación y relación con la ciudadanía y los diferentes actores sociales, en tanto que la ejecución de los acuerdos y la gestión de los servicios se profesionaliza.

Con todo ello se pretende desarrollar la transparencia municipal y la participación ciudadana. Las sesiones de comisión, por su carácter más especializado permitirán el debate más amplio y, en ciertos casos, la audiencia de los interesados. En tanto que las reuniones del Consejo Plenario pueden interesar a la mayoría de los ciudadanos. La gobernabilidad de la ciudad es una síntesis de deliberación y transparencia con ejecutividad y estabilidad.

2.3.Descentralización municipal y desconcentración territorial de funciones y servicios.

No es preciso insistir en la importancia de la descentralización para la gobernabilidad de la gran ciudad. El mismo autor lo ha hecho (véase Estado y Ciudad - PPU Barcelona 1988 - y Descentralización y Participación - IEAL - Madrid 1987). A la luz de las experiencias recientes y teniendo en cuenta las propuestas que se hacen en el proyecto de Carta Municipal de Barcelona, nos parecen especialmente relevantes las siguientes cuestiones:

- a) La descentralización político-administrativa de la gran ciudad y la organización del área metropolitana y en especial de la aglomeración, continuo urbano o "ciudad real" son dos procesos que van indisolublemente ligados, o que, se relacionan dialécticamente. Es decir a más "metropolitanización" más "descentralización" y viceversa.
- b) La descentralización debe basarse en continentes o zonas territoriales (Distritos) que tengan personalidad histórico-geográfica y/o socio-cultural, es decir que hagan posible la existencia o construcción de una identidad colectiva. Así mismo

deberán tener una imagen física lo más clara posible (es mejor que sean arterias importantes las que delimiten los distritos, que unan y no separen) y es deseable que sean o puedan ser polivalentes social y funcionalmente. Los Distritos requieren un tamaño suficiente (de población y de superficie) para hacer posible el ejercicio o gestión de funciones y de servicios.

- c) El Gobierno debe corresponder a un representante elegido de la ciudad (concejal) que actúe como delegado directo del Alcalde y dirige, con un equipo político-técnico la administración ejecutiva del Distrito. La elección directa del Presidente, su designación por un Consejo distrital elegido o por parte de la opción política mayoritaria en la zona (lo cual rompe con el principio de unidad de gobierno municipal) solamente es viable si se asignan al Distrito funciones desconcentradas estrictamente regladas y de participación ciudadana o si se inscribe la descentralización ciudadana en el proceso más global de "metropolitanización" antes citado. En el momento actual la solución posiblemente más lógica es la de un Ejecutivo de Distrito que responda a la mayoría de gobierno de la ciudad.
- d) El Consejo de Distrito asume funciones de impulso, seguimiento y control, de información, consulta y propuesta, pero no tiene carácter decisorio (excepto en el supuesto de existencia de un gobierno metropolitano). Puede ser interesante experimentar la elección directa del Consejo de Distrito, según fórmulas que permitan la presentación de candidaturas vecinales, individuales, etc. además de las partidarias (modelo Senado, por ejemplo: cada elector vota nombres y hasta los dos tercios del total de puestos a cubrir para garantizar la presencia de minorías). Tampoco debe excluirse la posibilidad de constituir el Consejo sobre la base del conjunto de entidades y colectivos existentes en el Distrito, aunque entonces adquiere un carácter más corporativo y puede resultar menos representativo de la población en su globalidad, si no se estimula al mismo tiempo el asociacionismo de toda la población.
- e) La desconcentración de competencias, funciones y servicios es un proceso político-técnico relativamente complejo, que no puede improvisarse. La implantación de cada "paquete" de transferencias debe estudiarse y aplicarse con rigor para que no

se multipliquen los costes y las disfunciones. Entre otras cosas debe tenerse en cuenta.

* la adecuación entre funciones y servicios que se transfieran y los medios técnicos, financieros, materiales y personales para ejercerlos.

* la articulación de estas funciones y servicios descentralizados y/o desconcentrados con los organismos centrales que deben asegurar la programación del conjunto, la coordinación en la ejecución o gestión, la asistencia técnica y la evaluación de resultados.

* la reestructuración administrativa y la introducción de nuevos sistemas y tecnologías de gestión puesto que la nueva administración no puede simplemente reproducirla anterior.

f) Tema más general. Por todo lo que hemos dicho se deduce que no nos preocupa centrarnos en la discusión académica entre descentralización y desconcentración. Se propone, obviamente, una importante desconcentración de funciones y servicios, pero en la medida en que éstos estén integrados territorialmente en una estructura de dirección política, sometidos al control de una asamblea representativa y se posibilita una amplia participación ciudadana, creemos que debe hablarse de descentralización.

4. Hacienda municipal

La característica principal de la Hacienda del ayuntamiento de Barcelona es la insuficiencia estructural de sus recursos ordinarios para hacer frente a las necesidades de gastos que requieren los servicios que tienen encomendados. Aunque las limitaciones financieras no han impedido hacer frente a los numerosos proyectos de obras y servicios que requiere el desarrollo de la ciudad, es incuestionable que la persistencia del problema se ha convertido en un mal endémico, que conduce a la consolidación de tendencias reactivas no deseables.

La primera es, evidentemente, la presión permanente que existe para contener la extensión y la calidad de los servicios municipales.

La segunda es la necesidad, casi inevitable de utilizar al límite de sus posibilidades los recursos (especialmente tributarios y financieros) que integran actualmente la Hacienda Municipal. En estas condiciones de precariedad, los márgenes de maniobra formalmente existentes —que deberían servir para llenar de contenido el ejercicio de la autonomía municipal— son realmente limitados. Incluso el impulso de soluciones Innovadoras e imaginativas (como aquellas en que se buscan fórmulas de colaboración financiera con el sector privado) aparece tanto el resultado de soluciones forzadas por las circunstancias, como la potenciación de vías de futuro que tienen su encaje preciso en un proyecto bien diseñado e ideado.

Todo problema de suficiencia financiera tiene dos grandes líneas de solución: reducir gastos o incrementar los ingresos. Podría existir la tentación de propugnar, también en nuestro caso, estas dos líneas de actuación. Pero la primera sería una falsa solución. El Ayuntamiento de Barcelona tiene un reducido peso presupuestario, tanto por la población, como al PIB, si lo comparamos con las demandas que ha de atender y con el de otras ciudades europeas de nivel similar. No puede sostenerse seriamente que las dificultades de suficiencia financiera procedan, en este caso, del hecho de que se ofrezcan demasiados servicios, o bien servicios muy costosos o de demasiada calidad.

La solución hay que buscarla, pues, en la necesaria adaptación del marco de financiación. Mientras que las necesidades de gastos del Ayuntamiento crecen a un ritmo apreciable (y previsible), los ingresos lo han hecho con más dificultad. El marco de ingresos para Barcelona fue adaptado específicamente con la Ley Especial, y de manera general mediante las numerosas revisiones parciales que han tenido lugar desde mediados de los años setenta. Pero estas adaptaciones han quedado anticuadas. Y la Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona es hoy, manifiestamente insuficiente para atender con las necesarias garantías la financiación de los servicios que el Ayuntamiento deberá de hacer frente en las próximas décadas.

Un análisis más concreto de este marco hacendístico manifiesta la existencia fundamentalmente, de dos tipos de problemas. El primero es la inevitable rigidez y debilidad recaudatoria de los

tributos de titularidad municipal. En todas partes, la lógica de los hechos comporta que, mientras que en el apartado de gastos los gobiernos municipales (y especialmente los de las grandes ciudades) juegan un papel más y más activo, en el apartado de los impuestos, por el contrario, las figuras tributarias atribuidas a los municipios van quedando relegadas, y las más potentes y flexibles son las reservadas a los gobiernos de ámbito superior y, especialmente, al del Estado. Este desfase solo puede resolverse, y así se soluciona en otros países, con la canalización de recursos procedentes de los rendimientos de los impuestos de este gobierno de ámbito superior, hacia los gobiernos municipales, usando alguna de las diferentes técnicas disponibles.

El segundo es lo anticuado de los sistemas de subvenciones que actualmente disfruta el Ayuntamiento de Barcelona. En la práctica, los ingresos de esta naturaleza se reducen a las subvenciones de carácter general procedentes del FCM estatal. Su importancia cuantitativa es, en términos relativos, mucho más pequeña que en otros países, en los que el peso de las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios (y especialmente de las grandes ciudades), es mucho mayor que en el caso de Barcelona.

Nos encontramos así ante una realidad caracterizada por dos notas fundamentales por un lado, la importancia presupuestaria del Ayuntamiento de Barcelona es aún reducida en relación al objetivo que nos podríamos fijar; por otro, el peso de los ingresos procedentes de otras administraciones es reducido. Parece claro pues, de acuerdo con esta doble caracterización, cuáles han de ser las líneas fuerza de la reforma de la hacienda Municipal que propugna la Carta Municipal de Barcelona.

Este es un momento apropiado para abordar esta reforma. Confluyen circunstancias diversas que la hacen especialmente oportuna. En primer lugar, la Ley de Haciendas Locales está aún en fase de desarrollo. Esta Ley prevé, en su art. 142, la existencia de un régimen financiero especial para el municipio de Barcelona y proporciona, con independencia del juicio concreto que pueda merecer la regulación específica de las diferentes materias, un marco apropiado para desarrollar el régimen de la hacienda en la nueva Carta Municipal. En segundo lugar, aprobadas por las Leyes

de Ordenación del Territorio de Cataluña, existen ya las normales legales previas sin las cuales podría haberse considerado prematura esta regulación. En tercer lugar, ha culminado una etapa del proceso autonómico y existe la conciencia generalizada de que en la nueva etapa que ahora iniciamos, el proceso de descentralización del Estado deberá de prestar una atención preferente a los gobiernos municipales y, especialmente, a los de las grandes ciudades, cuyos problemas han quedado relativamente relegados durante esta primera etapa. Finalmente, y en cuarto lugar, la ciudad de Barcelona culmina también una etapa con la celebración de los Juegos Olímpicos, e Inicia una nueva, que, para hacerle frente, ha de disponer de los instrumentos y entre ellos, y muy en primer plano, de los Hacendísticos más adecuados.

1. Principios y objetivos esenciales

El modelo de Hacienda desarrollado en la Carta Municipal para la ciudad de Barcelona, se basa en unos principios y objetivos esenciales:

1) El primero es la *autonomía* que conlleva un doble requerimiento: la autonomía de gastos, que implica que los servicios de competencia municipal sean financiados con financiación de carácter general; y la autonomía de ingresos que hace aconsejable la existencia, en una proporción significativa, de ingresos tributarios regulados por el propio Ayuntamiento.

2) El segundo es el principio de *equidad*, que pide una igualdad básica en el tratamiento fiscal de los ciudadanos (en un sentido amplio que engloba servicios públicos e impuestos), y que también hay que entender en un doble sentido: por un lado, el Ayuntamiento ha de estar en condiciones de atender los servicios que son de su competencia a un nivel similar al que otras administraciones puedan hacerlo, sin tener que exigir a sus ciudadanos una presión fiscal sensiblemente diferente: por otro, el Ayuntamiento ha de disponer de los instrumentos fiscales adecuados para poder disponer de un cierto margen de actuación en el campo de la política redistributiva.

3) El tercero es la *suficiencia* de la Hacienda Municipal, que hace recomendable que las responsabilidades y competencias que la

Carta Municipal otorga al Ayuntamiento puedan ser adecuadamente atendidas con financiación de carácter general (compuesto por ingresos tributarios y subvenciones de carácter general) y que se establezcan mecanismos específicos de financiación para los gastos de otra naturaleza.

4) El cuarto es la condición de *capitalidad* que asume el Ayuntamiento de Barcelona, y que requiere poder disponer de los instrumentos de hacienda precisos (especialmente en forma de subvenciones condicionadas) para poder llevarla consecuentemente a término.

5) El quinto es el principio de *cooperación entre las diferentes administraciones*, que debe traducirse en el establecimiento de las modalidades de ingresos pertinentes (participación impositiva directa y sistema de subvenciones) y en la colaboración en el terreno de la administración tributaria.

2. Recursos

La Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona comprendida en la Carta Municipal se desarrolla inspirándose en estos principios y consideraciones. Dejando al margen los ingresos patrimoniales y los procedentes de operaciones de crédito —que tienen unas características singulares, esta Hacienda se basa en los recursos procedentes de cuatro fuentes de ingresos fundamentales: los tributos propios, la participación directa en los impuestos de otras administraciones, las subvenciones de carácter general (que pueden ser determinadas como participación genérica en ingresos) y las subvenciones condicionadas. El propósito del Título de Hacienda de la Carta Municipal es doble por un lado, reequilibrar el peso y la importancia de los recursos procedentes de cada una de estas fuentes, con el fin de avanzar en la consecución de los objetivos de autonomía, equidad, suficiencia y otros que se han considerado básicos: por otro, dotar de contenido concreto a cada una de estas grandes categorías de ingresos, definiendo los instrumentos fiscales y financieros adecuados.

De acuerdo con este planteamiento, las líneas básicas de cada una de estas cuatro vías de recursos son las siguientes:

1) Tributación propia. En este apartado, se adoptan dos líneas fundamentales de actuación. Por un lado, se singulariza en algunos aspectos la regulación de los impuestos obligatorios (especialmente, IBI e IAE) que han constituido tradicionalmente el apoyo esencial de los ingresos tributarios municipales. Por otra parte, se amplía y moderniza el campo de la imposición potestativa, con los impuestos sobre estacionamiento en la vía pública, sobre estancias en hoteles y establecimientos residenciales y actos registrales derivados de operaciones inmobiliarias.

2) Participación directa en impuestos de la Administración central y autonómica. el principio de suficiencia hace necesario, como hemos visto, canalizar recursos de otras administraciones hacia gobiernos municipales. Parte de estos recursos es conveniente que estén directamente vinculados a los impuestos que genera la propia ciudad. Por eso, la Carta establece la participación en el IRPF liquidado por los residentes en Barcelona y la participación en un tributo cedido a la Generalitat, como es el impuesto de transmisiones patrimoniales, para los rendimientos generales por operaciones de inmuebles que radiquen en la ciudad...

3) Subvenciones de carácter general y participación genérica en ingresos de otras administraciones. Las subvenciones de carácter general cumplen el propósito esencial de garantizar la igualdad básica de las diferentes unidades de gobierno para hacer frente a sus necesidades de gastos sin verse perjudicados por el hecho de tener eventualmente una posición de relativa desventaja en capacidad fiscal. La Carta prevé la continuidad básica del actual sistema y la participación del ayuntamiento en el FCI de Cataluña.

4) Subvenciones condicionadas. La Carta da una importancia de primer orden al establecimiento y potenciación de diferentes programas de subvenciones condicionadas, que tan decisiva contribución a la financiación de las grandes ciudades tiene en otros lugares. En concreto se prevé el impulso de dos clases de programas para financiar dos tipos de actividades de naturaleza diferente que, a veces, se engloban bajo la rúbrica común de gastos de capitalidad. Se trata, en primer lugar, de los gastos originados por servicios que, sin ser de competencia municipal, son prestados por el Ayuntamiento con carácter sustitutorio; y, en segundo lugar,

de los gastos originados por los servicios que, siendo de titularidad municipal, son consumidos, en gran parte, por ciudadanos no residentes en Barcelona.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. La descentralización de Barcelona

Los distritos y los barrios no son la misma cosa. En Barcelona existen de cuarenta a cincuenta barrios como mínimo. Sería imposible crear un Consejo Municipal con los técnicos y administrativos, oficinas y servicios, con capacidad para tomar decisiones en cada barrio.

Los distritos no rompen los barrios, sino que los agrupan y unifican en entidades dotadas de personalidad histórica, urbana y social. Cada barrio tiene que conservar y desarrollar su identidad y su vida colectiva. El Consejo de Distrito, más cerca que el Ayuntamiento, lo facilitará. Esta es al menos nuestra intención.

Todos los distritos no son iguales, pero tampoco existen las diferencias con las que antes nos encontrábamos, con distritos que se aproximaban al medio millón de habitantes y otros que sólo tenían sesenta mil. En este sentido hemos considerado bueno que los distritos tengan, aproximadamente, unos doscientos mil habitantes: siete distritos se sitúan entre los 150.000 y 200.000 habitantes. Hay dos distritos especiales, los de la Barcelona central: Ciutat Vella i Eixample. El primero puede parecer pequeño (120.000) y el segundo demasiado grande (307.000). Son, no obstante, dos distritos con una coherencia y una personalidad muy acusadas y que a causa de su céntrica situación pueden disponer de los equipamientos generales de la ciudad, por lo que su población o su superficie no plantean grandes problemas.

Los distritos tienen que tener personalidad urbana y coherencia interna. Tienen que ser también funcionales, o, de otra manera, tienen que ser céntricos. Grandes para que no sea muy cara la descentralización de la Administración, adecuados para gestionar servicios y para relacionarse con las entidades y los ciudadanos en general. En algunos casos convendrá que haya Delegaciones del

Consejo de Distrito en los barrios que queden más separados (Ciutat Meridiana, Zona Franca...).

Si los distritos funcionan realmente podemos conseguir, por un lado, que se den más y mejores servicios, y que el Ayuntamiento de Barcelona actúe con más decisión y eficacia en las zonas urbanas y encaminando su trabajo hacia los grupos sociales que más lo necesiten. Conseguiremos, también, que se desarrolle la participación de los ciudadanos y la intervención de las entidades en la vida municipal.

¿Qué quiere decir funcionar realmente? Pues que se puedan resolver la mayoría de cuestiones que obligan a los ciudadanos a ir al Ayuntamiento; que existan oficinas informativas y equipos técnicos, que se gestionen las escuelas, los servicios sociales, las instalaciones deportivas, los centros cívicos..., desde el distrito; que haya un presupuesto propio para las inversiones de urbanismo y obras públicas; que se pueda hacer desde el Distrito la inspección de la limpieza de las calles, de la higiene pública, de los mercados, etc...; y que, en general, es necesario que los distritos funcionen como ayuntamiento, con autoridad, poder de decisión y capacidad de comunicación con los ciudadanos. Más adelante, los distritos, cuando sean elegidos, se consolidarán definitivamente como órganos políticos democráticos.

a) *El modelo de Descentralización de Barcelona*

Hoy puede hablarse de un modelo de Barcelona en materia de descentralización. Se puede criticar, pero existe. No sólo lo decimos nosotros desde el Ayuntamiento, también se reconoce así en otros ámbitos académicos, políticos, en España y otros países. Las revistas y editoriales especializadas se interesan por este modelo (la revista *Autonomías* publica, en su n° 2, un estudio sobre el modelo de descentralización de Barcelona, y el Instituto de Estudios Locales ha publicado recientemente un libro; ambos trabajos se deben al autor). El modelo de Descentralización ha sido tratado en publicaciones extranjeras o internacionales como *Regione e Governo Locale* (Italia), *Correspondance Municipale* (Francia), *pensamiento Iberoamericano* (ICI-CEPAL), etc., y que ha dado lugar a que numerosos representantes de otras ciudades o

expertos de diferentes países visitasen nuestra ciudad o se celebrasen simposiums y conferencias, así como a las muchas invitaciones recibidas para participar en actos de este tipo en otras ciudades y países. Un ejemplo, entre otros, es la celebración en Barcelona, en febrero de 1985, de la conferencia sobre «Giant Cities», promovida por el Consejo Mundial de las Ciencias Sociales (UNESCO) y que aprobó la «Declaración de Barcelona», en la cual se destaca especialmente la temática de la descentralización.

¿Qué es el *modelo de descentralización de Barcelona*? Es la suma de un conjunto de procesos. La originalidad del modelo no reside en las características de cada uno de estos procesos, sino en el conjunto, en su combinación.

1. *La división territorial.* La mayoría de grandes ciudades o bien han renunciado a una nueva división (a pesar del carácter obsoleto y artificial de la división heredada), o bien la han realizado con criterios político-administrativos, tecnocráticos o electorales, o bien han reconocido la existencia de barrios como ámbitos de información y participación. La originalidad de la división territorial de Barcelona es haber conseguido una división nueva, pero basada en la historia y la geografía, funcionalmente viable (distritos grandes) pero sin perder el carácter participativo (personalidad sociocultural del distrito, suma de barrios). Y posiblemente lo más importante: la aceptación política y ciudadana unánime.

2. *La atribución de competencias y funciones a los distritos.* Las transferencias a los distritos se hacen a partir de un estudio sobre competencias descentralizables y no descentralizables, un análisis de la articulación de funciones que comporta cada competencia y el establecimiento de un conjunto de servicios y recursos (de personal, materiales y técnicos, económicos) adscritos o necesarios para cada función. Sobre esta base se elaboró un programa de transferencias que pretende equilibrar la atribución de competencias de carácter decisorio y de funciones de gestión a los distritos (y no solamente de control y consulta), con la coherencia y coordinación que requiere el gobierno de la ciudad (las facultades reglamentarias y de programación son centrales). El proceso es lento, pues no se lleva a cabo por la vía directa del decreto y de la asignación de la gestión de una parte del presupuesto (de cada contrata u obra), que si bien aumentaría espectacularmente la masa

de gestión descentralizada, no mejoraría necesariamente la calidad del servicio ni consolidaría la estructura política propia de cada distrito. Pero es un proceso riguroso que, poco a poco, crea estructuras sólidas y relativamente autónomas en los distritos, sin que se disparen los costos de funcionamiento ni se produzcan soluciones de continuidad en la prestación de los servicios.

3. *Descentralización y reforma administrativa.* La descentralización ha sido un proceso iniciado cuando este Ayuntamiento había puesto en marcha una reforma administrativa (iniciada ya en 1979) destinada a relacionar y a tecnificar la actividad municipal. Algunas áreas, de gran peso económico y administrativo (urbanismo, transporte y circulación. Servicios y empresas municipales) han realizado en estos años un esfuerzo notable de modernización y de mejora de la productividad en la gestión. Otras, las de servicios personales (cultura, servicios sociales, juventud y deportes, enseñanza, sanidad) han iniciado una nueva singladura que, por lo menos en sus primeros pasos, es difícilmente descentralizarse (actuaciones piloto o de carácter experimental, equipamientos y servicios únicos o no distribuidos aún territorialmente). Por último la racionalización de los servicios de Hacienda y generales (personal en especial), no coincidiendo necesariamente sus ritmos con la descentralización, ya que inicialmente supone una operación de carácter general.

Por otra parte, la transferencia de servicios y personal a los distritos no la hemos entendido como un acto de trasladar materialmente una estructura y unos funcionarios de un área central a un distrito, sino como el cambio tanto de las estructuras de distrito (y centrales) como de las funciones de personal. Se han creado nuevas estructuras en los distritos (tres grandes servicios: técnicos, personales y generales) y se han estudiado científicamente procesos administrativos para racionalizarlos.

Al mismo tiempo la transferencia impone el cambio de estructura del área que pierde muchas competencias, gestión y ejecución, pero ha de tener capacidad normativa, programadora y coordinadora, o gestionar ciertos servicios centrales más ágilmente (de forma directa o indirecta). Los funcionarios de distrito no pueden ser «los mismos» que los de las áreas centrales (aunque sean las mismas personas): polivalencia, capacidad de diálogo con los ciudadanos,

flexibilidad en la ejecución de las normas, disponibilidad para la cooperación entre los diferentes servicios, etc., es decir, el personal en los distritos ha de ser, y ya es, de un nivel de alta calidad.

4. *Representación política y participación en los distritos.* Los Consejos de Distrito son, desde el inicio de los ayuntamientos democráticos, representativos, de forma indirecta (los partidos designan a los concejales según los votos obtenidos). El presidente de Distrito responde a la mayoría política del Distrito y no del Ayuntamiento. Es un caso único en España. Y es también una solución avanzada, en el ámbito internacional, en la medida que los distritos no solamente tienen facultades consultivas y de control, sino también de decisión, de gestión y de ejecución. El proyecto de reglamento, ya en el marco de la nueva Ley de Régimen Local, establece el principio de elección directa de los futuros Consejos de Distrito. Por este camino, manteniendo la unidad de gobierno de la ciudad, con una sola personalidad jurídica, otorgamos una fuerte personalidad política a los distritos. Representación social directa y competencias y recursos propios dotan al Distrito de una capacidad de actuación autónoma destinada a ser cada día más importante.

En este proceso se puede plantear en condiciones adecuadas la *participación* ciudadana. Para que se dé la participación es necesario que haya una ciudadanía activa y organizada. En Barcelona la hay, y desde el Ayuntamiento y los distritos conviene reconocer a los interlocutores ciudadanos y dar soporte a sus organizaciones. Pero es necesario también que hayan mecanismos para intervenir eficazmente en la elaboración de programas y proyectos, en el proceso que lleva a cabo a la toma de decisiones, en la ejecución de los programas y en la gestión de los servicios. En una gran ciudad, la participación requiere la existencia de estructuras descentralizadas con competencias reales y una gran capacidad de información pública y de comunicación con la ciudadanía (*Full*, programa de radio, oficina de información, comisiones y reuniones distritos-vecinos, concursos de proyectos e iniciativas, etc.). En la medida que hemos avanzado en estos dos campos podemos plantearnos ahora formalizar la participación mediante un reglamento que recoge las prácticas participativas de los distritos y apunta algunas posibilidades más para desarrollar la participación en los distritos y en el conjunto de la ciudad.

5. *Mejora e innovación en la presentación de servicios a los ciudadanos.* La descentralización en Barcelona nunca se ha planteado ni como una operación de desconcentración funcional, burocrática, con efectos estrictamente internos, ni como la creación de unas oficinas para escuchar a los vecinos y, tal vez, impedir el acceso directo a los puestos de trabajo decisivos de la gestión municipal. El objetivo es mejorar en la prestación de servicios y también desarrollar nuevas actividades en función de las necesidades de cada barrio de Barcelona. Por esta razón la gestión descentralizada supone renuncia al uniformismo y hace más sensible la administración a las demandas sociales. Dar más y mejores servicios y evitar, al mismo tiempo, que se disparen los costos y las desigualdades en la ciudad es uno de los principales retos de la descentralización.

Se ha empezado a adelantar por este camino. Tal vez no muy rápidamente, pero con rigor y sin muchas dificultades. Los centros cívicos y otros centros para ofrecer servicios (sociales, culturales, de jóvenes, etc.) se han multiplicado y, lo que es más importante, se han consolidado en el conjunto de la ciudad, a partir de una red básica municipal y de iniciativas gestionadas de forma mixta.

Las oficinas de información, la descentralización del mantenimiento de los edificios y centros públicos, la inspección territorializada de la limpieza, la organización de la guardia urbana por distritos, etc., son aspectos diferentes de un proceso que comporta elementos de descentralización y que significa la creación o la mejora sustancial de los servicios para los ciudadanos.

b) El programa de Descentralización de funciones

La descentralización es una opción política. Se propone la descentralización porque se tiene la convicción de que con ella el poder político será más democrático, la Administración más sensible a las demandas sociales y la participación ciudadana en la gestión municipal se verá facilitada. La descentralización no se justifica, de entrada, por razones económicas o funcionales, sino políticas y sociales. Pero una vez adoptado el objetivo descentralizador es imprescindible introducir, como parámetros fundamentales, la funcionalidad y el coste de la descentralización. Cuando se planteó

hacer una nueva división territorial, y desde los estudios iniciales, se razonó en términos de funcionalidad y economicidad. Los distritos deben ser funcionales a la participación política (significación sociocultural, cohesión interna, tamaño medio), pero también a la gestión de los servicios y a la toma de decisiones (sin lo cual la descentralización es únicamente una pantalla entre los ciudadanos y el poder local, y se consigue justamente el objetivo contrario de lo que se pretende). Las competencias y funciones descentralizadas deben incidir en las causas de las necesidades sociales locales generadas en el distrito, y se adopta el principio de que todo aquello que puede decidirse y realizarse a este nivel no debe hacerse a un nivel superior. Asimismo, la descentralización se propone mejorar la gestión, aumentar la cantidad y calidad de los servicios prestados y modificar la relación Administración-ciudadano a través de la proximidad, agilidad y globalidad de la actuación. Estos objetivos, si no se establecen con gran rigor, pueden resultar inalcanzables debido a su coste económico o se verán traicionados si falta una adecuada política de personal y de tecnificación de la Administración. Difícilmente podrá financiarse la descentralización y elaborarse y ejecutarse la política de personal y tecnología indicada, si no se han estudiado cuidadosamente los requerimientos de las competencias y funciones descentralizables.

El programa de descentralización de funciones se propone precisamente introducir esta doble perspectiva política y económica. Política por cuanto propone descentralizar competencias y funciones decisorias y específicas que configuren un ámbito de actuación dotado de globalidad y coherencia. Y económica porque tiene presente siempre las economías de escala, la articulación de la actuación municipal y el coste de personal.

b. 1. Sobre las competencias y funciones descentralizables

El objetivo de la descentralización de competencias y funciones es el de transferir competencias específicas y decisorias a los distritos y lograr que un conjunto de funciones que ahora se realizan en la sede central del Ayuntamiento (o en centros o servicios que dependen de él) puedan realizarse en los distritos y liberen, por tanto, recursos humanos y materiales en el centro. Asimismo, se quiere conseguir que los distritos no sean únicamente un órgano y

un ámbito en el que se realizan funciones y se prestan servicios que corresponden estrictamente a sus «intereses propios», sino que contribuyan a la elaboración y definición de la política global del municipio, que se implanta por áreas y programas.

Hemos elaborado un programa de descentralización de funciones que corresponde a las áreas o departamentos del Ayuntamiento, que hemos estudiado en tres grandes bloques. El primero corresponde a Urbanismo. Obras Públicas, Parques y jardines, Edificios Públicos (circulación, aguas, abastecimientos y limpieza). El segundo bloque incluye todos los Servicios Personales (enseñanza, cultura, juventud, deportes, sanidad y servicios sociales). Y el tercer bloque se refiere a Protección Ciudadana y Servicios Generales (Hacienda, personal, información y estadística, talleres, patrimonio, etc.). En cada caso distinguimos las materias sobre las que incide la descentralización, las funciones concretas que se consideran descentralizables y las que se consideran no descentralizables.

Hemos considerado prioritario descentralizar competencias de carácter político y no tanto de carácter técnico. Véase, por ejemplo, planes y proyectos de urbanismo: el Distrito tiene la iniciativa de su elaboración y hace la primera aprobación, mientras que el área central realiza la elaboración técnica. Asimismo hemos procurado descentralizar al máximo aquellas funciones que requieren una relación directa con los ciudadanos o en las que la proximidad es una circunstancia favorable (la mayoría de funciones de los servicios personales, limpieza viaria, mantenimiento y reparaciones de escuelas, etc.).

La distinción que se hace entre funciones políticas o decisorias, jurídico-administrativas, técnicas y económicas permite evaluar en cada materia el carácter y la importancia de las funciones que se quiere descentralizar y prever, por tanto, las necesidades de recursos humanos y materiales.

b. 2. Sobre las competencias no descentralizables

La necesidad de mantener la coherencia de la política municipal (la ciudad es un todo y los ciudadanos no pueden recibir un

tratamiento distinto según los distritos) y de no multiplicar los costes (economías de escala), nos hace considerar también las competencias que no son descentralizables y prever mecanismos de seguimiento y coordinación de los distritos.

El Ayuntamiento, sus órganos de gobierno y las áreas centrales disponen de un instrumental básico para *garantizar la coherencia de la política municipal: la facultad normativa y reglamentaria, y la competencia exclusiva de aprobación de programas generales y presupuestos*. Asimismo, se asignan a las áreas centrales aquellas funciones, políticas y técnicas especialmente, que comporten economías de escala o en las que el interés general de la ciudad aconseje garantizar la homogeneidad de la obra o servicio¹.

La organización y el funcionamiento político-administrativo deben asegurar, asimismo, la coordinación entre los órganos de gobierno y las áreas centrales con los distritos. Esta cuestión se desarrolla en el documento «Organización político-administrativa de la descentralización y participación ciudadana». En el programa de descentralización se apunta ya *tres líneas de coordinación y seguimiento*. En primer lugar, a través de los servicios generales del Ayuntamiento (intervención servicios jurídicos, etc.), que deben ejercer una *función tutelar mínima*. En segundo lugar, mediante la *articulación de las competencias y funciones de las áreas centrales con los distritos*. En bastantes casos hemos optado por compartir competencias, especificando las funciones concretas de cada uno, para garantizar tanto la coherencia de la actuación de los distritos como la intervención de éstos en la elaboración de la política general. Y en tercer lugar, a *través de la Comisión de Descentralización*, que reúne en un órgano a representantes del equipo de gobierno y a todos los presidentes de Distrito, lo cual hace posible la coordinación global entre los distritos y de éstos con el gobierno de la ciudad.

c) Organización y gestión

La creación de unos distritos con unos objetivos cualitativamente diferentes a los que tenían en su comienzo presenta unas exigencias ineludibles de innovación organizativa y de gestión. Otras experiencias (del sector público o privado) han

podido contrastar en buena parte algunas de las propuestas que se han ido introduciendo, pero la suma de opciones que se tomaron configura un modelo concreto que se mueve básicamente alrededor de los objetivos de eficacia y economía de recursos. Los dos objetivos apuntan a los aspectos más comúnmente obstructores de los procesos de descentralización.

En el año 1984 se elaboraron unos criterios básicos para la gestión de personal, estableciendo un marco para la organización de los Distritos y haciendo una primera corrección o ajuste de las categorías y de las funciones.

La elaboración del organigrama básico de los distritos ha sido la culminación de un trabajo paralelo de estudio encargado al exterior (empresas I.O.R. y E.D.E.) y del contraste cotidiano de las diversas fórmulas organizativas, que han sido la base de la formulación definitiva por parte de la Dirección de Servicios de Organización y Servicios generales.

Los elementos nuevos son: en primer lugar, la consolidación de la figura del director de Servicios de Distrito con funciones claramente gerenciales y, en segundo lugar, el establecimiento de tres grandes divisiones bajo las cuales se integran las funciones de servicios generales, servicios técnicos y servicios personales. Los dos responden a dos objetivos importantes: la profesionalización del personal y la integración de funciones a nivel de distrito.

Estos principios del modelo organizativo prefiguran los sistemas de gestión para los que se opta. Por un lado, se quieren reforzar todos los aspectos de incorporación de innovaciones de técnicas administrativas (en su más amplia acepción) y por otra se presta la máxima exigencia a todo lo que hace referencia a una mejor atención: información, agilidad burocrática y circuitos de participación.

La opción en favor de una correcta cualificación de los funcionarios va ligada tanto al diseño previo de los perfiles como a la selección y formación posterior de éstos. En los tres estadios se han empleado muchos esfuerzos y aún queda mucho camino por recorrer.

Queremos señalar como particularidad destacada de los servicios de primera línea y de los servicios técnicos la polivalencia que significa la disponibilidad del personal en los diversos frentes de trabajo, contrario a la especialización o compartimentación del trabajo.

Por otra parte, la integración de servicios es un objetivo específico de la descentralización. Las estructuras centrales funcionan como un sistema de constelaciones que en gran parte se ignoran entre ellas. Los nexos de coordinación son insuficientes. Para garantizar la operación a nivel territorial es necesario interrelacionar todo lo que en realidad se produce de forma cohesionada. La organización integrada no hace más que responder a los hechos reales.

a) *Transferencias, impacto en los órganos centrales y coordinación**

Destacaré en este apartado lo que, a mi parecer, son particularidades de la gestión descentralizada.

1. En primer lugar, *la información* —entendida en su más amplia acepción, es decir, hacia y desde el exterior y entre diferentes servicios— también a través de todos los medios tecnológicos posibles

La descentralización debe caracterizarse por la inmediatez en la respuesta adecuada y, para ello, la información es básica. Hemos constituido unos equipos de informadores y unos canales de distribución de información que aseguran el flujo necesario.

2. Enlaza con ello la *priorización en los distritos de los sistemas informáticos*. Las experiencias piloto de diversos programas se están realizando en distritos y en todos ellos se dispone ya de un soporte mínimo que brevemente se irá incrementando.

3. *La atención al ciudadano* ha sido un tema que ha presidido siempre nuestras decisiones, tanto en materias como las citadas

como en otras, como son el diseño de espacios físicos de los edificios y la selección de personal.

4. La correcta *definición de los perfiles profesionales* del personal y su acierto en la selección es cuestión capital. Hay un principio genérico reconocido por los expertos en organización que afirma que cuanto más profesional es una organización, más descentralizada está su estructura. Esta evidencia nos sugiere que no sólo es deseable que exista confianza de los equipos centrales en los territoriales, sino que si no se consigue un grado satisfactorio de nivel profesional en los distritos y la consecuente relación fluida con el centro, lo contrario resulta paralizante.

Entendemos con esta adecuación profesional que hay que valorar varios aspectos en los perfiles que se diseñen. Señalaremos como particularidad más destacada de los equipos territoriales la *polivalencia*, entendida en cierta forma como contraria a la especialización, ya que garantiza la agilidad y la diversificación de las funciones.

Hemos analizado todas las funciones que se prestan en primera línea (atención al ciudadano) con la conclusión de que todos los funcionarios asignados a ellas deben poder permutarse y atender en cada momento a los diversos puestos de trabajo.

Otro tipo de polivalencia, aunque parezca contradictorio, es la que requerimos del personal especializado, entendiendo con ella la asunción de servicios integrados.

Así, por ejemplo, los servicios técnicos deben abordar los distintos aspectos que en la realidad se dan de forma indivisible y que difícilmente pueden compartimentarse. Los elementos de la vía pública (vialidad, alumbrado, ocupación, jardinería, circulación) no son separables y deben contemplarse en su conjunto. Los arquitectos y aparejadores de distrito deben afrontar tanto los temas de planeamiento como la gestión urbanística, la circulación, el diseño, etc.

5. *La integración de servicios* es un objetivo específico de la descentralización. Las estructuras centrales del Ayuntamiento funcionan como un sistema de constelaciones que, en gran parte, se

ignoran entre ellas. Los nexos son a través de (os estratos políticos o puramente formales, sin que, por tanto, se produzca la necesaria cohesión.

La aproximación a la realidad (en este caso territorial) en lugar de aislar el objeto de su entorno lo que consigue es descubrir la multiplicidad de relaciones y la inadecuación de un tratamiento separado. Imaginemos un microscopio que enfoca una célula, (o que hace es descubrir su verdadera estructura y su comportamiento con el medio. Este símil viene a colación en el argumento expuesto en apoyo de la integración de servicios. En un barrio o distrito las políticas de asistencia social son inseparables de las culturales, de juventud o de deportes; y, lo que es más: si se conexionan son mucho más rentables y eficaces. El ejemplo de la integración de servicios de «la piedra», como le llamamos a los urbanísticos en sentido lato, ya ha aparecido al hablar de la polivalencia.

Estamos trabajando en esta dirección y los indicadores, hasta el momento, son optimistas.

6. La formulación de *modelos de gestión novedosos* es menos costosa en el ámbito de los distritos. El clima de los equipos de trabajo es el propio de los grupos experimentales que, normalmente, tienen un grado de estímulo superior, a pesar de estar sometidos a una presión dura. Durante la etapa de implantación de las transferencias el ritmo de cambio es constante, y si la moral de los funcionarios no tiene un tono elevado y no se produce una identificación con los objetivos, el resultado es un fracaso.

En Barcelona hemos dado mucho énfasis a estos aspectos.

En cuanto a la opción organizativa de los distritos, se ha orientado a la división en tres bloques de servicios integrados: la división de servicios centrales (o régimen interior), la de servicios personales y la de los servicios técnicos (ya descritos).

Hemos trabajado con la colaboración externa de empresas de organización que han hecho aportaciones valiosas en el análisis y valoración de los sistemas de trabajo. Sus conclusiones se han incorporado al bagaje que estamos acumulando.

En otro orden de cosas, los distritos están siendo protagonistas de *experiencias piloto* en distintos campos. La implantación de sistemas de valoración de costes, de confección de indicadores y de nuevos métodos presupuestarios se está introduciendo sin grandes dificultades. No quiero ocultar la dificultad de esta labor, que merecería una ponencia aparte. Sólo apunto las diferencias con el sector privado, donde existen parámetros para medir la eficacia, directamente ligados a la existencia del lucro y a la clara definición de los productos.

También se prevé Iniciar un servicio de inspección globalizada (o integrada) que bajo el concepto de inspección del medio ambiente aune las distintas ramas inspectoras actuales.

En cuanto a experiencias exclusivamente organizativas, también es remarcable la diversidad de nuevas fórmulas que aparecen de *gestión compartida* de servicios (normalmente personales) con grupos de ciudadanos y también de convenios con diversas instituciones que, a nivel central, son difícilmente viables.

El proceso de descentralización afecta en profundidad a la organización de los servicios centrales. Estos no gozan de la ventaja de los distritos de «partir de cero», ni es fácil que participen de ningún tipo de entusiasmo por la nueva organización.

El método de transferencias por el que hemos optado garantiza un análisis y, en consecuencia, una previsión del papel que se atribuye en cada caso al servicio central. En grandes líneas, diríamos que caminamos hacia un sistema en el que los servicios centrales asumen la alta programación, la supervisión, la valoración y la función normativa y los servicios muy especializados o bien aquellos que por su propia naturaleza o por razones de claras economías de escala no son territorializables.

¿Cómo se coordina? Hoy por hoy esta incógnita se va despejando, en la práctica, con ejercicios de tanteo. Conviene, empero, resaltar la importancia de esta función. En cierta forma nos atrevemos, incluso, a decir que el reto de la descentralización reside en resolver con éxito los sistemas de coordinación. Ya hemos señalado como premisa a la opción descentralizadora la de afrontar la magnitud de las organizaciones. Atomizarlas es un modo radical

de resolverlo, pero llevarlo a sus últimas consecuencias puede suponer un claro retroceso.

La riqueza de las unidades pequeñas lo es en función de su pertenencia a unidades progresivamente superiores y viceversa. Si no logramos ir definiendo cada vez más el papel de cada ámbito y, al mismo tiempo, garantizar sus conexiones, el fracaso está asegurado y construiremos pequeñas «capillas» que se destruirán entre sí.

Sin pretensión de parecer apocalípticos, nos preocupa, sin embargo, que se encuentre el tono adecuado de la coordinación. Decimos a menudo en nuestro equipo que es necesario normalizar (homogeneizar) todo lo imprescindible o todo aquello que no tenga razón de ser diverso; el objeto es garantizarla igualdad de los ciudadanos o aprovechar economías, pero exactamente nada más. Nos preocupa que el afán de los sectores centrales de controlar los procesos se traduzca en igualar lo que debe ser específico y también nos preocupa, ¿por qué no?, que el afán de los distritos, por ser distintos, les lleve a invertir energías inútiles o desaprovechar los elementos positivos de la homologación con los demás.

A modo de resumen

¿El *modelo* de descentralización que estamos explicando es demasiado ambicioso? Tal vez sí, pero no nos lo parece. Todo lo que hemos hecho ha sido experimentado en otros lugares. Todo a la vez. Al ritmo que lo hacemos tampoco es frecuente en Europa, aunque casi todo el mundo, incluso nosotros mismos, lo consideramos lento. Ahora bien, es un modelo políticamente asumido desde hace tiempo por las fuerzas políticas, culturales y ciudadanas de Barcelona. Elaborado con rigor y llevado a la práctica con prudencia. Con medios insuficientes desde un punto de vista ideal, pero que nos ha permitido avanzar, y hoy los distritos no son lo que eran hace dos años. De la misma manera, al final del mandato anterior no eran iguales que en 1979. Los progresos son innegables, pero aún están lejos de lo que queremos conseguir. Sin renunciar a la coherencia del gobierno de la ciudad, queremos hacer de los distritos Ayuntamientos para sus ciudadanos, que les resuelvan la gran mayoría de tramitaciones, que se produzcan en los servicios y que ejerzan las funciones más básicas y frecuentes.

Desde los distritos es necesario informar y extender permisos y licencias (ahora ya se hace), pero también tender hacia la inspección integrada y actuar con urgencia (la guardia urbana y las brigadas de conservación y mantenimiento ya están en los distritos, y próximamente se realizarán las inspecciones de Urbanismo, Sanidad y Servicios municipales, y tal vez se territorialicen los bomberos). Desde los distritos es necesario controlar y participar en la ejecución de la actividad urbanística (ahora ya se hace), pero también tener capacidad para hacer programas y proyectos propios (ya se han empezado a hacer), de gestionar el urbanismo y de mantener la ciudad. En los distritos ya se gestionan muchos servicios (centros de servicios sociales y de sanidad, centros cívicos, de jóvenes, equipamientos deportivos, etc.) y otros se gestionarán muy pronto (escuelas). Pero en otras actividades y servicios tal vez se tendrá que ser más ambiciosos y hacer intervenir más al distrito que hasta ahora (mercados, limpieza y obras públicas). En el futuro inmediato, los distritos han de pesar más en la elaboración del conjunto de la política municipal; hacer sentir más su voz en el plenario; trabajar en un plan de igualdad, como mínimo, con las áreas; estar presentes, tal vez, en los organismos metropolitanos.

No se trata de un modelo excesivamente ambicioso, sino coherente y, que, justamente, se está empezando a desarrollar.

2. Participación ciudadana: un desafío legal

La participación de la sociedad civil en el gobierno y en la gestión de la ciudad vuelve a estar hoy a la orden del día. A las razones generales, comunes a otros momentos históricos (democratización política, exigencia social de los sectores sacrificados por el desarrollo urbano, reivindicación de identidades colectivas) se han añadido otras más actuales como son:

a) El crecimiento de la ciudad y de sus actividades multiplica los problemas de calidad de vida y aumenta las demandas de bienestar social de los residentes y de los usuarios de la ciudad. Las problemáticas tienen dimensiones cada vez más específicas y las demandas proceden de grupos heterogéneos. Las ofertas públicas deben diferenciarse y necesitan que se expresen claramente las

demandas para adecuarse a ellas. La regulación de éstas, que en muchos aspectos pueden ser contradictorias, requieren mecanismos de participación múltiples, tanto en los procesos de elaboración y de deliberación como en los de ejecución y gestión. La participación ciudadana es hoy un requisito indispensable de la democracia local.

b) La multiplicidad y la diversidad de funciones y servicios que realiza la Administración producen unos costes cada día más difíciles de asumir y tienden a generar estructuras burocráticas cada vez menos eficientes económica y socialmente. La cooperación público-privada en sus diversas formas y dimensiones (desde la participación de los grandes agentes económicos y sociales en el Plan Estratégico hasta la colaboración de colectivos de base o de individuos —mediante el voluntariado o remuneración— en la realización de prestaciones sociales como por ejemplo atención a la tercera edad) es hoy un mecanismo indispensable de la gestión pública. La gestión participativa es una necesidad funcional.

c) La indudable crisis de la democracia representativa a nivel nacional e internacional puede ser compensada, por lo menos en parte, en el ámbito local donde se da una relación directa y continuada entre elector y elegido, entre gobernante y gobernado. Es decir, personalización, comunicación y control de la representación política.

d) Los procesos de marginación y de exclusión que se dan permanentemente en nuestras sociedades, más visibles, más próximos, más graves muchas veces en las grandes ciudades, pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales, donde es posible combinar la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata.

Todas estas razones nos llevan a plantearnos la urgencia de un desarrollo político-legal de la participación ciudadana, condición de su eficacia general. La juridicidad de la participación obliga a las fuertes y refuerza a los débiles.

En el texto que sigue a continuación no expondremos las dimensiones políticas y legales de la participación ciudadana que ya han sido tratadas y hasta cierto punto llevadas a la práctica como son:

a) El sistema electoral para designar a los gobernantes y representantes locales. Creemos sin embargo que el actual sistema requiere reformas importantes como son: elección directa del Alcalde y de los presidentes de Distrito (o cabeza de la lista más votada), elecciones primarias (o por lo menos listas abiertas o posibilidad de "panachage") elecciones de los consejeros de Distrito primando el voto personal sobre las listas, etc.

b) La descentralización del Gobierno municipal. Barcelona ofrece un modelo que nos parece exitoso. Distritos grandes y con identidad propia, aceptación (tímida pero real) del pluralismo político (el Presidente de Distrito está más vinculado a la mayoría política distrital que a la del gobierno municipal), competencias y funciones que permiten a la ciudadanía resolver la gran mayoría de gestiones en el ámbito del Distrito, diversidad de mecanismos de participación ciudadana, influencia política real sobre el Gobierno de la ciudad, etc. Aunque es un modelo aún incompleto desde el punto de vista político-electoral (elección de Presidente y consejeros) como en lo que se refiere a la capacidad de financiar y ejecutar obras y de contratar o controlar servicios públicos.

c) El apoyo a las asociaciones cívicas y colectivos organizados pero informales. La práctica es rica aunque nunca es suficiente.

Las formas en que da este apoyo son muy diversas: subvenciones para funcionamiento para servicios o finalidades determinadas, reconocimiento como interlocutores (capacidad para promover consultas, participación en comisiones de seguimiento o en órganos de gestión de servicios públicos, etc.), asignación de funciones sustitutorias o complementarias de la actividad pública directa (mediante convenios, concesiones, contratos u otras formas de colaboración en la ejecución de programas o prestación de servicios), etc.

El objeto del presente trabajo es sintetizar las propuestas que nos parecen más innovadoras y más específicamente referidas a la participación ciudadana que se expusieron en el Proyecto de Carta Municipal o Ley Especial de Barcelona (1990). Dicho proyecto fue elaborado por una ponencia técnica que preparó y debatió las propuestas tanto con los responsables y expertos de las áreas

municipales como con representantes de los principales colectivos sociales y profesionales.

2.1. Regulación y objetivos de la participación ciudadana

La participación ciudadana plantea en muchas ocasiones problemas de difícil solución si se trata de garantizar o de evaluar la representatividad de los colectivos o de las asociaciones que se relacionan con el Gobierno y la Administración municipal. En algunos casos es preciso una regulación rigurosa: p. ej. número de asociados o de firmas para promover una consulta popular. En otros casos se debe actuar con el mayor pragmatismo y adecuación a la situación concreta: p. ej. comisión de seguimiento de un plan especial o de un programa social. Los interlocutores en estos casos se determinan por ser los interesados directos o por su capacidad de intervención. La participación tanto en los Distritos como en el ámbito municipal requiere la constitución de organismos de carácter sectorial p. ej. Económico-social, de Bienestar Social, de Seguridad Ciudadana, de Transportes y Circulación, etc.). La representatividad de las entidades participantes en estos organismos se determina tanto o más por la Iniciativa que se manifiesta en ellos que por el número de asociados.

En el marco de la Constitución que establece unos principios y objetivos en materia de participación que aún no han sido totalmente desarrollados por leyes, las ciudades españolas se han ido dotando de reglamentos de participación o han desarrollado numerosas iniciativas prácticas, antes incluso de aprobarse la legislación local superadora de la confusa y anacrónica Ley de 1955.

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó, en 1986, las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana que, al amparo de la nueva Ley de Bases de 1985, recogía la experiencia práctica y la vida real de los Distritos después de siete años de Gobierno Municipal Democrático.

El avance cualitativo que supone la articulación provisional de la Carta respecto a la participación ciudadana es que ésta se entiende como profundización de la democratización de la vida municipal en su sentido más amplio. No se trata sólo de ampliar o revisar la

organización y mecanismos previstos en la normativa vigente desde 1986. El texto de la Carta de Barcelona integra la participación ciudadana, tanto desde el punto de vista procedimental como organizativo, en los procesos de elaboración de los programas y proyectos así como en la gestión y ejecución de los mismos, especialmente en las materias que afectan más directamente al ciudadano y, por tanto, a su calidad de vida. Para ello, la Carta se fundamenta en una cultura organizativa orientada en función de la demanda ciudadana.

En este sentido, los objetivos primordiales que inspiran la Carta son:

- a) Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales: audiencias públicas sobre el programa cuatrienal, facilitar la consulta popular por distritos, experimentar nuevas formas de participación ciudadana sectorial en los grandes servicios y empresas municipales y, sobre todo, multiplicar los canales de comunicación con la ciudadanía, generalizando la utilización de nuevas tecnologías. P. ej.: experimentar la consulta telemática en los Distritos.
- b) Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de programas y campañas especiales que estimulen y orienten las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.
- c) Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y les haga competitivas en el momento de manifestar opiniones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

El cumplimiento de este último objetivo es importante si consideramos que la participación ciudadana no se produce si no se da un "feeling" entre ciudad y ciudadanos, instituciones y entidades, administraciones y grupos de base. Hoy existe o puede generarse fácilmente, pero es necesario encontrar sistemas que lo hagan operativo. La Carta Municipal pretende dar este marco operativo a la participación, sistematizando las principales aportaciones desarrolladas por los grandes municipios y, en particular, los

institutos y organismos ya regulados y experimentados en los últimos años por el Ayuntamiento de Barcelona.

2.2. Derechos ciudadanos e instrumentos de participación

Se contemplan y desarrollan aquellos derechos reconocidos por la legislación básica y que son ya inherentes a la condición de ciudadanía. Asimismo, hay que destacar el aspecto innovador que representa el reconocimiento de una serie de derechos sociales urbanos, muy relacionados con la calidad de vida, que tienen como objetivo la defensa del ciudadano frente a los problemas de nuevo tipo originados por el desarrollo urbano o que hasta ahora no se han contemplado plenamente desde el punto de vista local. Privacidad, seguridad ciudadana, indefensión ante grandes empresas de servicios, son temas que se quieren abordar en la Carta desde el convencimiento de que la Administración local, conjuntamente con los ciudadanos, organizados o no, es el mejor marco para su tratamiento específico sin perder, al mismo tiempo, la visión global de los problemas urbanos.

a) Comunicación e información

Para hacer efectivo el derecho de los vecinos a recibir la mayor información sobre las actividades municipales, la Carta establece que las Administraciones del Estado y de la Generalitat otorgarán al Ayuntamiento de Barcelona las autorizaciones o concesiones necesarias para la instalación de emisoras de radiodifusión y TV municipales, las cuales podrán realizar todas aquellas actividades que le aseguren la suficiencia de recursos. Se contempla asimismo el derecho de los ciudadanos para utilizar estos medios.

En otro nivel, se articula la información pública de los instrumentos de planificación urbanística, de modo que suponga un mayor conocimiento de su contenido por parte de los ciudadanos a través de los mecanismos de publicidad tradicionales o de nueva implantación, en relación con los cuales se introduce la posibilidad de crear Comisiones de seguimiento.

b) Información pública individualizada

Aprovechando experiencias similares ya realizadas por el Ayuntamiento, se contempla la fórmula de la información pública individualizada. Mediante este mecanismo, sin perjuicio de la utilización de los canales preceptivos de información pública, se pretende que los ciudadanos en general o los colectivos afectados puedan ser informados de la actuación municipal al tiempo que expresan su conformidad o disconformidad y las posibles sugerencias. La información pública individualizada es, por tanto, un instituto que permite la participación individual o colectiva, bien a través de grupos informales o asociaciones estructuradas.

La realización del Proyecto Jove es un ejemplo de ello. Se trataba de definir la política municipal en materia de juventud para lo cual se utilizaron, entre otros mecanismos, diferentes tipos de consulta:

- Individualizada, mediante boletines enviados a todos los jóvenes censados en el municipio y la creación de Teléfono y Buzón Abierto.
- Colectiva, mediante encuestas a grupos con determinadas señas de identidad o signos diferenciados propios (grupos informales).
- Jóvenes asociados, a través del Consejo de la Juventud.
- Territorializada, para conocer las diferencias de opinión y demandas en los diferentes Distritos.

c) Referéndum y consulta ciudadana

Reconociendo el derecho de todo ciudadano a ser consultado, la Carta contempla la capacidad de convocatoria de este tipo de consultas. Como avance más significativo respecto a la normativa vigente, al amparo de la cual ya se ha experimentado esta fórmula, se propone que el Consejo pleno regule ambas figuras y que, en el caso de consultas que afecten al ámbito de un Distrito, se puedan convocar a instancia del 1% de los residentes en el mismo.

d) *Derechos de sugerencia, petición y queja*

Son derechos ya reconocidos y ejercidos (existencia de un libro al efecto en cada Distrito) y que la Carta Municipal consagra, añadiendo el derecho a que sean difundidos por los medios de comunicación a disposición del Ayuntamiento.

e) *Audiencia pública*

El Ayuntamiento se obliga a realizar anualmente audiencia pública sobre el Programa de Actuación o su revisión, los presupuestos municipales y las Ordenanzas Fiscales, si bien se plantea la posibilidad de ser solicitada por los ciudadanos a título individual (mediante Pliego de Firma) o colectivo (Entidades o conjunto de entidades que acrediten un mínimo de asociados) sobre cualquier materia de competencia municipal.

f) *Iniciativa ciudadana*

Se mantiene la Iniciativa Ciudadana como aportación de medios económicos bienes, derechos o trabajo personal para la realización de actividades de interés municipal, para lo cual los Distritos habrán de dotar anualmente una partida presupuestaria.

g) *Iniciativa reglamentaria*

Se amplía el concepto de Iniciativa Ciudadana a la capacidad para proponer la aprobación de Reglamentos, a través de los Consejos de Distrito o Sectoriales o por iniciativa de un grupo promotor que cuente con el respaldo del 1% de los empadronados mayores de 16 años.

h) *Gestión cívica de infraestructuras y equipamientos*

Si la Iniciativa Ciudadana se prevé para aquellas actuaciones no previstas por el Plan de Actuación Municipal, la gestión cívica se crea como una nueva forma de intervención de la ciudadanía en la gestión municipal. En los últimos años se ha experimentado positivamente la gestión directa, por parte de los ciudadanos, de equipamientos de competencia municipal. Esta fórmula se ha desarrollado especialmente en el caso de los centros cívicos,

equipamientos deportivos y centros de jóvenes. Ahora se trata de avanzar en el protagonismo de la ciudad y la Carta Municipal propone que las organizaciones y entidades de carácter cívico puedan participar también en la gestión de servicios, equipamientos o infraestructuras cuya titularidad corresponde a otras Administraciones Públicas (p. ej.: puerto y aeropuerto), en los cuales organizaciones como sindicatos, Cámara de Comercio y asociaciones de usuarios pueden aportar un mayor dinamismo e iniciativa y en los que la ciudad, a través del Ayuntamiento y de estas entidades debe adquirir un mayor protagonismo.

i) Campañas ciudadanas y cooperación municipal

La respuesta a graves problemas sociales (drogas, seguridad ciudadana, marginalidad, etc.), la capacidad de aplicar medidas para mejorar (o evitar la degradación) la calidad de vida urbana (tráfico, medio ambiente, patrimonio arquitectónico, higiene y limpieza, etc.), la promoción social y cultural de la ciudadanía (en general o por grandes grupos), todo ello requiere la realización de campañas que permitan articular la cooperación ciudadana mediante fórmulas diversas. Por ej.: apoyo público a iniciativas individuales ("Barcelona ponte guapa": rehabilitación ciudadana), colaboración organizada en estructuras mixtas (Consejos de Seguridad Ciudadana por Distritos) o por encargo de servicios de carácter social a grupos privados (cooperativas de asistencia domiciliaria), campañas de promoción de actividades ligadas a una mejora de los servicios y equipamientos (difusión del deporte, limpieza y acceso a las playas, organización de visitas a los museos o a las obras de la ciudad, etc.). Estas campañas permiten innovar en los mecanismos de comunicación, participación, cooperación y apoyo a la iniciativa ciudadana.

j) Organismos de consulta y participación

Con el fin de ser consultados por los órganos municipales y proponer conjuntamente soluciones a los problemas planteados, se confirman en la Carta Municipal los Consejos Consultivos Territoriales (de ámbito de Ciudad o Distrito) y los Consejos Sectoriales. En la actualidad, además de los Consejos de Entidades de Distrito, están ya participando en la gestión municipal Consejos Sectoriales como los de Bienestar Social, de la Juventud, Consejo

Económico y Social, Transportes y Circulación, Juventud, Escolar, Deportes, etc. Por otra parte, existe la posibilidad de creación de Consejos Consultivos de carácter puntual. Así se ha actuado con motivo de la redacción del Plan Estratégico o del propio debate de la Carta Municipal. Tanto en uno como en otro caso, se posibilita la representación de Entidades o de ciudadanos individuales que estén directamente relacionados con el sector del cual se trate. Más adelante expondremos sucintamente las características de tres Consejos de reciente creación que nos parecen especialmente innovadores: Justicia Municipal, Tributario y de Bienestar Social.

k) Derecho a la intimidad

La información tiene una doble vertiente. Si antes hemos explicado el derecho de los ciudadanos a estar informados no podemos olvidar que las administraciones recaban, en el ejercicio de sus funciones, una cantidad cada vez mayor de información sobre los ciudadanos. En la Carta, el Ayuntamiento de Barcelona se obliga a garantizar la intimidad y privacidad de los ciudadanos mediante la regulación de la utilización de Registros, padrones y otros instrumentos públicos, así como antes de la utilización de cada nueva tecnología para la gestión municipal.

l) Acceso de la ciudadanía a la Administración y transparencia del procedimiento administrativo

Con el fin de lograr una mayor transparencia y accesibilidad de la Administración, se han realizado ya mejoras significativas en las relaciones Administración-ciudadanos y se ha introducido algunas normas innovadoras en el proyecto de Carta. En este sentido, se establece que el Ayuntamiento no exigirá a los ciudadanos que aporten datos que ya consten en la propia Administración, se admiten declaraciones verbales relativas a sus circunstancias personales sin aportación de documentación justificativa, se propone la creación de "ventanilla única" en materia de autorizaciones. Además de las propuestas recogidas en la Carta Municipal, se están mejorando servicios ya existentes como el "010, Barcelona Información" o las oficinas informativas de los Distritos y se experimentan nuevas actuaciones como el "Teléfono 900" para la realización de determinadas gestiones administrativas.

m) "Carta Verde Ecológica"

Al margen de realizar las actividades propias en materia de medio ambiente, el Ayuntamiento debe comprometerse en la Carta Municipal a la redacción de una "Carta Verde Ecológica" donde se recojan los derechos medio-ambientales de los ciudadanos de Barcelona. Como medida más importante, el Ayuntamiento reclama para sí la competencia sobre la evaluación del impacto ambiental relacionado con los proyectos de obras y toda clase de actividades realizadas en el término municipal.

n) Defensa de los usuarios y consumidores

Otro aspecto innovador recogido en el articulado provisional es el reconocimiento de la capacidad municipal para defender los Intereses de los ciudadanos ante las grandes empresas, públicas y privadas, prestadoras de servicios públicos. La Carta reconoce así mismo la defensa general del ciudadano en tanto que consumidor, asumiendo competencias de inspección y sanción y promoviendo la colaboración de Entidades y Organismos del sector.

ñ) Consejo de Justicia Municipal

Ya hemos hecho referencia a los Consejos Sectoriales en la gestión local, pero, por su carácter específico y lo que significa de innovador, hacemos especial mención en este apartado del Consejo de Justicia Municipal, cuyo principal objetivo es supervisar el funcionamiento del Tribunal y de los Juzgados Municipales. En este sentido, el Consejo informará previamente, entre otros aspectos, sobre la fijación y modificación de la plantilla de jueces municipales. Asimismo, elevará anualmente una Memoria, de su propio funcionamiento y del Tribunal Municipal, al Ayuntamiento y al Consejo General del Poder Judicial.

La Carta prevé que el Consejo de Justicia Municipal será presidido por el alcalde y compuesto, entre otros, por el presidente y el fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, el presidente del Tribunal Municipal, un representante del Consejo General del Poder Judicial, de la Seguridad Pública del Estado y de la Generalitat, sindicatos y organizaciones empresariales y gremiales,

Federación" de Asociaciones de Vecinos, el Colegio de Abogados, el Colegio de Periodistas y otros.

o) *Seguridad ciudadana*

Para la consolidación de un modelo de seguridad ciudadana que suponga la actuación no solo en el terreno de la represión, sino también en el de la prevención y en el fomento de la participación-solidaridad ciudadana, la Carta contempla la constitución del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Delincuencia, presidido por el alcalde, como órgano de participación en esta materia. Este consejo a escala municipal complementaría los ya existentes en los Distritos y sustituiría al actual Consejo de Seguridad Urbana, el Consejo de Seguridad Ciudadana y de Prevención de la Delincuencia tendría una composición mixta, como el antes citado de Justicia Municipal y, en el futuro, incluso podrían integrarse. En el actual Consejo ya participan las organizaciones sindicales, empresariales, gremiales, vecinales y profesionales, junto con los representantes del Ayuntamiento y del Gobierno Civil, de la Policía y de la Justicia.

La Junta Local de Seguridad cuya presidencia la Carta asigna al Alcalde es el órgano de coordinación de los diferentes cuerpos policiales que actúan dentro del término municipal. Esta Junta estará complementada por las Mesas de Coordinación Policial de Distrito, presididas por el Concejal, presidente del mismo, que ya han empezado a funcionar en nuestra ciudad.

p) *Consejo Tributario*

Constituido en 1988 como órgano especializado adscrito al Área de Finanzas. Entre sus funciones destaca informar la propuesta de resolución de los recursos y reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra actos de carácter tributario. El Consejo tiene la facultad de elaborar una propuesta de resolución que, si bien no tiene carácter vinculante, puede ser asumida por los órganos decisorios del Ayuntamiento, como así ha sucedido regularmente desde su implantación.

q) *Consejo de Bienestar Social*

Tiene entre sus objetivos la potenciación de la coordinación entre las instituciones que actúan en este campo, hacer el seguimiento y evaluar las actuaciones que se lleven a término y debatir cuestiones relativas a la calidad de vida de la ciudad. Está integrado desde su constitución en 1988 por representantes de todas las áreas municipales y las entidades y asociaciones relacionadas con la materia en cada una de las comisiones que lo componen (Refugiados y extranjeros, Voluntariado, Drogodependencia, Pobreza urbana, etc.).

CONCLUSIONES

1. La gran ciudad expresa hoy melancolía por un pasado que no volverá y nostalgia de futuros menos Inciertos y más integradores. Se multiplican las tensiones sobre los usos y las formas de los territorios y las desigualdades, marginación y economías, pero también reaparecen proyectos colectivos, solidaridades sociales y procesos de integración colectiva. Como siempre, los cambios económicos y tecnológicos son contradictorios y susceptibles de usos sociales opuestos.

La crisis de los modelos ideales de ciudad, perseguidos por un urbanismo tan rígido como impotente era la Administración que lo gestiona para realizarlo de modo activo, no autoriza a tirar al niño con el agua sucia. La experiencia de Barcelona, donde todos estos fenómenos se han dado en los últimos 10 años, agravados además por un déficit histórico de inversión pública infraestructura!, por una crisis de reconversión económica extremadamente dura debido a la base industrial tradicional de la ciudad, por la fragmentación político-administrativa de la ciudad-real y la difícil relación con el Gobierno de la Comunidad Autónoma, demuestra que es posible dar la vuelta a la situación. El cambio de signo operado en la segunda mitad de los ochenta no se debe exclusivamente a la política de ciudad y a la acción del gobierno municipal pero indudablemente le debe mucho. Defendemos una política de ciudad muy intervencionista, entendiendo que la concertación público-privada, el planeamiento flexible, la desregularización y/o privatización en algunos sectores que se habían convertido en junglas normativas y burocráticas, y

una organización más "empresarial" del sector público, no va en detrimento de la iniciativa pública que no se adapta pasivamente a los resultados de las acciones opuestas de los agentes privados. Todo lo contrario: frente al discurso neoliberal de abandono, reivindicamos el liderazgo público local pero en condiciones tales que aseguren su eficacia económica y su control social.

2. Esta política y esta acción las podemos resumir en tres principios:

a) Acción pública integral que aborde a la vez objetivos urbanísticos, sociales, económicos, culturales, de racionalización administrativa y de participación ciudadana que debe confluir en la elaboración de un nuevo tipo de planteamiento estratégico y territorial que se basa en la definición de objetivos concertados (con las otras Administraciones públicas y los actores privados), de procedimientos claros y obligatorios para todos y de acciones fuertes o duras (debidamente atribuidas en el tiempo y en la financiación a sus responsables).

b) Definición de un proyecto de ciudad movilizador de recursos, energías e ilusiones que se concrete en proyectos específicos (como los Juegos Olímpicos) pero también en una voluntad política explícita y continuada de promoción de la ciudad y de la calidad de vida de sus ciudadanos.

c) Generación de un patriotismo de la ciudad que permita a sus líderes, actores y conjunto de la ciudadanía asumir con orgullo su pasado y su futuro y, especialmente, su actividad presente en todos los campos (desde la presencia internacional hasta la lucha contra la pobreza, desde la estética hasta la iniciativa económica). Este patriotismo de ciudad se inscribe en la asunción plena del rol de capital de Catalunya (y de segunda capital de España) y en la firme vocación de centralidad en el sistema europeo de ciudades.

3. La gobernabilidad de la gran ciudad creemos que no puede plantearse en términos estáticos, de gestión de servicios públicos y de control social, sino según objetivos de promoción, de funcionalidad y de integración o solidaridad. Para ello y a modo de resumen de argumentos ya expuestos queremos insistir en:

a) La necesidad de un gobierno local fuerte, representativo, eficaz y estable y con capacidad de liderazgo.

b) La articulación o coordinación de las políticas y de las Administraciones públicas en el marco municipal-metropolitano, con re conocimiento del protagonismo propio del gobierno(s) local(es).

c) La concertación público-privada tanto en la definición de objetivos y programas como en la ejecución de líneas de acción y de proyectos.

d) La asunción de nuevas competencias por parte de la ciudad para responder mejor a la crisis de funciones y servicios públicos y a nuevas demandas ciudadanas, para garantizar la debida coordinación de las políticas públicas y la participación ciudadana en ellas y para utilizar o recuperar los recursos de la ciudad y de sus servicios públicos.

e) El desarrollo de todos los mecanismos posibles de comunicación y de participación, utilizando todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y las mayores posibilidades de promoción de la vida comunitaria.

4. Por estas razones hemos insistido tanto en la necesidad de un régimen especial para la gran ciudad. No se trata de reclamar ningún privilegio sino de responder a una necesidad reconocida hoy internacionalmente, que se ha expresado en organismos políticos y económicos (Comunidad Europea, Banco Mundial) y que ha dado lugar a iniciativas legislativas y contractuales de muchos gobiernos nacionales (es suficiente citar los casos de Francia y de Italia). No insistiremos en los argumentos que ya se han dado a favor del régimen especial. Únicamente señalar que hoy las grandes ciudades son el continente donde se acumulan grandes problemas y grandes retos de la humanidad y que hay que hacerles frente desde ella misma. Las nuevas relaciones entre medio ambiente y producción, entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio, entre generaciones y roles sociales, entre derechos urbanos teóricos y acceso o ejercicio social a/de lo que éstos ofrecen o posibilitan, entre grupos sociales desiguales y diversos, cuando no opuestos, no sólo por diferencias económicas sino por culturas, entre universalidad e identidad local, entre usos alternativos de nuevas

tecnologías, entre libertad y seguridad, entre demanda de servicios sociales y burocratización o saturación de éstos (p. ej.: Justicia), etc. Debería evitarse que, una vez los cambios tecnológicos y los progresos sociales y políticos democráticos han llevado a la superación de la "ciudad-fábrica". se reprodujera un artefacto similar con la "ciudad del terciario superior", dual y excluyente, hiperfuncional hasta perder su funcionalidad principal, la polivalencia, que olvidara la calidad de vida de sus sujetos y las demandas del territorio de su interland.

5. Precisamente uno de los aspectos que debe hacer posible el régimen especial es el rol internacional de las grandes ciudades. Estas deben ser competitivas a nivel mundial y especialmente, en nuestro caso, europeo. Para ello necesitan actuar en estos ámbitos y cooperar entre sí:

- Las grandes ciudades deben estar presentes en los organismos internacionales que les interesan directamente o, en todo caso, estar legitimadas para llevar a cabo una actuación eficaz ante ellos (hoy: C.E.E. especialmente, pero también bancos internacionales, etc.).
- La ciudad debe desarrollar una política de promoción hacia el exterior y de atracción hacia sí (inversiones, infraestructuras, eventos, etc.).
- El intercambio y la cooperación entre ciudades y entre regiones urbanas de distintos países se convierte hoy en uno de los ejes principales de una política de desarrollo para cada una de aquellas.
- Muchos de los problemas que deben abordar las grandes ciudades requieren la implementación de políticas a nivel internacional: medio ambiente, infraestructuras de comunicación, inmigración, grandes iniciativas económicas, tecnológicas o culturales.

Por otra parte, el rol internacional de las ciudades europeas puede descuidar la otra cara de la moneda: el de la cooperación con los países y ciudades más atrasados y/o más desequilibrados y marginados, el de la solidaridad. Una política internacional de cooperación debe apoyarse fuertemente en las ciudades, más operativas, más capaces de dar respuestas efectivas a las

demandas de otras ciudades y regiones que los organismos internacionales o nacionales "especializados". Para ello deben obtener los medios necesarios de estos organismos, pero también plantearse esfuerzos propios. Así por ejemplo, en el proyecto de Carta Municipal de Barcelona se propone una partida obligatoria que alcance, gradualmente, el 0.7% del Presupuesto para Cooperación Internacional.

6. La política de grandes ciudades es un terreno obligatorio de encuentro entre el Estado (se entiende gobiernos y administraciones central y autonómica) y el Gobierno Local (se entiende Ayuntamiento y ente supra-municipal/metropolitano). Todo lo que se ha dicho hasta ahora no es posible si no se da este encuentro. El garantizar el rol promotor e integrador de la gran ciudad, su competitividad internacional y su funcionamiento interno es una cuestión de interés nacional de la mayor importancia. El Estado deberá hacer un esfuerzo de gran generosidad para delegar o compartir competencias que le eran exclusivas (p. ej. las internacionales, de justicia y seguridad), para transferir recursos financieros y materiales que son indispensables a la ciudad (p. ej. el suelo en posesión de organismos públicos estatales: cuarteles, ferrocarril, puerto, etc.) y para desarrollar una nueva práctica de coordinación y concertación que inevitablemente dará un fuerte protagonismo a los representantes políticos locales. Debe tenderse asimismo a una fuerte articulación entre Comunidad Autónoma y Gobierno de Gran Ciudad (que lógicamente tenderá a constituir una red de consorcios, convenios, contratos, etc.) para desarrollar funciones y actuaciones en común. En el caso de Madrid la Comunidad Autónoma asume el rol metropolitano pero no ocurre lo mismo en las otras grandes ciudades españolas en las que el territorio de la Comunidad es muy superior al de la región metropolitana.

7. Por último, pero no lo último, la ciudad, y en este caso no exclusivamente la gran ciudad, es el lugar de la innovación democrática, el contexto donde se interrelacionan los problemas y los progresos de nuestra época, el espacio de construcción de relaciones sociales más solidarias y tolerantes. La ciudad viene de lejos y es nuestro futuro.

NOTAS

¹ En las diversas materias, tanto las relativas a urbanismo y obras públicas como las que se refieren a servicios personales, será necesario distinguir entre obras y servicios de interés general o de ciudad y de interés de distrito o barrio.

* Colaboración de Margarita Obiols.

Este artículo es parte de una ponencia más general expuesta en el Curso de Postgrado en Gestión y Gobierno Municipal, que trata sobre la Transformación de Barcelona.

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN URBANA

Marino Henao

Esta exposición se divide en 7 partes, así:

1. Los problemas; 2. La descentralización, la democratización y la devolución de poder al ciudadano; 3. Las razones de la descentralización y una estrategia para eliminar presiones explosivas sobre las grandes ciudades; 4. Medición del grado de descentralización; 5. Financiamiento del desarrollo urbano: socialización de los costos e individualización de las ganancias. Hacia la eficiencia del sistema de subsidios; 6. Planeación y regulaciones urbanas: Descentralizar y democratizar las gestiones urbanas; 7. Estructuras organizacionales, desarrollo Institucional y alternativas de gestión de servicios locales.

1. LOS PROBLEMAS

Se hacen muchas generalizaciones pero las realidades son muy diferenciadas, muy complejas y, ciertamente llenas de dilemas, interrogantes y paradojas.

a) En todos los eventos internacionales hablamos de los acelerados cambios y de los problemas que ello envuelve; pero la realidad de la mitad de los municipios de Latinoamérica es la de un mundo bastante estático, inercial, controlado por poderes tradicionales. Huyendo de ese mundo anclado en el pasado, sujeto a antiguas formas de dominación y de control; sin oportunidades de acceso a los servicios básicos y decreciente en oportunidades de ingreso y empleo, una población culturalmente rural se aglomera en las grandes ciudades. Así, mientras la mitad de los municipios pierden población en términos absolutos o como participación en el total nacional, encontramos grandes metrópolis y ciudades mayores con explosivo crecimiento poblacional, en una gama que va desde metrópolis rurales (sin adecuada infraestructura de servicios urbanos, ni industrialización, ni cultura urbana) hasta ciudades que en su momento fueron modelos de desarrollo urbano y que hoy se ven amenazadas por la contaminación, la congestión vehicular y los enormes déficit en la cantidad y calidad de la vivienda.

b) Así, en una rápida mirada uno puede observar entre los problemas urbanos de la mayoría de los países de la región:

- Un crecimiento vertiginoso de los déficit habitacionales de muchos países.
- Bajas inversiones en urbanización de tierras.
- Subutilización y rápido deterioro de las infraestructuras existentes.
- Elevación artificial de los costos de la tierra.
- Crecimiento caótico, disfuncional y contraproducente de las ciudades.

c) Es paradójico que todo ese panorama deriva de políticas, modos de organización y gestión urbana y regulaciones que supuestamente están inspiradas en los propósitos de:

- Asegurar un crecimiento planificado y ordenado de las ciudades.
- Favorecer a los grupos más pobres; y
- Asegurar el pleno empleo de los recursos.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN, LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA DEVOLUCIÓN DE PODER AL CIUDADANO

Desde el punto de vista de filosofía política, la descentralización es consistente con los avances hacia la democratización, la devolución de poder al ciudadano y los nuevos conceptos de la planeación y la gestión.

En realidad resulta del renacimiento de una vieja corriente filosófica que supone que muchas decisiones tomadas independientemente por diversos agentes pueden crear un orden superior.

Este concepto que había sido desestimado o anulado por la lógica mecánica de la teoría de la planeación tradicional, ha sido revalorizado por los desarrollos de la química y la física moderna. Así, empieza a reconocerse que el complejo juego de los factores que actúan en la sociedad, trasciende con mucho las pretensiones ordenadoras de las élites cultas, o de las tecnocracias o de los planteadores convencionales.

Sin embargo, pese a los enormes, reiterados y recurrentes fracasos de los métodos de la planificación autoritaria, aún hay quienes insisten en utilizar esas técnicas burocráticas de diagnóstico, pronóstico e intervención.

En el otro extremo, hay quienes quieren reducir el complejo juego social a interacciones económicas, políticas o administrativas. Sin duda la lógica de la utilidad, el interés o la productividad introducen a dimensiones claves de la competencia humana, pero no puede ignorarse tampoco las necesidades y realidades de la cooperación, la confianza y la solidaridad, que sin duda están presentes en todas las grandes aventuras, empresas y avances, no digamos del ser humano, sino de todas las especies, como también lo están evidenciando las investigaciones de la biogenética actual.

Precisamente, la edición de mayo del año pasado de *American Economic Review* recoge un conjunto de ensayos sobre la evolución del comportamiento altruista. Así la "*economía evolutiva*" empieza a revisar los conceptos de la economía tradicional para sustituir visiones mecanicistas —que confían excesivamente en el control de ciertas palancas— por una visión más sistémica, ecológica y ajustada a las complejas realidades observables.

En síntesis, viejas intuiciones del hombre común, conceptos de la filosofía clásica y los más profundos avances de la ciencia en la física, la química y la biotecnología, contribuyen a redescubrir y revalorizar la riqueza del juego abierto entre agentes que pueden sacar las mayores ventajas de la competencia y la cooperación.

Déjenme decirles que las mismas razones que en el pasado alejaron a las ciencias sociales y humanas de las ciencias naturales, hoy las acercan. Recordemos que la crítica de los pensadores

sociales clásicos al uso de los métodos de las ciencias naturales estuvo precisamente bien enfocada en advertir sobre las enormes limitaciones de la lógica mecánica para aprehender la enorme complejidad de la vida real.

Así pues, aunque estamos lejos de contar con una teoría unificada del desarrollo, la cultura económica, la cultura política y la cultura jurídica, avanzan a revalorizar la opinión del usuario, el sentido común, el punto de vista de los interesados, los principios del derecho y la creación de ambientes de *confianza* para las relaciones intersubjetivas.

La vigencia y garantía de esos valores, permiten a las sociedades la más importante fuente e impulso del desarrollo: la liberación y canalización positiva de las energías humanas.

Sin las condiciones económicas, políticas y jurídicas mencionadas, es difícil esperar que en una sociedad haya el vigor, la creatividad y la fe en el futuro, que son la base del esfuerzo humano.

3. LAS RAZONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y UNA ESTRATEGIA PARA ELIMINAR PRESIONES EXPLOSIVAS SOBRE LAS GRANDES CIUDADES

Al tratar de recoger los argumentos en favor de la descentralización, uno se encuentra con temas como la búsqueda de escalas geográficas adecuadas para la prestación de servicios públicos; el aprovechamiento de las ventajas de la intermediación; la transición a nuevos métodos y técnicas de planeación y de gestión; la desburocratización; la necesidad de mejorar las funciones de comunicación y de agregación y articulación de intereses, en el sistema político; el control del desempeño de las organizaciones públicas y el seguimiento de la actividad de políticos y funcionarios; el incremento del ahorro social derivado de la participación comunitaria en la realización de obras o en la prestación de servicios públicos; la necesidad de abrir el sistema político y la maquinaria gubernamental ante los insumos y demandas del entorno.

Todas estas son razones muy relevantes, pero quiero detenerme en algo que estimo esencial: la descentralización se requiere para eliminar distorsiones en el sistema económico, que incentivan la inadecuada distribución de la población. Permítanme explicar:

En Latinoamérica hay dos espacios sobrepoblados: las grandes ciudades y el sector rural. La mayoría de los pequeños municipios están perdiendo población o con tasas de crecimiento poblacional inferiores a las medias nacionales de sus países. Muchas ciudades intermedias que podrían ser importantes centros de desarrollo, se ven privadas de capitales que los inversionistas prefieren localizar en las grandes metrópolis.

Paradójicamente ello está influyendo en la crisis de las grandes metrópolis latinoamericanas, en las cuales un *inadecuado sistema de financiamiento de su desarrollo urbano* nos impide saber si atraen población porque constituyen una mejor alternativa económica o porque los mecanismos de subsidio ocultan los rendimientos decrecientes de localizarse o invertir en ellas.

Así una razón económica muy relevante para la descentralización es quitar los subsidios indiscriminados, desfocalizados y, frecuentemente regresivos, que se dirigen a las grandes ciudades, en cuanto estos pueden:

- * Artificialmente prolongar un esquema económico contra productivo.
- * Hacer perder la sensibilidad a los problemas de aglomeraciones ahogadas por la contaminación; la congestión vehicular y las crecientes dificultades de abastecimiento de agua; sanitarias y de recolección de basuras; y
- * Al quitarle al resto de los municipios recursos financieros, o atraer sus recursos humanos o privar de autonomía a esos otros centros urbanos intermedios o menores, las grandes metrópolis no sólo multiplican sus problemas sino que privan al resto de los municipios de desarrollar sus potencialidades en una época en que las distancias y limitaciones geográficas empiezan a pesar menos en vista de las oportunidades que abren la revolución de

las comunicaciones; el peso creciente del sector servicios; el desarrollo de la informática, en fin, el avance hacia un mundo altamente tecnologizado.

Simplemente, las grandes metrópolis son las primeras víctimas del centralismo; son las víctimas de su inmenso poder político que permite decisiones económicamente contraproductivas; y, en todo esto, son las víctimas de un esquema de financiación del desarrollo que anestesia sobre las implicaciones de cada obra de desarrollo urbano pues si los habitantes de cada ciudad no pagan sus impuestos, contribuciones por la realización de obras y tarifas costeables por los servicios, no existen bases para que se pueda conocer la racionalidad o irracionalidad económica y política de las decisiones.

Ante ello, en el pasado se propusieron estrategias para retener población en las áreas rurales; detener las migraciones a las ciudades; en fin, "revertir" las tendencias hacia la urbanización. Ese enfoque no ha sido muy apropiado porque, en realidad, el exceso de población es aún más grave en las áreas rurales del mundo en desarrollo pues en un marco de baja productividad, de atraso tecnológico y de uso de fuentes muy primitivas de energía, tiene una alta incidencia en la erosión y desertificación de los suelos; el agotamiento de las fuentes de agua; y la destrucción de los bosques.

Creo que hay mejor criterio en promover procesos de descentralización; fortalecer la democracia local y desarrollar capacidades de planeación y gestión local. En ese marco, es posible avanzar en los propósitos de incentivar una conciencia de costos de los recursos naturales y del ambiente; promover procedimientos de formación o eliminación de regulaciones urbanas con una base amplia de participación ciudadana, adecuados insumos técnicos y evaluaciones costo/beneficio; buscar alternativas eficientes de gestión de infraestructura y servicios urbanos; adoptar estrategias para enfrentar la vulnerabilidad urbana; y desarrollar capacidades para la atención y administración de desastres.

En estos términos, no hay duda de que para enfrentar las distorsiones generadas por inadecuados sistemas de asignación de los recursos públicos; para permitir la colocación eficiente de los

recursos privados; y para mejorar la productividad de la sociedad en su conjunto, es fundamental promover la descentralización fiscal; la descentralización administrativa y el desarrollo de capacidades de planeación y gestión para municipios.

4. MEDICIÓN DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización apenas se están iniciando en Latinoamérica. Por supuesto, a todos nos interesa saber en qué casos hay avances reales y en qué casos, detrás de la retórica descentralista, las fuerzas dominantes están en favor de la centralización. Por esto es necesario apoyar la unificación de estadísticas fiscales y de gestión, a la búsqueda de la comparabilidad de los datos.

A este propósito y en el aspecto fiscal, el "Sistema de Cuentas Nacionales" de Naciones Unidas y el "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas" del Fondo Monetario Internacional, son instrumentos claves. Ellos usan la metodología de "operaciones efectivas" (ingresos y pagos efectivos) que permite manejar información más precisa para determinar el déficit o ahorro corriente de los niveles subnacionales de gobierno.

Sin duda, hay que impulsar el uso de estos sistemas de cuentas. Pero, obviamente, para evaluar el grado de descentralización, hay una variedad de instrumentos y de sistemas de indicadores.

Para una *primera mirada* al grado de descentralización de un país, yo uso dos fórmulas relativamente sencillas:

La primera, es un cociente de los recursos fiscales subnacionales (municipales o regionales) divididos por el PIB del país. Los recursos fiscales locales son la sumatoria los recursos propios del municipio (tributarios y no tributarios), las transferencias y el acceso a fondos de crédito o cofinanciación. Sin embargo como el grado de influencia de municipios o regiones en el manejo de los recursos difiere según cada una de estas fuentes, le asigno un factor de ponderación que va desde 0 hasta 1. Así, en un caso extremo en que el municipio recibe transferencias totalmente condicionadas sin

ningún grado de autonomía en la asignación (o simplemente para financiar gastos por instrucciones, órdenes o reglamentos muy detallados adoptados por el nivel nacional) el valor de este factor sería 0, y cualquiera que fuera el monto de la transferencia el resultado, obviamente sería 0.

Se expresa así:

$$\frac{(\text{Rec. Propios}^*a) + (\text{Transferencias}^*b) + (\text{Rec. crédito o cofinanciación}^*c)}{\text{PIB}}$$

En la segunda fórmula simplemente se aplican los mismos factores en relación con el ingreso (o gasto) público total.

Se expresa así:

$$\frac{(\text{Rec. Propios}^*a) + (\text{Transferencias}^*b) + (\text{Rec. crédito o cofinanciación}^*c)}{\text{Total de los Recursos Públicos}}$$

La variante más sencilla de esta fórmula está en entender como "Recursos Públicos" la sumatoria de los recursos presupuestales del sector central nacional y los recursos de los niveles subnacionales, pero en muchos países, aún, (pese a los avances de los procesos de privatización), existen numerosas empresas industriales y comerciales del Estado, inversiones públicas en empresas privadas y subsidios que no pasan por el presupuesto (vía tasas de interés, fondos especiales de fomento, etc.), todo lo cual, en rigor, debería conformar el concepto de "recursos públicos" y de "gasto público", así sea muy indirecto. Es muy importante tener esto claro para saber si las cifras son o no son comparables.

Para ambas fórmulas conviene advertir que transferencias condicionadas no son sinónimo de transferencias "regladas". Normas claras para fijar el monto de las transferencias y parámetros de distribución de estas entre municipios y/o regiones, son necesarios para evitar criterios arbitrarios de asignación, clientelismo, paternalismo, altos costos de transacción e incertidumbre en la asignación de recursos para los niveles subnacionales. Las transferencias "regladas" se oponen a los aportes "discrecionales" del nivel nacional hacia las regiones y

municipios, en cambio el concepto de transferencias "condicionadas" implica limitaciones a la autonomía de los niveles subnacionales para la libre destinación de los recursos o la obligación del nivel subnacional de comprometer parte de sus recursos propios en determinados programas, actividades o funciones escogidos por el nivel nacional (contrapartidas, etc.).

No se trata aquí de calificar como "buenos", "malos", "necesarios", "convenientes" o "inconvenientes" estos condicionamientos. Para efectos de la *medición del grado de descentralización* lo que importa es establecer si los hay y cuál es su alcance. La autonomía local obviamente está en función inversa de tales condicionamientos. En la fórmula eso se refleja en un valor entre 0 y 1. Si hubiera plena autonomía local para manejar los recursos (no hay condicionamientos) el valor sería uno y este valor será decreciente en cuanto haya más o menos condicionamientos hasta llegar a cero, que es el caso extremo en que los municipios reciben recursos para pagar cuentas o compromisos, conforme a instrucciones u órdenes del nivel nacional.

Igualmente, hay que darle un valor entre 0 y 1 al grado de autonomía de los municipios para acceder a los recursos de crédito y a los costos y tiempos de transacción necesarios para acceder a los fondos de cofinanciación.

Hay diferentes fórmulas (por ejemplo: Hunter, J.S.H. "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for evaluation", 1974) para medir el coeficiente de equilibrio o desequilibrio entre los recursos de los niveles de gobierno (o de administración territorial). En todo caso se entiende que para conocer el grado de descentralización no basta con verificar el monto de los recursos que pasan por el presupuesto regional o municipal sino que hay que utilizar un factor para ponderar su nivel de influencia (de autonomía) en la disposición de los recursos.

Para evaluar el grado de descentralización administrativa hay que darle valores a las funciones (educación, salud, agua potable y saneamiento, etc.) de los niveles subnacionales (municipios y regiones), y, otra vez, este valor debe tener como factores de ponderación el grado de autonomía para adoptar sus formas organizacionales, sus plantas de personal y su régimen de

contratación (no simplemente para celebrar contratos, que obviamente debe tener la competencia), el acceso a la información, la autonomía para sus procedimientos de presupuesto (preparación, adopción, ejecución, fiscalización) y la autonomía para la programación de inversiones y la definición de proyectos.

No se trata ahora de calificar si es "conveniente" o "inconveniente" que el nivel nacional tenga mayor o menor intervención o influencia en las formas organizacionales, plantas de personal y procedimientos de gestión (contratación, presupuesto, programación de inversiones), sino que, para efectos de la medición del grado de descentralización administrativa, obviamente hay que darle un valor a esas intervenciones para pesar los niveles de influencia central o de autonomía local.

En fin, tenemos que seguir avanzando en desarrollar instrumentos de medición y evaluación que permitan afinar el análisis sobre avances y retrocesos de los procesos de descentralización.

5. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO: SOCIALIZACIÓN DE LOS COSTOS E INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS GANANCIAS. HACIA LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE SUBSIDIOS

En muchas ciudades latinoamericanas es altísimo el porcentaje de tierra urbana ociosa. En algunos casos, estos terrenos urbanos ociosos equivalen al área de importantes ciudades europeas. ¿Cuál es el esquema económico, político y de gestión que hace posible que estos despilfarros coincidan con impresionantes déficit de infraestructura y vivienda?

Para nosotros, aunque concurren varias razones, la más explicativa es que estos desarrollos urbanos gozan del más regresivo de los subsidios: inversiones públicas en infraestructura que no se recuperan ni por la vía de las tarifas ni por la vía de las contribuciones por las mejoras (valorización) y que se benefician de recursos provenientes de impuestos que paga el conjunto de los contribuyentes del país.

Es normal que si la valorización de los inmuebles no ha sido causada por las inversiones o los costos *asumidos por su propietario*, el inmueble no cumpla la función económica de la propiedad debido a la distorsión del sistema de precios y a las actividades puramente especulativas.

En un sistema así es comprensible que muchos poseedores de tierras se vean inclinados a esperar pasivamente las inversiones públicas en Infraestructura que tendrán para ellos costos irrisorios y beneficios altísimos. De esta manera, la especulación urbanística se convierte en un rentable negocio en el que se socializan los costos y se Individualizan las ganancias.

Se trata de una excepcional industria en que la tierra bruta se convierte en tierra urbana mediante un extraño proceso de financiación en que el conjunto de la sociedad paga las inversiones en infraestructura y equipamiento, mientras los propietarios de inmuebles reciben ese valor agregado, frecuentemente sin ningún costo.

En ese sentido es imposible concebir un adecuado funcionamiento de los mercados de tierras sin los conceptos complementarios de impuestos a la propiedad, contribuciones por mejoras (valorización) y tarifas costeables por servicios públicos.

En el mismo sentido, no puede esperarse la movilización de inversión privada para el financiamiento de infraestructuras, equipamiento y vivienda urbana, si a los potenciales inversionistas se les presenta como panorama un mercado absolutamente distorsionado, sin expectativas de recuperación de costos, en un esquema marcado por la mala localización de las inversiones, los sobrecostos de contratación, los excesos de personal, los sobrecostos financieros derivados de la mala programación de las obras y, paradójicamente, por un sistema de subsidios que benefician a quienes no los necesitan y perjudican a los supuestos beneficiarios.

Y en relación con lo anterior, la reducida oferta de tierra urbanizada eleva desmesuradamente sus costos, favorece la especulación, acentúa los déficit habitacionales, lanza un alto porcentaje de la población a construir improvisadas viviendas en

áreas no urbanizadas y no aptas para urbanización (inclusive en zonas inundables, erosionables, o expuestas a otros riesgos de desastre) por limitaciones geográficas.

En general, es este el cuadro de muchas ciudades latinoamericanas marcadas por su caótico crecimiento, los sobrecostos de la vivienda popular y el aumento de la pobreza urbana.

Son los paradójicos resultados de un esquema de financiación y gestión del desarrollo urbano sin adecuado funcionamiento de los impuestos a la propiedad territorial, sin pago de las contribuciones por obras públicas y si adecuados sistemas tarifarios para los servicios. Es simplemente un sistema anestesiado en el que no es fácil ver la causa y el avance de los problemas.

El problema planteado se relaciona directamente con la *focalización de subsidios*, que es uno de los puntos claves en los enfoques que inspiran nuestros programas de cooperación, los desafíos actuales y los programas de ajuste estructural.

En realidad los sistemas de subsidios que se concentran en los productores u oferentes (empresas estatales y privadas apoyadas por el Estado) o como en este caso, en los propietarios de tierra urbana:

- Sólo llegan residualmente a los destinatarios.
- Hay lugar a fáciles desviaciones, en cuanto permite ocultar los verdaderos beneficiarios y víctimas de un modelo caracterizado por su complejidad y escasa transparencia.
- Impide a los destinatarios del subsidio una elección libre de su proveedor, pues para gozar del subsidio se ve obligado a comprar o a usar los servicios o los bienes (en este caso, la tierra o la vivienda) de las entidades (estatales o privadas) escogidas por los políticos y los funcionarios estatales.

También son inconvenientes los sistemas de subsidios que crean dependencias, constituyen un refuerzo negativo a los propios esfuerzos de los beneficiarios o que, simplemente no corresponden

a programas dirigidos al desarrollo de las capacidades humanas, la autoayuda y la sostenibilidad.

Finalmente, son cada vez más claros los efectos negativos de subsidios que funcionan como anestésicos bloqueando las señales de alerta del mercado, los mensajes del sistema de precios y la necesaria conciencia de costos, de fuentes de financiación y de uso racional de (os recursos).

Eso no significa que deba eliminarse por principio, cualquier subsidio.

Al contrario. Se trata de establecer sistemas de subsidios eficientes, transparentes y positivos en la dirección del desarrollo, la autosuficiencia y la sostenibilidad.

A este respecto ya existe una diversidad de experiencias, unas exitosas y otras promisorias. En todos los casos la palabra clave parece ser "**FOCALIZACIÓN**". Así, la precisión del sistema en cuanto a sus objetivos y destinatarios inspira la transición hacia subsidios del lado de la demanda, que permiten al usuario (poseedor de un bono o un título valor) escoger a su proveedor, promoviendo condiciones de competencia y eficiencia entre los oferentes de bienes o servicios subsidiados.

Estos apoyos no sólo facilitan el acceso de los grupos de bajos ingresos a los mercados de tierras, de materiales de construcción o de viviendas, sino que pueden estimular el desarrollo de estos mercados. En la misma dirección, si el acceso al mercado financiero para la vivienda se ve obstruido por falta de garantías que satisfagan a las entidades financieras formales o por el atípico comportamiento de los Egresos de las familias del sector informal, es posible el desarrollo de fondos privados de garantía o seguros. Así con financiación parcial proveniente de bonos o títulos valores emitidos para subsidio, familias de bajos ingresos o del sector informal pueden facilitar su acceso a los sistemas financieros formales.

En ese sentido conviene destacar los importantes avances que Colombia y Chile han hecho en cuanto a la movilización de ahorro privado para la vivienda y en cuanto a focalización de sus sistemas

de subsidio para la vivienda. Conforme a lo expuesto, es necesario incorporar estos conceptos en el campo de la infraestructura urbana y la gestión de servicios locales.

6. PLANEACIÓN Y REGULACIONES URBANAS: DESCENTRALIZAR Y DEMOCRATIZAR LAS GESTIONES URBANAS

En mi opinión zonificar o no zonificar actividades urbanas; densificar; rehabilitar o permitir el crecimiento horizontal de la ciudad, no pueden ser fórmulas doctrinarias sino la consecuencia de una reflexión social sobre las alternativas de uso eficiente del suelo urbano o urbanizable.

En el mismo sentido, los conocimientos técnicos deben ser el insumo para que las comunidades locales por sí mismas, y mediante los mecanismos de participación democrática, decidan sobre qué terrenos son aptos para urbanización y cuáles no. Esto evitará que unos pocos puedan, bajo pretextos técnicos, imponer regulaciones hechas a la medida de sus intereses, de sus necesidades o de sus capacidades; esto le dará a las normas que se adopten la fuerza necesaria para su real ejecución; y esto le dará a los funcionarios verdadera *autoridad* en cuanto actúan como ejecutores de la voluntad ciudadana y en defensa de valores o Intereses legítimos. Ello hace posible la aplicación de regulaciones urbanas necesarias, como aquellas que apuntan a impedir la urbanización de terrenos:

- * En áreas de riesgo (inundables, erosionables, etc.).
- * Por serias consideraciones ecológicas (contaminación de las aguas, etc.), o
- * En protección de los potenciales compradores de terrenos, si los suelos no tienen condiciones geográficas mínimas que hagan técnica y económicamente viables los desarrollos de infraestructura o la seguridad de la construcción.

Es decir, más que fórmulas o recetas, lo que se requiere es instalar o promover a nivel local una capacidad social de reflexión

sobre los problemas y desafíos urbanos, las oportunidades y la manera de construir concertadamente el futuro.

Una reflexión social, abierta y democrática, puede conducir a *desregular* diversos aspectos del mercado de (atierra y actividades de construcción. Ciertamente podría encontrarse que muchas normas son obsoletas, innecesarias, contraproductivas, no financiadas y, aún, en algunos casos, que fueron hechas a la medida de capacidades, prejuicios o intereses de unos pocos, pero que no corresponden al interés o las posibilidades de la mayoría. ' 1

En realidad, por ciertas épocas se ha producido una verdadera *inflación* de normas en vivienda y desarrollo urbano, a veces impulsada en su origen por actores económicos que así logran trasladar costos, encubrir deficiencias y distorsionar las condiciones del mercado al asegurar ventajas, imponer condiciones que les resultan favorables y dejar con los sobrecostos de la *ilegalidad* a un porcentaje muy alto de la población (a veces la mayoría) que no puede ajustarse a parámetros hechos para capacidades de pago; pautas sociales o flujos de fondos que corresponden a la minoría.

Resulta entonces que, así como es necesario combatir la inflación, en los precios; también es necesario atacar la *inflación regulativa* que consiste en este exceso de normas en relación con los costos que en forma de abstenciones, pasos; tiempos y procedimientos puede asumir la sociedad en su conjunto, y los grupos más pobres en especial.

En muchos países, tales ambientes de *inflación regulativa* han hecho inevitable que la sociedad y la economía informal construyan su propio sistema de reglas y operen con sujeción a ellas. En realidad, algunos segmentos de la sociedad no pueden acatar el sistema estatal, de regulaciones sin arriesgar su supervivencia.

Por ello, en este campo es fundamental radicar el concepto democrático de que cualquier regulación solo puede ser adoptada: en un proceso abierto; libre y público en donde haya ocasión de examinar su relación costo/beneficio y sus posibles beneficiarios y víctimas; cohibir cualquier intento de expansión secundaria (vía: resoluciones: o circulares de la burocracia); y, sobre todo, discutir los límites dentro, de los cuales ciertas normas se convierten en una

carga excesiva o en un peso muerto para la sociedad en su conjunto y, en especial, para los grupos pobres; que frecuentemente son la mayoría.

7. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES DESARROLLO INSTITUCIONAL Y ALTERNATIVAS DE GESTIÓN DE SERVICIOS: LOCALES"

a) **Estructuras organizacionales:** Las estructuras organizacionales; por sí solas; no resuelven las carencias en la calificación del personal, pero (como: está probado) malas estructuras: organizacionales y, malos: procedimientos sí pueden bloquear la acción del más calificado personal.

Realmente, no tiene sentido que a nivel-local se: mantengan las; estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos; que replican: la organización burocrática y frecuentemente obsoleta del nivel nacional en la mayoría de los países latinoamericanos.

El mayor problema está en que muchos de los programas nacionales de apoyo a los municipios y aún, instituciones académicas y ONGs, a taita de alternativas, terminan proponiendo para las municipalidades estas formas de organización y de acción administrativa, "*optimizando la solución equivocada*" al tratar de mejorar esquemas ^procedimientos que simplemente, no han sido concebidos para organizaciones de otra escala, o ni siquiera han funcionado a su escala o simplemente, ya son alternativas organizacionales obsoletas.

Ello puede cohibir avances institucionales necesarios, búsqueda de nuevas alternativas de gestión, desarrollos organizacionales requeridos e incorporación de tecnologías y capacidades gerenciales.

En realidad, es clave que los propios municipios y las entidades regionales y nacionales de apoyo comprendan la necesidad de fortalecer instancias y procesos permanentes de reflexión sobre las estructuras y procesos de su maquinaria administrativa a fin de, asegurar la adecuada distribución de cargas, responsabilidad y recursos; remover factores que frenan la acción administrativa a fin

de asegurar adecuados flujos de información; revisar procedimientos de contratación, presupuesto y personal; depurar objetivos y funciones de dependencias y entidades descentralizadas y promover, la descentralización y la desconcentración, no sólo del nivel nacional hacia regiones y municipios, sin estos hacia sus comunidades. Esto último es lo que conecta los procesos de descentralización con el avance político y las oportunidades administrativas que crea la democracia local.

Ahora bien, en el análisis relativo al diseño organizacional conviene tomar en cuenta que para algunos expertos y pese a reconocer que "la organización formal no, garantiza productividad ni eficiencia" sigue siendo "imprescindiblemente necesaria".

Hay que reconocer que con frecuencia a las estructuras formales se les atribuyen debilidades, limitaciones e insuficiencias que, en rigor, corresponden a la simple vulnerabilidad política de las organizaciones, a problemas de gestión, a los sistemas de comunicación con el medio ambiente, a las capacidades del personal y a la cultura organizacional.

En realidad, como señalan Peter y Waterman en la ya clásica publicación *en busca de la excelencia*, "los problemas de estructura a pesar de su innegable importancia, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración".

Con todo, la rígida distribución de funciones por dependencias (secretarías, direcciones, divisiones, departamentos, secciones, grupos), el énfasis en estas líneas funcionales muy definidas, la jerarquización formal, la compartimentalización y la división muy detallada del trabajo, que caracterizan el modelo piramidal correspondiente a las estructuras tradicionales, sí hacen lento el proceso de toma de decisiones, inhiben la flexibilidad organizacional requerida y frecuentemente hacen imposible la generación o gestión de proyectos, el aprovechamiento de las ventajas de la intermediación, la participación ciudadana, la coordinación intramunicipal y con los demás niveles de gobierno, el acceso a las fuentes de financiación y la evaluación del desempeño organizacional del municipio ejecución de actividades que involucran varias dependencias.

b) **Organizaciones por proyectos y matriciales.** En respuesta a las limitaciones de las estructuras tradicionales y luego de una interesante evolución en los últimos 25 años, emergieron los modelos de organización por proyectos o por productos. Cada programa tiene su correspondiente gerencia y su personal específicamente asignado a todas las actividades involucradas en la realización del proyecto o en la elaboración y entrega del producto. Sus innegables ventajas contestan una a una las objeciones que se formulan a las estructuras "funcionales", pero no saca provecho de las economías de aglomeración; acentúa los problemas de circulación horizontal de información; hace casi imposible el concepto de "carrera"; dificulta la transferencia de conocimientos técnicos y de experiencias; y desaprovecha posibilidades de compartir costos.

En fin, los desarrollos relativos a *organizaciones matriciales*, que articulan elementos de organizaciones clásicas (funciones por dependencia) y de organizaciones por productos (o proyectos), podrían responder adecuadamente a los requerimientos de los municipios de todas las categorías, si se aseguran los desarrollos institucionales planteados y se avanza hacia la conformación de equipos de proyectos, plantas de personal globales en las que se asegure la movilidad, evaluación y productividad de los empleados y se usan fórmulas contractuales que permitan aprovechar las capacidades de gestión de las organizaciones cívicas, las cooperativas y las empresas privadas de todos los tamaños.

c) **Alternativas de gestión de servicios locales**

En el siguiente cuadro, presento un esquema que recoge las diferentes alternativas de gestión para la producción o prestación de servicios locales:

Ahora bien, aunque en todo el mundo se han realizado grandes esfuerzos en la construcción de complejos sistemas de indicadores y en otros desarrollos orientados al seguimiento, evaluación y control en el sector público, frecuentemente se concluye que la mayor causa de fracasos está en la carencia de instrumentos para dar certidumbre a los derechos que pueden exigirse y a los compromisos que se asumen.

Por ello, existe la tendencia a *contractualizar* las relaciones entre entidades públicas y entre éstas y las entidades privadas, incluidas las organizaciones cívicas, comunitarias y otras sin ánimo de lucro. Inclusive al interior de una misma entidad, se busca la utilización de *acuerdos formales* para definir las relaciones entre el nivel directivo y las unidades ejecutoras o las gerencias de programa, de proyecto o de obra.

Se trata pues de que en tales casos, mediando la aproximación, discusión y negociación correspondiente, se llegue a un acuerdo en cuanto a posiciones, responsabilidades y compromisos relativos a la construcción de obras, producción de bienes, gestión de programas, ejecución de proyectos o a la prestación de servicios públicos. Este acuerdo se recoge en un documento que expresa obligaciones y derechos, precisando qué debe hacerse, en qué término, cuándo, cómo, por quiénes y para quiénes.

Así, estimo que dentro del esquema planteado (organizaciones matriciales, equipos de proyectos, precisar compromisos con fórmulas "contractuales"), las diferentes opciones que en tres columnas del cuadro anexo denominé "contratos de administración", así como el arrendamiento de instalaciones y equipos, el contrato de concesión, la licencia para prestar servicios y el encargo fiduciario, permitirían la participación del sector privado en la realización de proyectos y en la gestión de servicios públicos; la creación de interfaces necesarios para la gerencia intergubernamental, a fin de buscar la coordinación, articulación y complementariedad de planes y acciones con los municipios y las entidades nacionales; la flexibilidad en la movilización de recursos; la agilidad para adoptar y ejecutar decisiones incrementando la eficiencia institucional; y las precisiones requeridas sobre tiempos, costos y especificaciones técnicas que viabilizan la evaluación del desempeño y el control ciudadano de la acción municipal.

ALTERNATIVAS DE GESTIÓN (PRODUCCIÓN/PRESTACIÓN DE SERVICIOS)

ALTERNATIVAS ADMINISTRATIVAS CARACTERÍSTICAS	GESTIÓN 100% PUBL		GESTIÓN POR EMPRESA PRIVADA O MIXTA							
	Organis., o dependenci a centrales	Entidad descentraliz ada	Contrato de Servicio	Contrato de Administración			Contrato Arrendam.	Contrato Concesión	Licencia Previa	Encargo Fiduciario
				Gerencia	Contrato de Costo	Participación en utilidades				
Autonomía legal Personería jurídica	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Responsabilidad para fijar/aprobar tarifas/precios	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adm.Púb. /Emp. Priv.	Adminis. Pública
financiamiento activos fijos	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adm.Púb y/o em. priv.	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Empresa Privada	Empresa Privada	Adminis. Pública
Propiedad de activos fijos	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adm.Púb. y/o em. priv.	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Emp. Priv. con revers.	Empresa Privada	Adminis. Pública
Explotación y mantenimiento del sistema	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adm. Púb excepto servicios	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Emp. Priv. /Adminis. Pública
Riesgos	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Especif. adm. púb.	Adminis. Pública	Adm. Púb. Emp. Priv.	Adm. Púb. emp. func. participac.	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Emp.Priv./Admi nis. Pública
Financiamiento capital de trabajo para operac. y mantenim.	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Empresa Privada	Empresa Privada	Empresa Privada	Adminis. Pública
Destino ingresos por tarifas/precios	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Adminis. Pública	Parte arr. parte administrac.	Parte con cesionario parte admn.	Empresa Privada	Empresa Privada
Remuneración a la empresa privada			Semej. cont serv. consultoría	Func. par. fís. (vol. de ventas)	Func. prod. Calid. incent cumplim.	Func. Param. fís. con bon. cumplim.	Parte tarif. reserv. para arrend.	Parte tarif. reserv. Concesionario	Venta serv. ocasion. subsidia	Honorarios
Período de vigencia			Contrato menos 5 a	Contrata ±5 años	Contrato 3 a 5 a (t. elec.	Contrato ±5 años	Contrato 5-10 años	Contrato = 30 años	Autorizac. acto adm.	El de ejecución
Expropiac./servidum. y otras prerrog. exorb.	Admin.Públ. y Jueces	Admin. P. y Jueces	Adm. Púb. y Jueces	Adm. Púb. y Jueces	Adm. Públ. y Jueces	Admin. Públ. y Jueces	Adm. Públ. y Jueces	Admin. Públ y Jueces	Adm. Públ. y Jueces	Adm. Públ. y Jueces

**LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL Y
EL PLAN MUNICIPAL**
Fernando Landívar Heredia

OBJETIVO DE LA EXPOSICIÓN:

El propósito del presente estudio es la de proporcionar una exposición global sobre los aspectos relevantes que constituyen la Planificación Regional y Urbana y sobre el enfoque de Plan Municipal; de modo que constituya una fuente de motivación e inquietudes para quién interese el tema. De otra parte, la presente está orientada y tiene plena validez, fundamentalmente, municipios pequeños y medianos del país.

1. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

1.1. Conceptos Básicos

Reducido a la expresión más simple, *planificar significa anticipar el curso de una acción con la finalidad de alcanzar una situación deseada mejorada.*

En la definición, los conceptos de "anticipar el curso de una acción", como la de "alcanzar una situación deseada mejorada", forman parte de una secuencia de decisiones y actos que, realizados de manera sistemática y ordenada, constituyen un proceso de planificación.

Entonces, ésta debe ser entendida como el proceso generalizado que no depende del campo de acción al cual se aplica. Se utiliza tanto para la adopción de decisiones que envuelven pocas variables y opciones de fácil identificación, como es el caso de un campesino que toma previsiones para realizar la siembra y cosecha; así como para el análisis y programación de sistemas complejos, a nivel nacional o internacional, como sería el caso de la formulación de los estudios técnicos, su ejecución y control que debe realizarse para la Implantación de una central hidroeléctrica.

Teniendo presente la universalidad del proceso, la metodología utilizada, permanece prácticamente igual en todos los niveles de la planificación, variando sí, el grado de detalle, en la medida en que se adopte un mayor o menor horizonte de planificación.

1.2. Elementos de la Planificación

Para que el proceso de planificación se realice a plenitud, es necesario que los elementos que lo conforman se consideren en conjunto y nunca de una manera aislada. En un proceso cualquiera, se deben considerar los siguientes elementos:

1. El Agente de Planificación

Es el SUJETO DE LA PLANIFICACIÓN, representado por las Instituciones, individuos o grupos encargados de realizar y de aplicar el proceso en todas sus etapas. Dentro de ciertos límites, la calidad de la planificación dependerá de la capacidad decisoria, técnica y política de éstos.

2. El Receptor de la Planificación

Que es el OBJETO DE LA PLANIFICACIÓN, o sea aquel que se pretende llevar a la situación deseada, y, puede ser, una rama de la economía, una comunidad urbana, un segmento del sistema educacional, una línea de producción industrial, etc.

3. Previsión e Incertidumbre

Son los elementos sobre los cuales se fundamenta un proceso de planificación y en cuya órbita actúan los demás. La planificación, en su carácter de anticipación del futuro, requiere capacidad de previsión de las diversas opciones y escenarios posibles. La incertidumbre es el grado de previsión de un fenómeno considerado. *La previsión busca principalmente anticipar, en cuanto sea posible, el comportamiento de las variables* que se encuentran dentro del control humano, de modo que se pueda anticipar su comportamiento y crear los medios de intervención, a efecto de proporcionar soluciones adecuadas.

4. Objetivos

Que actúan como puntos de referencia durante el desarrollo del proceso. Todas las acciones concebidas durante el proceso de planificación deben estar directa o indirectamente relacionadas con los objetivos que deben cumplirse.

5. Metas

Son la cuantificación de los objetivos, y deben tener por lo tanto, como elementos de referencia, variables numéricas que puedan ser verificables y dimensionadas.

6. Medios

Representados por los recursos físicos, humanos y financieros disponibles que, combinados, deben conducir al resultado deseado.

7. Plazos

Definen el período dentro del cual deberán alcanzarse los objetivos; esto no puede perderse de vista, pues la fijación de plazos irreales conduce a una pérdida de eficiencia y puede ocasionar serias repercusiones en el desarrollo de los trabajos.

8. Coordinación

Su propósito es la concatenación de las gestiones y acciones, teniendo en cuenta su interrelación, las prioridades y los requisitos en lo que se refiere a la utilización de recursos físicos, humanos y financieros. El grado de coordinación de las acciones demostrará la calidad de la planificación.

9. Eficiencia

Se refiere al criterio de optimizar los recursos disponibles en procura de una finalidad preconcebida; al igual que los objetivos debe estar presente en todas las etapas de formulación y ejecución de las acciones.

10. Decisión

Es la formalización de la acción que ha de desencadenarse en cada etapa del proceso. No siempre una decisión está asociada a la planificación. Una decisión puede ser tomada y puesta en

marcha sin que haya planificación: el caso inverso, sin embargo, no es verdadero.

1.3. Clasificación de la Planificación

La planificación, para fines metodológicos y de análisis del proceso, y considerando el alcance y contenido del mismo, puede clasificarse así:

1.3.1. En cuanto al Objeto de la Planificación

Se refiere al OBJETO al que se pretende aplicar el proceso. Puede tratarse de un campo del conocimiento, de un sector de la economía o de un sector de la sociedad. De esta manera se puede tener la planificación económica, social, institucional, industrial, educacional, agrícola, ecológica, urbana, etc.

1.3.2. En cuanto al Nivel o Espacio de la Planificación

Se trata del "escenario" al que se refiere y aplica un proceso de planificación. Por ejemplo, la planificación de la economía de un país puede realizarse en diversos niveles: nacional, regional, provincial, municipal, institucional, empresarial, etc.

La planificación a nivel nacional, propone obtener una visión global de las necesidades básicas del país y promover el desarrollo económico y social de manera compatible con los recursos disponibles y con la coyuntura nacional e internacional.

La planificación regional se propone, básicamente, los mismos objetivos que la planificación nacional, aunque a escala más reducida, pues ésta se refiere a una zona o región determinada.

La planificación es provincial, cuando su esfera de acción se restringe a una sola provincia.

La planificación municipal, está dirigida a un espacio aún menor, el Municipio.

La institucional se refiere a la programación de las actividades a desarrollar de parte de las entidades del sector público y privado que tienen su área de influencia común en una determinada circunscripción territorial.

La planificación empresarial se limita al nivel de una unidad productiva específica.

1.3.3. *En Cuanto al Horizonte de Tiempo de la Planificación*

Se refiere al tiempo en que debe llevarse a efecto la planificación. Es práctica generalizada, caracterizar la planificación como un proceso a *CORTO*, *MEDIANO* o *LARGO PLAZO*, dependiendo del tiempo en que el agente se propone alcanzar los objetivos formulados.

El tiempo o plazo varía, normalmente, según el nivel en que se realiza la planificación: Así por ejemplo, si la planificación se realiza a nivel nacional, es común que se considere como corto plazo un período menor de 2 años y como plazo largo un período de 10 a 15 años. El período intermedio se considera como plazo mediano. En cambio, en el nivel de planificación municipal o empresarial, los horizontes de tiempo son generalmente más cortos: el plazo corto, se extiende hasta 2 años, el mediano entre 4 años, en tanto que los períodos que estriban entre 8 y 10 se considera como largo.

En la planificación a *corto plazo*, *las condiciones de incertidumbre son menores*. Esto es así, porque el futuro se encuentra más próximo, los datos disponibles son generalmente más precisos y las condiciones del ambiente político e institucional, son susceptibles de un mejor análisis. En la medida en que el proceso de planificación amplía su ámbito, se torna cada vez más difícil prever las condiciones futuras, se vuelven menos claros los cursos de acción y es mayor la probabilidad de que ocurran discrepancias entre el plan y las condiciones reales en que se desarrollará la acción, cuando todo ello, margen a ajustes y revisiones. En tales circunstancias, se revela el carácter dinámico e iterativo de la planificación, pues a medida que pasa el tiempo el resultado del proceso se somete a prueba, se actualiza o se aplaza, de tal modo, que difícilmente se puede esperar que un plan después de 10 o 15 años por ejemplo mantenga todas las características del plan original.

1.4. Sistemas de Planificación

Gran parte de los aspectos relacionados con la planificación y sus sistemas de aplicación son controvertidos, debido, entre otras circunstancias, al hecho de que en algunos casos concretos se ha puesto en entredicho la validez de técnicas de gran consistencia teórica aparente, o que habían tenido éxito en otras experiencias.

Con el propósito de ampliar lo indicado, en este capítulo se hará referencia a los sistemas deductivo e inductivo de planificación y a los métodos de planificación normativa y estratégica situacional.

1.4.1. *El Sistema Deductivo*

Es el método utilizado por la llamada "Planificación descendente" va de lo general a lo particular. Parte de la elaboración de un plan global o nacional de mayor jerarquía, pasa por la fase macrosectorial en la que se establecen metas globales por sectores socioeconómicos, hasta finalizar con la Identificación y selección de programas y proyectos específicos aplicables a una jurisdicción o sector específico, en un proceso que consiste en individualizar ciertos lineamientos básicos. Las críticas a este sistema se fundamentan en la experiencia de casos concretos, sobre todo, en lo referente a la gran cantidad de tiempo que debe emplearse en su diseño y puesta en marcha, así como el enorme volumen de recursos que deben ser aplicados para su ejecución; por lo que, al no tener los recursos suficientes, se desagrega en acciones pequeñas, desarticulando el plan general y haciéndolo inoperante y, en ciertos casos, impreciso.

1.4.2. *El Sistema Inductivo*

Es el método utilizado en la planificación de tipo "ascendente", en la cual se parte de lo particular a lo general.

La crítica a este método es en el sentido que se necesita un altísimo grado de sofisticación analítica para poder Integrar y compatibilizar un conjunto de proyectos de un todo único y coherente que constituya el plan integral de menor jerarquía.

Este sistema ha tenido pocas posibilidades de aplicación práctica.

1.4.3. *La Planificación Normativa*

Constituye el método tradicionalmente utilizado para la planificación de proyectos de mediano y largo plazo. Se realiza a través de la Identificación de acciones específicas de Intervención; su aplicación plantea la necesidad de formular un plan maestro de desarrollo, —el mismo que deberá normar, orientar y regular las acciones posteriores— constituyendo de esta manera las acciones presentes, adelantos en la acción futura del plan; dichos proyectos específicos, deben responder a requerimientos locales, regionales y, encuadrarse dentro de la filosofía, objetivos y políticas de desarrollo de mayor nivel, sean éstas nacionales, regionales, o urbanas. A continuación se anota los pasos que regularmente se consideran dentro de su orientación metodológica-operativa:

1. Diagnóstico Preliminar

Consiste en el análisis eminentemente descriptivo de la realidad, en el que deben identificarse las necesidades, problemas y aspiraciones que se requieren y que permitan la iniciación de acciones Inmediatas, a través de proyectos específicos de corto alcance.

2. Plan de Acciones Inmediatas

Con fundamento en los elementos del diagnóstico preliminar y en los recursos disponibles, se procede a la priorización y formulación de proyectos específicos de corto plazo temporal y operativo.

3. Diagnóstico Definitivo

Tiene la finalidad de servir como insumo para la formulación del plan. Será necesario darle continuidad en el tiempo, es decir requiere de ser alimentado constantemente con nuevos datos, de tal modo que en cada momento permita tener un conocimiento coherente, analítico y actualizado de la realidad. En ocasiones, donde no se considere necesario la

formulación del Plan de Acciones Inmediatas, esta fase constituye el inicio del proceso de Planificación.

4. Prognosis

Es un modelo anticipatorio y prospectivo que intenta anticipar la realidad que se estudia en un plazo determinado, dentro de las siguientes consideraciones básicas:

- **TENDENCIAL:** que las variables y fenómenos que componen y condicionan la realidad, conserven las tendencias que presentan en el momento del diagnóstico.
- **PROSPECTIVA:** se considera la introducción de ajustes en dichas tendencias, en razón del comportamiento previsible del desarrollo nacional, regional y local; así como de los efectos que se produzcan de la ejecución de los proyectos identificados, de su avance, plazos, etc.

5. Imagen Objetivo

Denominada también "modelo normativo", consiste en la representación analítica del estado de desarrollo al que se pretende llegar a través del proceso de planificación. Constituye, más que un fin, una proposición de aspiraciones en términos de desarrollo, que deberá ser continuamente revisado en función del avance del proceso.

6. Formulación del Plan de Desarrollo

La interacción de los elementos antes descritos —la situación actual, futura y programada— proporcionará la estructura definitiva del Plan de Desarrollo. Este debe contener una formulación clara y secuencial de objetivos y metas, políticas y estrategias, programas y proyectos; así como de los mecanismos técnicos, administrativos y financieros para su ejecución. Estos mecanismos para la implementación del plan deben traducirse en planes operativos anuales —de corto plazo— cuya sucesiva aplicación debe conducir a la ejecución integral del plan.

7. Mecanismos de Implementación y Control de la Ejecución

El proceso planificador no termina en la formulación del plan, por lo que deben establecerse mecanismos adecuados para su ejecución, seguimiento y control que permitan realizar los ajustes en el plan, identificar acciones correctivas y diseñar mecanismos para la toma de decisiones.

1.4.4. *La Planificación Estratégica-Situacional*

Constituye un nuevo enfoque de previsión del futuro, desarrollada hace más o menos una década, mediante el cual se trata de solucionar ciertas falencias advertidas en los sistemas tradicionales de la Planificación tradicional o normativa.

La característica de mayor relevancia de la planificación estratégica-situacional consiste en considerar a la acción planificada como parte integrante de un proceso económico-social determinado, cuyos resultados se constituyen en Insumos del mismo; es decir, que se puede intervenir mediante una acción preestablecida para generar un hecho determinado, el que a su vez originará un nuevo resultado, en un proceso sucesivo.

Por lo indicado, mediante este modelo, se trata de reproducir con mayor fidelidad la dinámica permanente de hechos concatenados entre sí —tanto en el tiempo como en el espacio— que se experimentan en las sociedades.

La planificación estratégica-situacional ha sido desarrollada en tres niveles de complejidad, considerando el alcance y las posibles aplicaciones de cada uno de ellos:

1. *El Método PES*, o llamado también Planificación Estratégica Situacional, es una planificación de "mayor nivel" y de alta complejidad que debe ser aplicada por expertos en la materia. Por tratarse de procesos complejos, se basa en la reorientación política y económica del "cambio estratégico", generalmente a nivel nacional.
2. El segundo nivel lo constituye el *método ZOPP o PPOO*, más simple que el anterior, se fundamenta en el método

de planificación por proyectos, orientados hacia el cumplimiento de objetivos, "Proyecto" se lo define como cualquier tarea humana creativa. Es útil en los niveles intermedios que tienen capacidad técnica y decisoria propia o que tienen oportunidad de recibir el soporte necesario de equipos técnicos. Constituye un sistema de "nivel medio" de planificación y se requiere cierta pericia y conocimientos para su aplicación, y se basa en dar solución a "objetivos estratégicos" de acción previamente establecidos.

3. En el tercer nivel, el *Método Altadir de Planificación Popular MAPP*, que es muy adecuado para analizar pocos problemas, examinar sus relaciones con el entorno y precisar sus soluciones. Es un método más simple que el ZOPP; y, por lo tanto, es un sistema de "bajo nivel" jerárquico y de poca complejidad que puede ser aplicado por personas que no han tenido experiencias anteriores en la materia y se requiere de conocimientos básicos en planificación y sentido común; se fundamenta en tratar de encontrar soluciones a "problemas", considerados éstos como carencias o deficiencias.

Una variante de éste constituye el método PAP — Planificación Acción y Participación— aplicado recientemente por el BEDE-PDM como soporte para prestar la asistencia municipal.

2. LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

La planificación, tanto teórica como práctica, se ha estructurado y desarrollado en el país alrededor del nivel nacional, pero la experiencia ha demostrado que este tipo de planificación no ha respondido adecuadamente a las rigideces estructurales y a los problemas socioeconómicos que caracterizan a nuestro país.

Generalmente los problemas que se han suscitado en la planificación nacional es que no se ha considerado la distribución social y espacial de los beneficios del proceso, presentándose problemas como excesiva concentración de las actividades económicas en unos pocos centros hipertrofiados, en detrimento de

otros centros menores, acentuación de los desequilibrios regionales y sociales entre otros.

Como respuesta a la realidad descrita, ha surgido y se ha desarrollado la planificación regional y la urbana como las opciones más viables, ya que al incluir la variable espacial, que aseguran la descentralización de los resultados del desarrollo, de modo que, en términos teóricos y relativos, se beneficie a todos los sectores del país, tanto social como espacialmente.

3. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Constituye una faceta desagregada de la planificación nacional, y se la define como una técnica para la formulación más racional de políticas e inversiones globales y sectoriales a niveles inferiores al nacional y como metodología de compatibilización de los programas y proyectos formulados a "nivel regional-nacional".

3.1. Niveles de la Planificación Regional

No se debe olvidar que la planificación regional es parte de un amplio sistema nacional de formulación de planes y políticas de desarrollo de mayor jerarquía que generalmente se realiza en dos niveles:

3.1.1 La Planificación del Desarrollo Regional a Nivel Nacional

Afecta a todas las regiones del país; y consiste en "regionalizar" las políticas y los planes de desarrollo nacional; es decir, en relacionar esas políticas y los planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación.

3.1.2 La Planificación Regional

Está relacionada y se refiere a cada una de las regiones establecidas en el país. Se puede preparar planes de desarrollo para regiones aisladas por varias razones, de las cuales las más comunes son las siguientes:

1. Una región puede tener muchas posibilidades no aprovechadas de desarrollo, debido a sus recursos naturales, su ubicación favorable, etc., que requerirían de una acción concentrada y de una intervención específica y, por lo tanto, de un tratamiento individual que se pretenda obtener de proceso de desarrollo regional.
2. También en determinada región puede existir gran concentración de actividades de inversión —por ejemplo un complejo de industrias pesadas o una presa hidroeléctrica—, que exijan inversiones de apoyo provenientes de otros sectores de la economía regional. En este caso, el plan de desarrollo regional armonizará las diversas actividades a fin de que la región obtenga los máximos beneficios.
3. Algunas regiones del país pueden estar muy atrasadas en comparación con otras y no participar lo suficiente en el proceso de desarrollo nacional debido a sus escasas posibilidades, a su ubicación desfavorable —por ejemplo, la periferia del territorio nacional, etc.—. No obstante a ello, y por diversos motivos se convenga en adoptar medidas especiales para acelerar el desarrollo de estas regiones y promover que sus habitantes aumenten sus ingresos y, en consecuencia inducirlos a permanecer en ellas.

En los casos enumerados y en otras circunstancias, las autoridades y líderes de la región o las autoridades centrales del país pueden preparar un plan regional.

Aplicando el principio iterativo de la planificación, los Planes Regionales deberán formularse dentro de la estructura de la planificación del desarrollo nacional, como parte detallada del proceso de desagregación de este nivel; en este caso, se deberá tomar los lineamientos básicos establecidos en la Planificación Nacional. A su vez, en un proceso ascendente, los Planes Regionales deberán alimentar, con acciones y proyectos a la planificación de mayor jerarquía, es decir a la de nivel nacional. Sin

embargo, en la práctica, el Plan Regional se prepara a veces sin que exista un Plan Nacional y viceversa.

4. LA PLANIFICACIÓN URBANA

4.1. Antecedentes y Justificativos

La Planificación Urbana parte del criterio y se justifica plenamente al considerar que los asuntos urbanos revisten especial interés en los momentos actuales, debido a la magnitud y complejidad de los problemas generados y que se deben resolver. Bajo el nombre de "Planificación Urbana" se enmarca toda una serie de intenciones, cuyo rasgo común consiste en que tiene lugar en una ciudad determinada.

A medida que la urbanización se acentúa y que los problemas se vuelven más complejos, tanto desde el punto de vista de sus causas como de sus consecuencias, la preocupación de encontrar mecanismos de regulación y control del fenómeno se ha vuelto actual y permanente en los medios científicos, políticos, académicos y gubernamentales.

No existen respuestas claras para los problemas urbanos; éstos se multiplican, aumentan de proporciones y, las respuestas a las nuevas situaciones tienden a ser aún menos claras. Arquitectos, urbanistas, geógrafos, historiadores, sociólogos, economistas, cada uno desde sus propios puntos de vista, intentan comprender la ciudad y la dinámica de su evolución, es decir a la ciudad como estructura y como proceso.

En el centro de estos esfuerzos y tentativas aisladas de explicar el mecanismo de formación y crecimiento de la ciudad, de encontrar respuestas a sus problemas, prever su expansión futura y prepararla para responder al desafío de la urbanización, se ha desarrollado la "Planificación Urbana". Ella pretende constituir el método armonizador de las diferentes concepciones, recogiendo las aportaciones parciales e integrando las respuestas aisladas, formuladas en un solo modelo de interpretación y de previsión de la, realidad urbana.

El objetivo de la "Planificación Urbana" es mejorar la eficiencia del funcionamiento de las ciudades y esto significa armonizar todos o gran parte de los procesos, flujos y decisiones que se cruzan, algunas veces controvertidos y otras se complementan en un conjunto de problemas y soluciones referidos a los intereses de la comunidad, sus recursos y las limitaciones impuestas, por el propio marco ambiental. Por supuesto, esto constituye un gran desafío para la técnica, la creatividad y la imaginación de los planificadores.

Las dificultades de la planificación urbana, sin embargo, no devienen exclusivamente de la naturaleza compleja del fenómeno urbano. Algunas de ellas son intrínsecas a la propia concepción de la planificación, como instrumento de gobierno y control del cambio social. De aquí que el papel de la planificación en el proceso de desarrollo urbano, parece ser subestimada por autoridades y por los propios técnicos, tanto en lo que toca a su capacidad de previsión, como de modificación del curso espontáneo de los acontecimientos.

4.2. Entes Ejecutores de la Planificación Urbana

La entidad encargada de la planificación urbana es, por excelencia, el Municipio; éste configura una realidad propia en términos de espacio geográfico, de flujos de bienes y servicios, de información, de relaciones humanas, etc.

El espacio físico y el poder de que disponen los ejecutivos locales tienen límites fijados institucionalmente por la legislación vigente. Pero el flujo de bienes, personas e información, etc., no reconocen fronteras artificialmente demarcadas. Hay decisiones que se toman fuera de la ciudad, que afectan a las personas o a las actividades que allí viven o se realizan; y, en cambio, hay decisiones que tomadas en el interior de las ciudades, rebasan ampliamente sus propios límites y tienen impactos regionales o a veces hasta nacional.

Sin precisar el tipo de Planificación Urbana que se ha generado o realiza actualmente, se debe reconocer que las Municipalidades han sido de las pocas entidades públicas que han generado procesos planificadores de relevancia.

Estos procesos se han efectuado, en los últimos años, inducidos de alguna manera por las disposiciones obligatorias de la Ley de Régimen Municipal que constituye el principal instrumento que norma la planificación seccional y urbana. Esta ley se convierte así en el Instrumento jurídico que deberá ser obligatoriamente observado por las municipalidades del país en lo que respecta a los Planes Reguladores de Ordenamiento Físico y Urbanístico de los centros urbanos. Sobre lo cual se legisla en el título IV "Del Planeamiento Urbanístico y de las Obras Públicas", capítulos I, II, III y IV, en los artículos 211 al 216 inclusive.

Por último, es necesario señalar que la planificación urbana no será de responsabilidad exclusiva de los municipios, sino de todos los organismos públicos que tienen alguna responsabilidad en el área de planificación, como también de los diversos sectores sociales organizados, correspondiendo al municipio el papel de coordinación y gestión de la planificación urbana a nivel local.

4.3. Niveles de Planificación Urbana

En materia de planificación urbana y en función de la jerarquía de los centros urbanos, se puede determinar diferentes niveles de planos que varían básicamente en su alcance y contenido, mas no en la metodología, y que son, en orden de complejidad: Planes de Desarrollo Urbano-Rural, Planes de Ordenamiento Físico o de Ordenamiento Urbano y Esquemas Urbanos y Plan de Acciones Inmediatas.

4.3.1. *Los Planes de Desarrollo Urbano-Rural*

Estos son funcionales para las áreas metropolitanas y ciudades intermedias; tienen un ámbito de influencia de carácter microregional, referido al área de influencia socioeconómica de la ciudad y puede estar constituido por un espacio mayor al urbano, es decir la ciudad y su entorno. Estos planes se caracterizan por considerar los tres aspectos de la problemática urbana: socio-económica, físico-espacial y político-administrativa; en el que el primero de ellos desempeña el papel determinante y básico que condiciona el comportamiento de los demás aspectos.

4.3.2. *Los Planes de Ordenamiento Físico*

Estos planes se circunscriben a centros urbanos menores, de apoyo directo a las diversas actividades locales, que tienen un radio de influencia menor que puede ser la ciudad y su área de influencia inmediata, definida ésta como las zonas de protección, reserva y expansión urbana. Es una alternativa válida para ciudades comprendidas entre 3.000 y 40.000 habitantes. Metodológicamente se pone énfasis en los aspectos físico-espaciales y político-administrativos, sobre la base de los recursos y potencialidades identificados en el diagnóstico. En razón de que el plan de desarrollo urbano-rural o en uno de mayor jerarquía se definió previamente el rol y las funciones de los principales asentamientos humanos localizados en la región, este plan puede aceptar la eliminación de algunos componentes como es la imagen-objetivo.

4.3.3. *Los Esquemas Urbanos*

Una tercera categoría de planes de desarrollo urbano son los denominados "esquemas urbanos", instrumentos útiles para centros urbanos menores de 3.000 habitantes, en los que la problemática urbana no tiene mayor complejidad. Las actividades económicas y el crecimiento poblacional se realizan a un ritmo que se puede calificar de lento y, por lo tanto, controlable. Los esquemas urbanos se concentran en los aspectos físico- espacial y su preocupación debe centrarse en elementos específicos como la localización y dimensionamiento del equipo e infraestructura urbana, la delimitación del área de expansión y reserva, etc. De todos modos se debe considerar, como soporte, ciertos aspectos socioeconómicos, como es la población y la base productiva local.

4.3.4. *Plan de Acciones Inmediatas*

Constituye una instancia preliminar a la formulación de planes de ordenamiento y desarrollo urbano, y tiene como objetivo el orientar temporalmente la acción municipal en dos campos:

- Corregir ciertos usos conflictivos del suelo que, de un diagnóstico breve, demuestran que se están generando

o agudizando problemas urbanos; siendo portante necesario tomar en forma inmediata medidas que corrijan o prohíban continuar en la situación actual.

- El segundo está relacionado con la definición de un Plan de Inversiones que permita una mejor asignación de recursos, en caso se detecte una tendencia a atomizar el gasto público: estas correcciones se pueden conseguir a través de promover la ejecución de proyectos ajustados a los requerimientos de la población y que no respondan a presiones políticas, a deseos de modernización incontrolable, etc.

En todo caso, el Plan de Acciones Inmediatas tiene validez en aquellos centros urbanos que presentan problemas urbanos de cierta complejidad que exigen soluciones inmediatas; y abarcarán un tiempo que no puede ser mayor a la elaboración del plan general, con la finalidad de poder empatar con las soluciones que surjan de las propuestas definitivas identificadas en los Planes de Ordenamiento o de desarrollo urbano.

5. NUEVOS CRITERIOS Y ENFOQUES UTILIZADOS EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL-URBANA

Por circunstancias específicas y experiencias obtenidas respecto a la planificación urbana, recientemente se han desarrollado nuevos criterios de formulación de estudios, los mismos que son descritos a continuación:

5.1. Introducción

Las nuevas experiencias de planificación urbana responden a un criterio integral que comprende los aspectos socioeconómico, físico-espacial y político-administrativo; concomitantemente, la función del Planificador Urbano ha sufrido un cambio significativo: ya no es el encargado de diseñar exclusivamente la estructura física o resolver sobre el crecimiento de la ciudad, sino que le compete otros asuntos, como es la redefinición de las funciones institucionales, la administración y legislación urbana, analizar el carácter social del

suelo y la estructura productiva urbana, preocuparse por los aspectos del empleo y del ingreso, de la cobertura de los servicios sociales y otros aspectos que tradicionalmente no han sido considerados con la suficiente profundidad.

De lo anterior se deduce que el campo de acción de la planificación ya no es patrimonio exclusivo de profesión alguna, y el criterio que debe primar en la formación del equipo planificador es su carácter interdisciplinario, en el cual estarán presentes urbanistas, arquitectos, ingenieros, geógrafos, sociólogos, etc.

Es así que últimamente han surgido nuevos enfoques metodológicos para los procesos planificadores. Entre ellos se puede mencionar EL PLAN MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, desarrollado con el auspicio de IULA-CELCADEL y que está dirigido a municipios menores a 100.000 habitantes, cuyos principios básicos se describen a continuación.

5.2. El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

A continuación se presenta la forma, método y contenidos que deben tener los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, que son aplicables para los municipios con escasos recursos y centros poblados de pocos habitantes y que no tienen antecedentes de planeación.

La política descentralista que ha venido siendo acogida por la mayoría de países del continente, enfatiza la importancia de la planeación local, considerándola como un apoyo a la autonomía del municipio, por lo que se recomienda que éstos elaboren su plan.

Los planteamientos y métodos sugeridos aquí, harán notar una planeación sencilla y cotidiana basada en la realidad, comprensible y con acceso a todos y que permitirán que las municipalidades puedan administrar sus recursos. No se trata de proponer fórmulas complejas para elaborar los planes de desarrollo, ni formularios que al llenarlos y sistematizarlos produzcan automáticamente el plan. El Plan de Desarrollo Municipal deberá partir de la iniciativa de la administración y las comunidades locales, quienes elaborarán sus propios instrumentos para llevarlo a cabo.

5.3. Principios Básicos de la Planeación en Municipios Menores

Los siguientes postulados señalan cómo concebir al municipio y la planeación municipal en forma integrada:

1. **EL MANEJO TERRITORIAL DEL PLAN, REEMPLAZA AL ENFOQUE POR SECTORES**

El enfoque territorial toma al municipio como un conjunto. El área rural y el área urbana, los distritos, los barros, comunas con sus componentes. Cada uno tiene sus límites físicos conocidos por sus habitantes y, en el plan, se pueden analizar como pequeños territorios en los que confluyen las actividades de la comunidad y las construcciones de todos los sectores, en forma inseparable. En cada lugar, unos a otros se complementan: las viviendas, la escuela, el puesto de salud, el acueducto, la energía, las vías, las tiendas, el banco, el mercado, la municipalidad, la iglesia, los sitios de trabajo, etc. Todos los sectores funcionan como un conglomerado indivisible.

En la región actúan los gobiernos nacional o provincial, entidades regionales, gremios y otras instituciones con quienes los ejecutores del plan deberán intercambiar información. De ellos se deberá recibir asistencia técnica y financiera para formular y ejecutar programas y proyectos.

2. **LA PLANIFICACIÓN LOCAL CONSTITUYE UN PROCESO CONTINUO E INTEGRAL**

Con éste propósito el plan de desarrollo se convertirá en el producto de un proceso continuo de la administración municipal y se pueda manejar el territorio y su población como base y objeto de las acciones de desarrollo; el municipio se planificará simultáneamente dentro de la región, el área urbana y su área rural, así como con las actividades socioeconómica, interrelacionados entre sí. Con el propósito de simplificar los procesos y conformar un sistema continuo de planificación, se optará por uno de los sistemas estratégicos-situacionales de planeación, preferiblemente el ZOPP o MAPP.

3. EL MUNICIPIO ES UNA UNIDAD TERRITORIAL DENTRO DE SUS LÍMITES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Se parte de la consideración de que el municipio no está constituido por la simple suma de un área urbana y otra rural que se pueden planificar y administrar por separado. Al contrario, es un todo territorial con ciertas características naturales y construidas, donde viven habitantes que explotan económicamente la tierra y otros recursos, con límites político-administrativos y una administración para manejar los asuntos que competen a toda la comunidad.

Para planear el desarrollo, se requiere conocer al municipio completo: el crecimiento de la cabecera municipal y de cada centro poblado estará supeditado al ritmo de desarrollo de la producción, a las actividades económicas y la infraestructura en la zona rural de sus alrededores. El progreso de la zona rural dependerá, en gran medida, de los poblados donde hay servicios y comercio.

Los administradores de un municipio y los habitantes de sus zonas rurales y urbanas conocen los municipios vecinos o las partes de ellos con los que tienen nexos geográficos, físicos, comerciales, de infraestructura y recursos naturales comunes, así como las posibilidades de trabajo conjunto para mejorar sus servicios o para comercializar bienes.

Es importante que los funcionarios del municipio responsables de las tareas del plan, se informen con los de la provincia, así como las entidades del gobierno central sobre las subregiones que tienen delimitadas para ejecutar sus funciones. La mayoría de entidades estatales de todos los niveles territoriales distribuyen sus actividades por regiones, parte de ellas o por municipios, pero no siempre esas áreas coinciden.

Aunque el Plan Municipal se debe elaborar para el territorio definido por los límites político-administrativos que constituyen la unidad a analizar, para proyectar y programar obras y acciones, se debe tomar en cuenta la situación de toda la región, su estado de desarrollo y los programas y proyectos de los municipios vecinos. Incluso, se debe llegar a acuerdos con éstos para acometer obras y acciones en campos de beneficio común.

Con tales conocimientos, se debe propiciar la creación de asociaciones de municipios con fines determinados como por ejemplo, construir obras y emprender acciones compartiendo sus costos y beneficios.

La magnitud de las obras que proponga el plan dependerá de las necesidades acumuladas de servicios y de la cantidad de futuros beneficiarios, según las proyecciones de crecimiento a largo plazo en el municipio y su región de influencia.

6. ALCANCE Y CONTENIDO DE UN PLAN MUNICIPAL

6.1. Conceptualización

EL PLAN MUNICIPAL debe constituir un documento técnico y legal que reúna una serie de determinantes teóricos y operativos que están orientados a dirigir el desarrollo ordenado de un municipio o de un centro poblado; y, por lo tanto, constituye el resultado de un proceso de Planificación. Está conformado por un documento que fundamenta las determinaciones propuestas, en el cual se deja constancia de las decisiones tomadas durante el proceso de planificación.

Constituye un instrumento de ordenación del territorio delimitado. La finalidad básica de un Plan es la optimización de los recursos disponibles y una vez alcanzados, la orientación del comportamiento de las entidades y personas en el sentido de obtener los resultados deseados. Por lo tanto, todo Plan debe reunir dos requisitos básicos:

- a. Describir las acciones a ejecutarse y establecer sus resultados previstos.
- b. Construir un vínculo formal de coordinación de las acciones entre los organismos o personas involucradas en la implementación de los planes.

6.2. Objetivos de un Plan

A través de la elaboración de un *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial* urbano-cantonal, se prevé cumplir los siguientes lineamientos técnico-operativos:

- *Definir el ROL DEL CENTRO POBLADO* a nivel nacional, regional, provincia] y local, bajo los lineamientos de los Planes de mayor jerarquía.
- Dotar a la Municipalidad de un *conjunto integrado de LINEAMIENTOS DE DESARROLLO* claros, precisos y prácticos que viabilicen el desarrollo físico en el contexto social, cultural y económico del cantón.
- Constituir un *elemento de ORDENACIÓN INTEGRAL del territorio*, es decir, ser un elemento técnico para el organismo que tiene como función este proceso.
- *Normar, controlar y guiar los procesos de expansión, consolidación, renovación y conservación* urbana y cantonal al interior del cantón y zonas urbanas.
- Prever la *dotación y localización del suelo necesario para el desarrollo de las actividades urbanas*, localizándolas adecuadamente; dentro de estas actividades, es la vivienda la que mayores espacios amerita y en función de ésta, se programará la dotación de los demás servicios de Equipamiento.
- *Programar y mejorar la prestación de servicios públicos* que la Municipalidad debe proporcionar a la comunidad.
- *Proteger el Patrimonio Natural y Urbano Arquitectónico* existentes en el cantón. Un Plan debe establecer qué áreas están calificadas como patrimonio y qué medidas hay que tomar para su protección.
- *Regular el trazado de la red vial urbano-cantonal*; se definirá el trazado y las características de la red fundamental del

cantón y se establecerán las normas para el trazado de las vías interurbanas.

- Elaborar la *Ordenanza de Plan Regulador*, que será sometida a consideración de la I. Municipalidad para su aprobación; de modo que el plan constituya Ley de la República que otorgue el sustento legal a las propuestas y viabilice su aplicación.

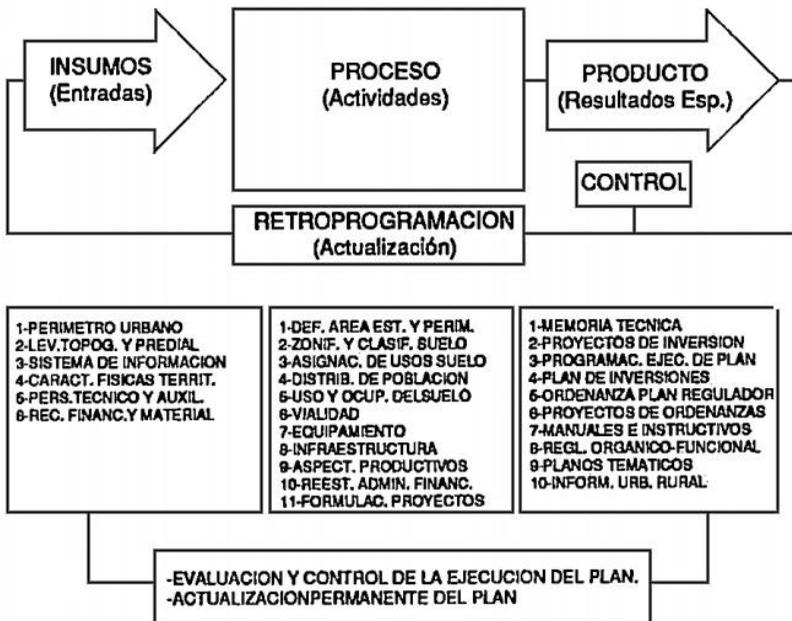
6.3. Proceso de Formulación del Plan

La formulación de un Plan de Ordenamiento territorial constituye un proceso técnico sistemático y ordenado de actividades que se debe observar durante su formulación y aplicación, con el objeto de ahorrar tiempo y recursos.

Con el objeto de exponer de manera sintetizada los diversos componentes que lo conforman, a continuación se trata de expresar a través de un flujograma elaborado mediante la "Teoría General de Sistemas" que, en síntesis, consiste en representar, simplificadamente los diversos componentes, sus atributos y las relaciones existentes entre éstos y las del sistema con el entorno, referidos a un proceso determinado.

En este caso, un Plan de Ordenamiento territorial dará siempre la idea de una totalidad constituida de información y objetos interrelacionados con atributos o propiedades característicos, lo que otorga al sistema el carácter de "proceso viviente" en permanente cambio, conforme al desarrollo del territorio al que se pretende representar.

CONTENIDO Y PROCESO DE FORMULACIÓN DE UN PLAN MUNICIPAL



Debido al limitado tiempo disponible y por lo complejo que resultaría efectuar una descripción de cada uno de los componentes de un Plan, se omite detallar su contenido; por lo que a continuación consta una descripción simplificada de los cuatro momentos que se deben observar para su formulación.

1. *Insumos o Entradas*

Es la información y los elementos de "entrada" o materia prima requerida para que el proceso pueda realizarse.

2. *Proceso o Actividades.*

Consiste en un conjunto secuencial e interrelacionado de actividades técnicas y operativas que se deben observar para el procesamiento de la información de entrada y la formulación de las propuestas; ésta es la fase donde se generan los productos, por lo que constituye el componente medular del estudio.

3. *Producto o Resultados Esperados*

Son los resultados esperados de la elaboración del estudio. Estos serán generados en el proceso y son indispensables, para que la entidad pueda lograr una adecuada aplicación del Plan.

4. *Retroalimentación o Actualización Permanente*

Consiste en los mecanismos de reprogramación y actualización (en caso de flujos; de información es más adecuado referirse a retroalimentación de datos) que conferirán al Plan un carácter de permanencia en el tiempo, mediante los cuales éste no perderá actualidad, sea cual fuere el período de su uso. Cabe remarcar que, pese a que la aplicación de estos procedimientos será realizada durante la aplicación de la planificación, ello no obstará para que los mecanismos indicados no sean .diseñados en la formulación del Plan.

BIBLIOGRAFÍA.UTILIZADA

- BAILEY S Antonie. La Organización Urbana. Teorías y Modelos. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid: 1978
- Banco Interamericano de Desarrollo y otros. Manual de Planificación; Tomos I y III Planificación; Implementación y Control y Proyectos de Desarrollo Urbano, Ed: Limusa, México; 1979.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley de Régimen Municipal. Ed. OFFSET-CEP; Quito; 1990.
- CORDERO FARFÁN, María Fernanda, EL Método Altadir de: Planificación Popular-MARP; Seminario: de: Planificación; Municipal, IERSE-UDA-Fundación Cánovas del: Castillo; Vilcabamba. Loja, noviembre de 1992.
- GARCÍA MADARIAGA; Ricardo; Teoría General de Sistemas: Una: Aplicación al Análisis; de la Administración Municipal. Imprenta Nacional, Bogotá Colombia; 1988.
- HINCAPIE; Marta Lucía. y HOYOS, Gonzalo, El. Plan Municipal, IULA-CELCADEL, Quito; 1991.
- LANDIVAR HEREDIA; Fernando; Alcance y Contenido de un Catastro Urbano. Seminario de Catastro Urbano. IERSE-UDA-AME-PDM; Riobamba; 1991.
- LANDIVAR HEREDIA; Fernando, .La Planificación Regional y Urbana; Seminario de Planificación Institucional; IERSE=UDA-SENDA- Fundación Cánovas: del Castillo; San; Cristóbal-Galápagos, sept. 1993.
- MENDEZ VERGARA, Elías, La: Planificación del Desarrollo Regional, CINDER; Maracaibo Venezuela, 1978.
- PDM-BEDE-GTZ; -Planificación; Acción y Participación- PAP; Un método para la Asistencia Municipal. Quito; Julio de 1993.

La presente edición se terminó de imprimir en Marzo de 1995
en el Departamento de Publicaciones
de la Universidad del Azuay, siendo
Rector el Dr. Mario Jaramillo Paredes
y Regente de la Imprenta el
Sr. Pedro Cáceres
Tiraje: 500 ejemplares