



# AUTONOMIA MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Tendencias de Autogestión comunitaria en un ambiente de planificación integral.

Francisco Rodríguez Vargas<sup>1</sup>

**“En los países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todas las demás depende del progreso de ésta”. (La democracia en América : Alexis de Tocqueville)**

Este artículo plantea una reflexión sobre la problemática del desarrollo local en Colombia, basada en la investigación-acción de una experiencia de participación comunitaria, por tanto, de alcances limitados; sus actores trabajan en el marco de un proceso de planeación municipal integral. La trama del análisis sigue la metodología de los estudios internacionales comparativos sobre el desarrollo local, elaborada por el CIRED, (Centro internacional de investigaciones del medio ambiente y del desarrollo), EHESS (Paris).<sup>2</sup>

La exposición tratará, como primeras premisas, dos dimensiones:

- la diferenciación y articulación de los espacios de desarrollo que permiten reubicar el desarrollo local, en un contexto más amplio,

- las relaciones entre las Instituciones, el mercado y las organizaciones que componen la sociedad civil.

La reflexión, como se verá adelante, conduce a cuestionar el estilo de planificación descentralizada, es decir, una planificación que se extiende a varios niveles; por tanto, es necesario conciliar los conceptos y prácticas de autonomía y coherencia de las acciones de desarrollo.

La comunidad enfrenta nuevos retos de modernidad; como se sabe, esta implica transformaciones sociales de cierta profundidad. De una parte, la sociedad civil local actúa en condiciones culturales de dominación-resignación. De otra, la crisis y fragilidad del Estado han restado credibilidad por parte de la ciudadanía; pero a su vez, la debilidad de la sociedad civil limita sus posibilidades de participación en la conformación del régimen político que dirige al Estado y al municipio.

Las reformas de las instituciones políticas de 1986 y 1991 han abierto nuevos espacios de acción a la comunidad. Se han identificado valores para la creación de nuevas condiciones de desarrollo local. Pero los actores políticos que

están en escena son los mismos de siempre y aún no concretan nuevos estilos de gestión que eviten los errores anteriores y dinamicen el cambio; esto plantea dificultades para las aspiraciones de la comunidad.

La noción de espacios de desarrollo comprende estas premisas:

- Diferenciación del campo económico y social en una pluralidad de espacios que dispongan de autonomía relativa, todos articulados en estructuras jeraquizadas de naturaleza económica, técnica, institucional o territorial.

- Capacidad de una sociedad de adquirir cierto dominio del desarrollo endógeno consiste en saber diferenciar estos espacios.

- la dinámica del desarrollo de un sistema económico engendra transformaciones que afectan estos espacios.

- la oportunidad para los actores de estos espacios de ejercer con autonomía relativa la orientación del desarrollo. Esta se concreta en la ejecución de proyectos autónomos.

## LA MESA : PROCESO INICIAL DE LA EXPERIENCIA

En el Municipio de la Mesa se han ejecutado desde 1990 varios proyectos: el primero y el de mayor alcance es el

<sup>1</sup> Profesor Asociado Departamento Gestión Empresarial Universidad Nacional de Colombia . Profesor Invitado Universidad de Paris VIII. (Francia)

<sup>2</sup>GODARD, O. et al. Le développement endogene et la différentiation des espaces de développement : une grille d'analyse pour le développement local. Paris, Maison des Sciences de l'homme, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, *Nouvelles de l'Écodéveloppement, Dossier DEVELOPPEMENT LOCAL*, No 35, décembre 1985, trimestriel. p 24-43.



Plan Integral de Desarrollo municipal. Los restantes son programas y proyectos específicos, entre ellos, el rediseño de la organización administrativa municipal y el de la prestación de servicios públicos locales, como agua potable, manejo de desechos y protección del medio ambiente.

La observación-acción se hizo a través de estos dos proyectos; no obstante, se mencionarán otros como los de vivienda social, salud y empleo, por tener un impacto significativo en la comunidad. Entre los programas aprobados del Plan de Desarrollo municipal figura el de la reestructuración de la administración municipal con el fin darle la capacidad necesaria para ejecutar dicho plan. Para el rediseño de esta se tomaron en cuenta los siguientes parámetros: sistema de toma de decisiones, superestructura, diseño de puestos, y diseño de los enlaces laterales.

El Plan también aprobó la creación de SERVIMESA, empresa para la gestión de los servicios públicos; este proyecto ha sido punto focal de discusión, ya que se mueven varios intereses en conflicto, entre el clientelismo tradicional y la comunidad que quiere participar en su control. Esta propuso la figura jurídica de Administración Pública cooperativa de autogestión comunitaria, después de haber realizado un análisis comparativo entre varias figuras posibles. El Concejo municipal ha preferido su control directo, no obstante las disposiciones legales en contrario, sobre participación de los usuarios en la gestión de estos servicios.

Por otra parte, en la micro-región, se ha configurado una red asociativa para el desarrollo de la provincia del Tequendama; investigadores, planificadores y consultores han participado en este proceso.<sup>3</sup>

Otra premisa de este artículo se refiere al tránsito entre democracia de representación a democracia de participación, cuya filosofía supone la autogestión de los asuntos locales por la misma comunidad. La autogestión es un fenómeno económico y político que tiene

consecuencias técnicas, económicas, sociales y culturales.

Una nueva pedagogía social se puso en marcha para dialogar con la población sobre cambios de estrategia del Estado, a través de la práctica de sus derechos, con el fin de diseñar la forma de ocupar espacios de acción para fortalecer su cultura de participación.

En esta forma, el municipio de la Mesa ha identificado cuantitativa y cualitativamente sus necesidades, por medio de su Plan de desarrollo, ha diseñado estrategias, políticas y programas precisos. Su presupuesto de ingresos para la inversión y el gasto es ahora más técnico. Pero para realizar estos proyectos requiere además crear nueva estruc-

**Un plan de desarrollo, por bueno que sea, no basta. Se requiere de la acción organizada para lograr sus objetivos, lo cual es trabajo de la administración**

tura de organización municipal, tecnificar la administración y capacitar sus recursos humanos. Un plan de desarrollo, por bueno que sea, no basta. Se requiere de la acción organizada para lograr sus objetivos, lo cual es trabajo de la administración. En el lenguaje de ciertos políticos se ha dicho que el país está superdiagnosticado. Pero el problema no está en los estudios los cuales siempre serán necesarios. El problema esencial está en la contradicción entre decisores políticos y decisores administrativos. La unidad de acción se dificulta por el juego de intereses. El control de gestión de las entidades públicas, la Veeduría del Tesoro y la Fiscalía son instituciones que quizás contribuyan a

corregir estas desviaciones, al exigir eficacia en la aplicación de los recursos fiscales, según la nueva norma constitucional.

**LOS ESPACIOS DE DESARROLLO**

Como es sabido, el Estado colombiano ha emprendido en la última década una serie de innovaciones políticas. El proceso de descentralización y de participación comunitaria es una de las estrategias macropolíticas características del nuevo desarrollo.

La base teórica de este es bastante precaria en el país. Y lo es igualmente la práctica, como consecuencia de un siglo de centralismo político y de pseudo-descentralización administrativa. Son ricos en cambio los hechos sociales que han presionado al régimen político a tomar decisiones en este sentido. Es de las escasas coyunturas en donde la sociedad civil ha manifestado públicamente su inconformidad por el manejo del Estado. Más de doscientos paros cívicos locales, principalmente en demanda de servicios públicos y regulación de sus tarifas en la década de 1980, testimonian estas luchas que precipitaron las reformas. No obstante desde 1992, la sociedad ha padecido el más riguroso racionamiento eléctrico de su historia, sin que se haya conocido manifestación pública alguna contra la evidente desadministración de este servicio esencial. Tal desmovilización contrasta con

<sup>3</sup>El Centro de Investigaciones para el desarrollo CID (Facultad de Ciencias Económicas) y el Instituto de Estudios ambientales IDEA (Facultad de Ingeniería) de la Universidad Nacional realizaron estudios, así: el primero el Plan Integral de Desarrollo municipal, el segundo el impacto ambiental del manejo de desechos. La Universidad Católica elaboró el diseño de relleno sanitario. La Javeriana proyecta un centro de acopio para productores de fruta en San Joaquín. La INNCA asesora un proyecto de agroindustria. El PNUD ha sido consultor para la creación de la Administración Pública cooperativa para el desarrollo de la provincia del Tequendama. La ONG ECOSOCIAL actuó en la descentralización de los servicios públicos, en la propuesta de reorganización municipal y en los costos de salud.



la intensa actividad de los movimientos cívicos de la década anterior.<sup>4</sup>

Es de anotar que en Colombia, el Estado ha creado la sociedad civil y no al revés, como ha ocurrido en otras culturas, en las cuales una sociedad madura y evolucionada gesta su propio Estado. De ahí la fragilidad de nuestra sociedad en la cual grandes franjas de su población no superan los niveles de comunidad. No son siempre los hechos los que crean el derecho y las instituciones; es el Estado el que legisla los cambios que se quiere operen en la sociedad. Movimientos sociales como el sindicalismo, el cooperativismo, la acción comunal, los usuarios campesinos, nacen con la ley y no por la voluntad individual asociativa de la comunidad. Este es un hecho característico de sociedades dominadas y especialmente del modo de desarrollo latinoamericano.

Es decir, sus orígenes son institucionales; por esta razón quizás han perdido su identidad como movimientos sociales como afirma Touraine.

Pero por otro lado el problema de los movimiento cívicos es su temporalidad, originada en la inmediatez de la lucha, por una sobrevivencia, signada por la precariedad, en la cual la exigencia para construir un puente, aliviar tensiones por militarización de zonas rurales, o por inseguridad en zonas urbanas, "focaliza" la demanda con el agotamiento del poder de convocatoria de la comunidad y la imposibilidad de negociar la prospectiva del desarrollo.

La experiencia de países desarrollados, con más trayectoria en este campo exhibe una sociedad civil compuesta por innumerables asociaciones. Alexis de Tocqueville, decía hace más de un siglo: "Los Estados Unidos de América es el país del mundo en donde se le ha sacado más ventaja a la asociación y en donde se ha aplicado este poderoso medio de acción a la más grande diversidad de objetivos".<sup>5</sup> Estudios actuales

demuestran que el gran francés como le llaman los estadounidenses, tenía razón. Por eso tiene actualidad. En efecto, allí existen 939.105 asociaciones sin ánimo de lucro (private non profits) que participan en la formación del ingreso nacional con \$ 247.1 billones de dólares, equivalente al 6.5%, en relación con el 15% del gobierno (government) y el 78.5% de los negocios (business).<sup>6</sup> Esto demuestra madurez de su sociedad civil. Pero las realidades culturales son esencialmente diferentes aquí y allá. Y las normas por sí mismas no pueden cambiar la sociedad.

### La descentralización : una quimera ?

La descentralización del Estado ha

## El proceso de descentralización y de participación comunitaria es una de las estrategias macropolíticas características del nuevo desarrollo

creado nuevos espacios de desarrollo. Con tal fin, ha diseñado mecanismos de aplicación de una planificación descentralizada, es decir, una acción que se extiende a varios niveles.

El modelo socio-político colombiano, así como su modelo de planeación, han sido tradicionalmente centralistas.

La descentralización se inicia en

<sup>5</sup>Cfr. Alexis de TOCQUEVILLE. De la démocratie en Amérique, I, Paris, Gallimard, Folio Histoire, 1986, p. 287.

<sup>6</sup>Cfr. KOTLER, Philip, ANDREASEN, Allan. Strategic Marketing for non Profit Organizations. Fourth Edition. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1991, p. 13

Colombia con la ley 14 de 1983. Surge así un nuevo Sistema Nacional de Planificación (1985), (el cual será modificado mediante ley orgánica que cursa en el parlamento), que abre ciertos espacios de decisión a las regiones, en cuanto a la presentación de programas con base en necesidades y asignación de recursos de inversión, a través del Fondo de Inversiones regionales FIR. Este modelo de planificación tiene un diseño de organización por niveles e instrumentos: Consejo Regional, Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, Coordinador Regional con un Comité Técnico Regional y un Comité de Concertación. Los municipios figuran como otras formas de organización administrativa para el desarrollo territorial.<sup>7</sup>

A pesar de los avances en la concepción de la planificación regional, el desarrollo local y la planificación participativa que busca el desarrollo por variables y priorización de necesidades, están aún lejos de ser el centro de interés del Estado, no obstante la estrategia de participación comunitaria.

El hilo conductor de los planes de desarrollo de la última década está signado por la estrategia descentralizadora y la modernización del aparato estatal para internacionalizar la economía. El actual Plan es, en consecuencia, esencialmente reformador de las instituciones.<sup>8</sup> En cuanto atañe al municipio, este tiene la obligación de planificar. La descentralización tiende a fortalecer la autonomía y la capacidad de decisión de las comunidades.

De otra parte, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) es más un mecanismo de coordinación que de decisión de las acciones del desarrollo.

Todavía no hay claridad en la articulación de los planes de desarrollo entre los diferentes niveles y espacios de de-

<sup>7</sup> DNP. Unidad de Desarrollo Territorial. Notas Regionales, Bogotá, N° 2, abril de 1990.

<sup>8</sup> Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. La Revolución pacífica. Modernización y apertura de la economía. Vol. I, II, Bogotá, Colombia, 1991.

<sup>4</sup>Al respecto puede consultarse, ALAI, CINEP. El movimiento popular en Colombia, serie Documentación Política, vol. III, n° 3, Bogotá, junio de 1985.



sarrollo, como lo demuestran las decisiones departamentales. Así, las decisiones públicas se toman algunas veces sin consultar la realidad para hacer encajar esta a sus conceptos e ideas sobre el desarrollo, por lo cual, la comunidad desconfía de los funcionarios. Esto indica la necesidad de investigación que toma la información sobre el terreno, de un lado, y la participación de la comunidad en el sistema de decisiones, por el otro.

La tendencia internacional hacia el desarrollo regional y local tiene sentido al ampliar los espacios económicos para conjurar la crisis de la demanda de bienes y servicios; esta estrategia genera dificultades al desarrollo local: no son probablemente prioridades de necesidades de comunidades locales las que se buscan satisfacer, sino quizás necesidades del macrosistema nacional y mundial.

La asociación es también una estrategia escrita, por las instituciones del Estado y de la región, para crear nuevos centros de decisión de mayor cobertura: en efecto, están previstas en el marco de los CORPES, asociaciones de departamentos por regiones; asociaciones de municipios, así como administraciones públicas cooperativas para el desarrollo de microregiones para la autogestión de servicios públicos locales, entre otros. En el Departamento de Santander hay valiosas experiencias al respecto.

Aunque este planteamiento institucional no ha sido formulado muy coherentemente, por cuanto está disperso en varias disposiciones de diferentes épocas, no obstante crea la posibilidad de una red asociativa que posibilite cierta articulación de las acciones de desarrollo.

#### **Autonomía regional**

Los Departamentos tienen actualmente autonomía para la administración seccional y la planificación del desarrollo económico y social de su territorio. En este sentido es importante su participación en los CORPES y la perspectiva real de convertirse en Regiones autóno-

---

### **El hilo conductor de los planes de desarrollo de la última década está signado por la estrategia descentralizadora y la modernización del aparato estatal para internacionalizar la economía.**

---

mas.

El Departamento de Cundinamarca avanzó una primera regionalización, sin muchos alcances, creando 11 provincias para la planificación. (Ordenanza 2 de 1987). Esta disposición no es coherente con una segunda regionalización decretada por la misma corporación administrativa, que ha dividido su territorio en 15 microregiones. (Mapa N° 1, Ordenanza 24 de 1990).

Esta misma disposición ha creado 14 Asociaciones de Municipios, como entidades públicas territoriales, con funciones institucionales de servicio público.

**La microregión o provincia del Tequendama, cuya capital es el municipio de la Mesa, está ubicada geográficamente en el centro del país, en la periferia de la sabana de Bogotá; demográficamente cuenta con 106.100 habitantes, el 7.01% de la población departamental. Por su cercanía a la capital y su clima temperado, estos municipios tienen una importante población flotante, compuesta por residentes de fin de semana, propietarios de residencias secundarias urbanas y fincas de recreo, además de turistas ocasionales. Este hecho plantea ventajas económicas, culturales, sociales y políticas para los municipios, pero también problemas de cali-**

**dad y cantidad de servicios públicos a satisfacer para una población que se incrementa rápidamente.**

La meta implícita en la estrategia de descentralización y participación es la de la autogestión de los asuntos locales por la misma comunidad, es decir, su participación plena en la conducción de los asuntos que les competen directamente. Pero dados los límites institucionales previstos, la cultura administrativa, la calidad técnica, la politiquería y una comunidad acostumbrada a la heterogestión y a las miserables dadas del paternalismo, hasta dónde y cuándo es posible lograr esta meta?

La historia de los acontecimientos habla de la formación de una cultura regional. La Comisión de Ordenamiento Territorial COT, creada por la Constitución está presentando recomendaciones sobre creación de nuevos Departamentos, provincias y regiones como entes territoriales; esta ya definió un nuevo concepto de nación, expresado por el concepto de Estado-región.

La descentralización ha sido considerada, hasta el momento como un fracaso. Gobernadores y Alcaldes protestaron en un foro regional, por la falta de claridad de las políticas gubernamentales sobre esta materia. Otro tanto se puede afirmar de la participación comunitaria. El caso de La Mesa es apenas un indicio de lo que viene ocurriendo.

#### **Autonomía municipal**

La noción de autonomía local comprende la capacidad política, económica, social, técnica, de gestión y cultural para administrar los asuntos locales, en el espacio municipal, pero articulado a otros espacios de desarrollo más amplios, como la microregión, el departamento, la región y el Estado.

La autonomía real de los municipios tiene limitaciones prácticas, es decir, administrativas, por el libre juego de los grupos de interés, algunas veces identificados con los grupos políticos, en donde son protagonistas los notables de los municipios quienes a su vez están vinculados con la administración departamental, a través de la Asamblea, la Go-



MAPA No. 1:

Departamento de Cundinamarca por Microregiones  
(ordenanza 24/90)



Fuente: Gobernación de Cundinamarca (Ordenanza 24 de 1990)

beración y los cargos públicos. Esto representa ventajas evidentes para la articulación de los espacios de desarrollo, pero también se presta a la heterogestión, es decir el manejo por extraños, de los asuntos locales, haciendo muchas veces nugatoria la acción de la comunidad. La coordinación de los planes de desarrollo, la asignación de recursos de los CORPES, el concepto sobre capacidad de endeudamiento, la reproducción de manuales normativos y de control fiscal son mecanismos que conservan el cordón umbilical de los municipios con los departamentos.

El manejo de la información sobre presupuestos y relaciones políticas por fuera del alcance de la comunidad se presta a manipulaciones en las relaciones de poder, especialmente en los auxilios y la contratación. No obstante, estas relaciones tienen cierta regulación como se expresa en el Esquema N° 1.<sup>9</sup>

El desarrollo local supone macro-políticas capaces de crear y acondicionar espacios de autonomía local y de suscitar en el nivel micro la creatividad necesaria para ocuparlos, así como la articulación de los espacios de decisión locales, a través de los regionales y de los nacionales hasta los transnacionales.

Entonces, la esencia del desarrollo local está en la descentralización del poder, es decir, en la autonomía local para la toma de decisiones.

**La planificación participativa : el caso de la Mesa**

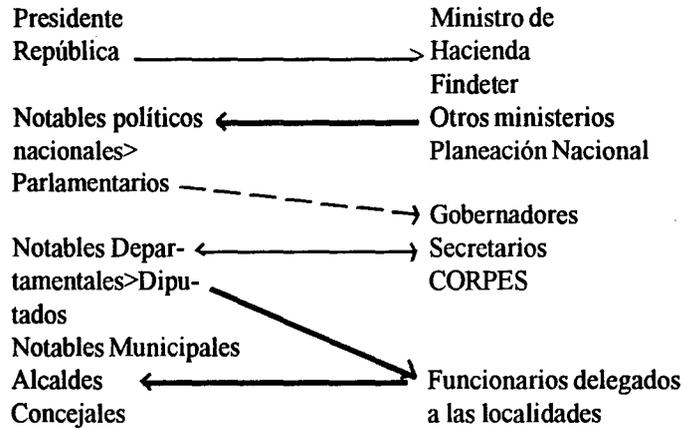
<sup>9</sup> Diario El Espectador

<sup>10</sup> Michel CROZIER y J.C. THOENIG establecieron este modelo como resultado de una investigación realizada en Francia, a partir de una comparación sistemática de entrevistas con una muestra de 55 alcaldes de 3 Departamentos y de 597 notables políticos y administradores de estos. Cfr. CROZIER, THOENIG. La regulation de systèmes organisés complexes. *Revue française de sociologie*, vol.16, N° 1, 1975, p. 3-32.

<sup>11</sup> Manfred Max-Neef. Desarrollo a escala humana. *Development dialogue*. No especial, CEPUR, Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, 1986.

**ESQUEMA No. 1**

**ESQUEMA DEL MODELO DE REGULACION CRUZADO**



La planificación participativa es un método de decisión, a través del cual la comunidad selecciona variables de satisfactores de necesidades, estableciendo prioridades para su ejecución.<sup>10</sup>

La planificación participativa es realizable en el espacio local, lugar de confrontaciones, de luchas y de transformaciones sociales, en donde se oponen intereses y se articulan acciones de poder y se ejerce la relación del ciudadano con el Estado; es allí en donde tiene vigencia el concepto de comunidad, en donde se crean organizaciones y se realizan operaciones económicas de intercambio de bienes y servicios en el mercado. Es allí pues donde se forma esa trama de la sociedad civil.

En el nivel micro una metodología apropiada para la comunidad que se

indican y en la evaluación de los mismos.<sup>11</sup> Estos, se agrupan por espacios que conforman el sistema operativo y administrativo de la metodología.

El espacio conceptual ofrece una información real y circunstancial del entorno en que se mueve la organización municipal.

El espacio programático orienta el análisis y la formulación de etapas, propósitos, metas y planes de acción graduales y sucesivos, en un proceso o sistema de planificación participativa.

El espacio estratégico configura la utilización de algunos instrumentos y medios a largo plazo que permiten a la organización actuar sobre sí misma y sobre el entorno en el cual opera.

Este conjunto de conceptos configuran un modelo de planificación participativa, porque son coherentes y poseen unas relaciones determinables entre sí para su aplicación. Aunque ha sido diseñado para empresas productivas en que participan comunidades, es aplicable a cualquier grupo y por ende, a las organizaciones municipales en donde participa la comunidad.<sup>12</sup>

Los objetivos del Plan de desarrollo deben cuantificarse para poderlos evaluar y medir las transformaciones económicas y sociales de las acciones emprendidas.

De otra parte, el planificador y el

**La descentralización tiende a fortalecer la autonomía y la capacidad de decisión de las comunidades**

organizaes la planificación participativa. Esta, dice Giovenardi, compromete a los actores en la identificación de objetivos claros, en la elaboración de



ejecutor deberán desplegar una acción imaginativa para incentivar innovaciones tecnológicas y sociales como la creación de empresas locales y de redes asociativas que se articulen a las regionales para reforzar su autonomía, sin renunciar a las medidas de la planificación nacional.

Una de las decisiones estratégicas del municipio de la Mesa, la más importante de su historia reciente, es la realización del Plan de Desarrollo Integral PDILM, "El futuro sobre la Mesa".

El proceso de planificación comprometió a instituciones nacionales y territoriales, así como a la comunidad, a través de la Asociación de Juntas de Acción Comunal. De esta manera, se provocó una movilización social alrededor del Plan. Se realizaron 43 reuniones con la comunidad, 6 reuniones por área, 3 reuniones con Líderes y representantes de las instituciones y se practicaron con las JAC 2.000 encuestas censales. Una sesión de evaluación se realizó en abril de 1992.

Un plan de desarrollo local requiere, según Sachs, ser comprometido, contextualizado, contractual, y participativo.<sup>13</sup> El compromiso del Alcalde, y de la comunidad para llevar a cabo el Plan, se logró mediante su concepción, realización, aprobación y ejecución. Pero faltó un compromiso muy importante: los Concejales no participaron en su elaboración, porque viven y trabajan en Bogotá. Por tanto, no se comprometieron, y si bien lo aprobaron, por la presión comunitaria y requerimientos presupuestales, posteriormente no facilitaron su aplicación, por conflictos de intere-

---

**No son  
probablemente  
prioridades de  
necesidades de  
comunidades locales  
las que se buscan  
satisfacer, sino  
quizás necesidades  
del macrosistema  
nacional y mundial**

---

ses. En este sentido no hay unidad entre política y administración; por tanto las metas de desarrollo no se pueden lograr en la forma prevista. Tal resultado destaca la importancia de la participación plena de los actores comunitarios. Un Plan de Desarrollo que no logra vincular a los políticos locales con amplia mayoría, aún con intereses diversos, no puede garantizar compromisos ni continuidad en el largo plazo.

Los procesos asociativos de la provincia del Tequendama, no obstante los progresos logrados, enfrentan los mismos conflictos de intereses; estos obstaculizan la acción de la comunidad organizada que demanda participación.

#### **LA SOCIEDAD CIVIL LOCAL**

La sociedad civil está constituida por organizaciones creadas por la comunidad para actuar en el escenario de desarrollo local y en diversas actividades de su interés. Las organizaciones son una creación cultural. En las democracias occidentales, esas actividades se ejercen principalmente por los actores individuales que las crean y por la acción colectiva de organizaciones, tales como partidos, movimientos y grupos políticos; estos constituyen, como se sabe, el régimen político.

Las actividades económicas son rea-

lizadas por organizaciones empresariales y sus gremios; las actividades solidarias son desarrolladas por ONGs, por fundaciones y corporaciones con fines varios; las de economía social por organizaciones cooperativas, mutuales, asociaciones de productores, empresas comunitarias, microempresas y sus asociaciones gremiales; las reivindicaciones y defensa del trabajo por sindicatos; las obras de interés común por Juntas de acción comunal; asociaciones de padres de familia controlan costos y calidad de la educación.

Las organizaciones y la importancia de sus actividades es el indicador más claro de la existencia de una sociedad civil sólida, como masa crítica del desarrollo que contrarresta la acción e influencia del poder del Estado. Es en este escenario en donde se presenta el juego de la democracia. (Gráfica N° 1)

El régimen político, como se sabe, es la forma de manifestación del Estado; es, por tanto, cambiante, según el partido o movimiento que acceda al poder. La democracia se caracteriza por el juego político entre la mayoría y la oposición. La política, se ocupa de actividades y de toma de decisiones en los procesos públicos sociales esenciales.

Esto es más evidente en los países de cultura política avanzada. Pero, en Colombia tal juego político no funciona bien, debido a que partidos y movimientos de oposición, participan también en el gobierno.

En el nivel local, el Concejo Municipal es una corporación administrativa que por distorsión de sus objetivos se ha tornado en la práctica en un "foro político", sin duda por su origen en la elección popular. De esta manera, conflictos personales y de grupos políticos y de interés son causa de inestabilidad de los gobiernos municipales.

La elección popular de alcaldes demuestra como constante histórica la debilidad de la sociedad civil colombiana, pero a su vez muestra promisorios avances; en las elecciones del 13 de marzo de 1988, por ejemplo, los movimientos cívicos obtuvieron 845.193

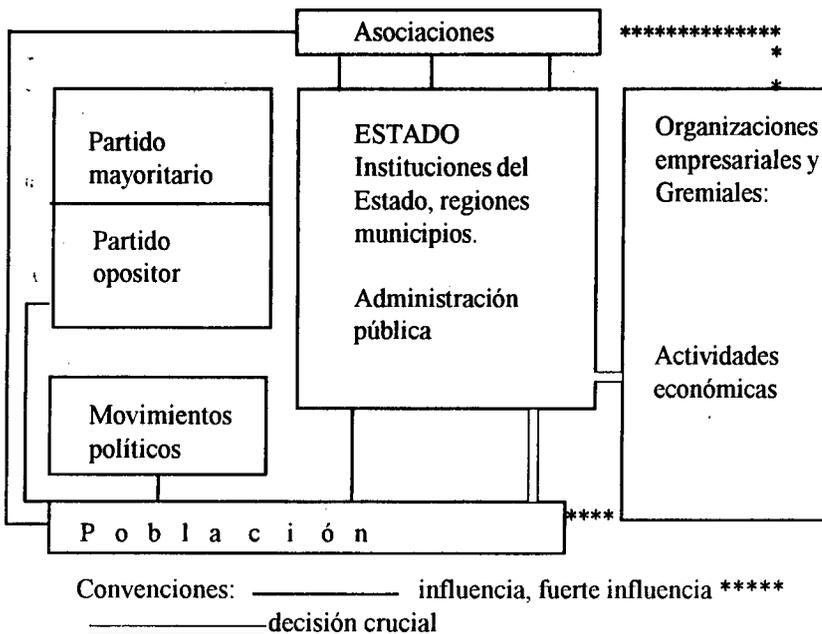
<sup>12</sup>Eugenio Pedro GIOVENARDI. Metodología de la planificación participativa. PNUD-OIT-DNP, Proyecto COL 87, Bogotá, 1992.

<sup>13</sup>SACHS, Ignacy. Autonomie locale et planification. En : Développer, le champ de planification. Communautés. Archives de Sciences Sociales de la Coopération et du Développement. Publiés avec le concours du C.N.R.S. et de l'E.H.E.S.S, Paris, Janvier-Mars 1984, N° 67. Bureau d'études coopératives et communautaires.



# INTERACCIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

Gráfica N° 1



existencia 35.000 Juntas activas y la participación de 7 millones de colombianos en ellas. Estas son organizaciones consideradas para-políticas porque han canalizado las demandas de la comunidad ante las instituciones; estas les han otorgado auxilios para construir obras de beneficio común. A través de ellas, el Estado ha ejercido el control político de la población más pobre. Por eso la DIGIDEC es una dependencia del Ministerio de Gobierno.

El índice de participación comunal en la población que es del 7.8%, es poco representativo para el promedio nacional estimado en 28.5%.

El índice de participación cooperativa en la PEA es apreciable. Está por encima del promedio nacional que es de 5.89%. Por tratarse de una zona cafetera tradicional se ha organizado una cooperativa regional que tiene 592 socios en La Mesa. El ahorro y crédito muestra una gran potencialidad. Se trata sin embargo, de una agencia de la Cooperativa de Sibaté, es decir, su organización no es de iniciativa local.

Las organizaciones empresariales y gremiales son prácticamente inexistentes, a excepción del Comité Municipal de Cafeteros. De resto, se trata de actores individuales que ejercen actividades económicas y empresariales.

En cuanto a la sociedad civil que se manifiesta políticamente en la Mesa, los datos electorales disponibles, (11 de marzo de 1.990), dan una participación del 30.15%. La otra parte de la comunidad organizada (véanse cuadros 1,2,3) tiene un índice de participación en la población de 25.12% que exhibe una capacidad de convocatoria ligeramente menor, pero que tiene la ventaja de tratarse de organizaciones con actividades permanentes. Por el contrario los partidos y movimientos, actúan coyunturalmente en épocas preelectorales. Como se puede observar, la participación política tiene un indicador muy similar al de la participación asociativa. No hay estudios que permitan correlacionar estos datos, pero se observan tendencias para suponer quizás que

votos, el 12% de la votación nacional.<sup>14</sup> Estos indicadores muestran el avance de movimientos cívicos en la conformación del poder local.

La participación en el sistema de decisiones del municipio es crucial para el desarrollo municipal. El problema que plantea la participación política de la comunidad es la existencia de élites consolidadas, entendidas estas, como aquellas personas o grupos que tienen más poder. Estas ejercen resistencias económicas, sociales y políticas a la administración y a la participación innovadora de gentes nuevas.

La elección del Alcalde popular en la Mesa, en los comicios del 11 de mayo 1.990, fué el producto de una coalición

de grupos liberales minoritarios que con 6.544 votos, obtuvo el 54.79%. Los resultados de entonces mostraron una mayoría en contravía de los notables del pueblo. Contrasta este resultado con el de las elecciones de 1992, en donde las fuerzas tradicionales recuperaron la Alcaldía, al obtener el 52.1% de los votos. Con estos resultados, cual será el futuro del Plan de Desarrollo ?

La no concertación global del Plan, impide compromisos más allá de una administración, con lo cual se juega peligrosamente con las expectativas de la comunidad y se contribuye a institucionalizar un modus operandi de statu quo, el cual ha prevalecido hasta ahora.

La existencia de organizaciones de la sociedad civil local es aún precaria. Los índices de participación de las organizaciones existentes muestran el movimiento de Acción Comunal como el más cercano de la comunidad. (cuadro N° 1)

El movimiento de Acción comunal, dice Sarmiento<sup>15</sup>, es un patrimonio nacional. Esta afirmación se explica por la

<sup>14</sup>GARCIA, Antonio. Planificación municipal. Esquema para una reforma integral del municipio colombiano con participación comunitaria. Bogotá, Fondo Editorial de la Universidad Distrital, 2a ed., 1989.

<sup>15</sup>Sarmiento Gómez, Alfredo. Estudio de gestión de la Dirección General de Integración de la Comunidad. Doc. DNP, DIGIDEC, Bogotá, 1990.



CUADRO N° 1  
JUNTAS DE ACCION COMUNAL  
La Mesa 1992

Sector.	N°	Afiliados/ población	Promedio	Indice de participación
Urbano	13	697	53	7.6 %
Rural	34	1.017	29.9	8.6 %
Asociación de JAC	1	(48)		
Total	48	1.714	36	7.8%

Fuente : Asociación de Juntas de Acción Comunal. La Mesa.

CUADRO N° 2  
ORGANIZACIONES COOPERATIVAS  
La Mesa 1992

Municipio	Asociados	población 21.701 PEA=6.618	Indice de Particip.
Tipo			
Caficultores	2.556 (592)		8.94 %
Financiera A.C. agrícola	1.063 45		16.06 % 0.68 %
Transportadores	80		1.20 %
Total	1.780	PEA = * POB.TOTAL **	26.89% 8.2%

\*cálculo sobre población económicamente activa

\*\* cálculo sobre población total

Fuente : DANCOOP, FEDERACAFE y Cooperativas.

CUADRO N° 3

OTRAS ASOCIACIONES CIVICAS Y SINDICALES

	Miembros	Indice de penetración asociativa
Club de Leones	50	
Damas Rosadas	30	
Amigos de la Mesa	25	
Empresas Comunitarias	35	
Asociaciones Padres fam.	1480	
Asociación Cultural Popul.	20	
Sindicato de OPP	30	
Total	1980	9.12%

Fuente : Asociaciones locales.

las mismas personas participan de esos valores cívicos. Las relaciones e interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil con el Estado crean el clima para una vida democrática. El control de las instituciones locales es

muy importante para la economía local por la intervención que estas ejercen sobre las organizaciones y el mercado, a través de regulaciones, impuestos, tasas, contratos.

## LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El Plan de desarrollo de la Mesa ha sido formulado con la finalidad de ordenar las acciones administrativas hacia las prioridades identificadas como necesidades de la población local. Algunas de ellas, como el agua potable, requieren de una solución microregional.

La estrategia administrativa de dicho Plan plantea la modernización del gobierno municipal como necesidad prioritaria para darle capacidad de gestión de sus recursos humanos, técnicos y financieros y asumir las nuevas funciones y responsabilidades del desarrollo local.

+El objetivo de la propuesta administrativa, consiste en :

- adecuar la estructura de Organización del municipio y modernizar su administración.

- promover la coordinación entre entidades del nivel nacional, regional, departamental y municipal.

- modernizar la gestión de los recursos humanos, físicos y financieros.

- fortalecer el proceso de planeación, seguimiento y control de los planes y programas.

- fortalecer la eficiencia en la prestación de los servicios públicos del municipio.

Las políticas administrativas plantean el desarrollo institucional a través de la modernización administrativa y de prestación de servicios públicos y la consolidación de su posición como capital de la provincia del Tequendama.

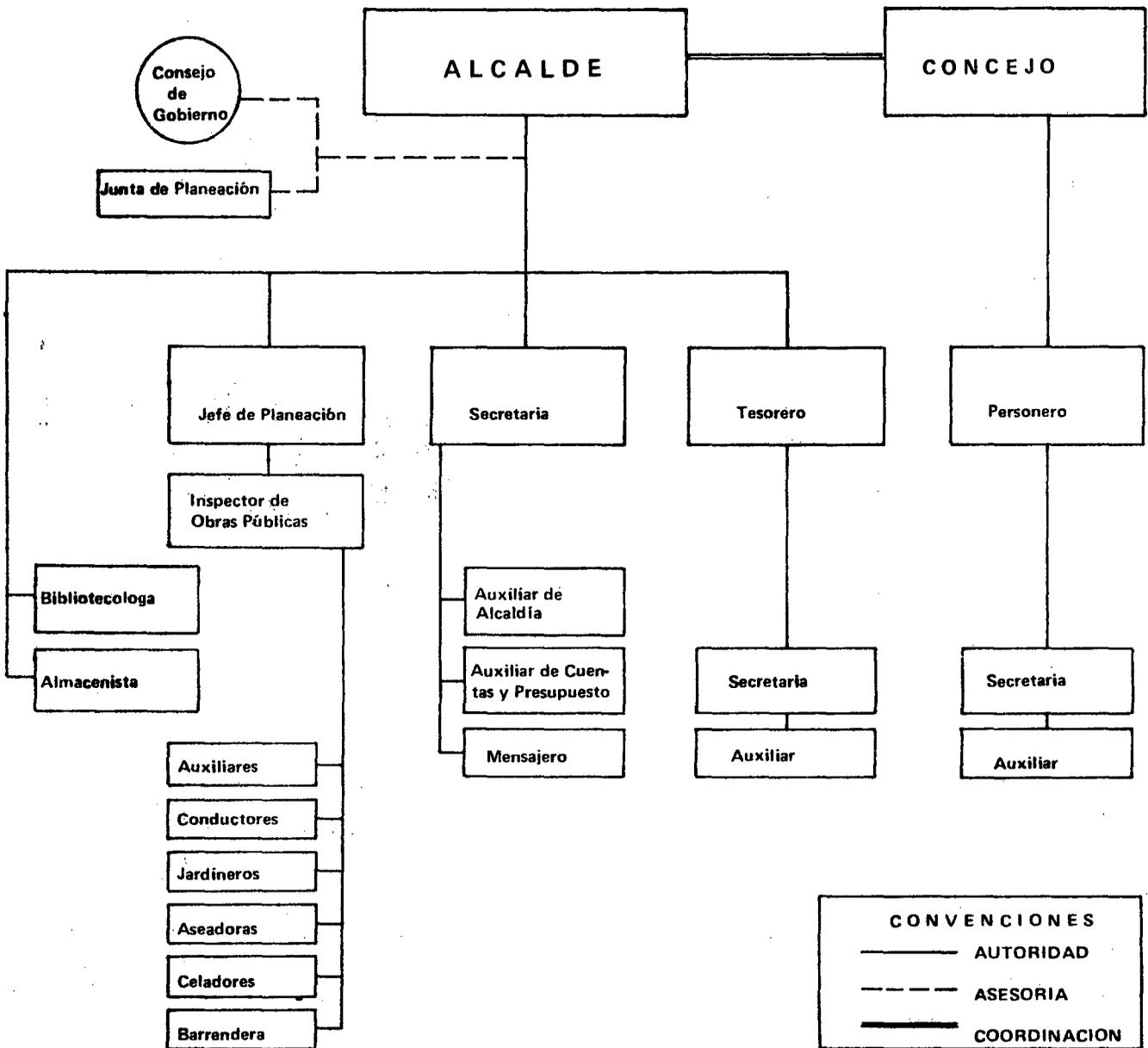
El programa de rediseño de la organización municipal como entidad territorial con capacidad de asumir los nuevos servicios descentralizados en salud, educación, producción agraria, comercialización, creatividad empresarial, obras públicas, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental, energía y telecomunicaciones, contempla proyectos específicos de corto plazo.

Pero la crisis de los municipios no es coyuntural sino estructural. Los municipios colombianos pequeños tienen una



# ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE LA MESA (Antes de la descentralización y el plan de desarrollo)

GRAFICA No. 2



estructura bastante débil, en proporción a las necesidades que deben atender.<sup>16</sup> La penuria fiscal antes de las reformas se reflejaba en una estructura administrativa tradicional mínima como lo muestra la gráfica N° 2.

Una vez se fortalecieron los ingresos municipales con los recursos nacionales (IVA), se amplió su estructura, se au-

mentaron los recursos humanos, se amplió la cobertura de servicios, se hizo

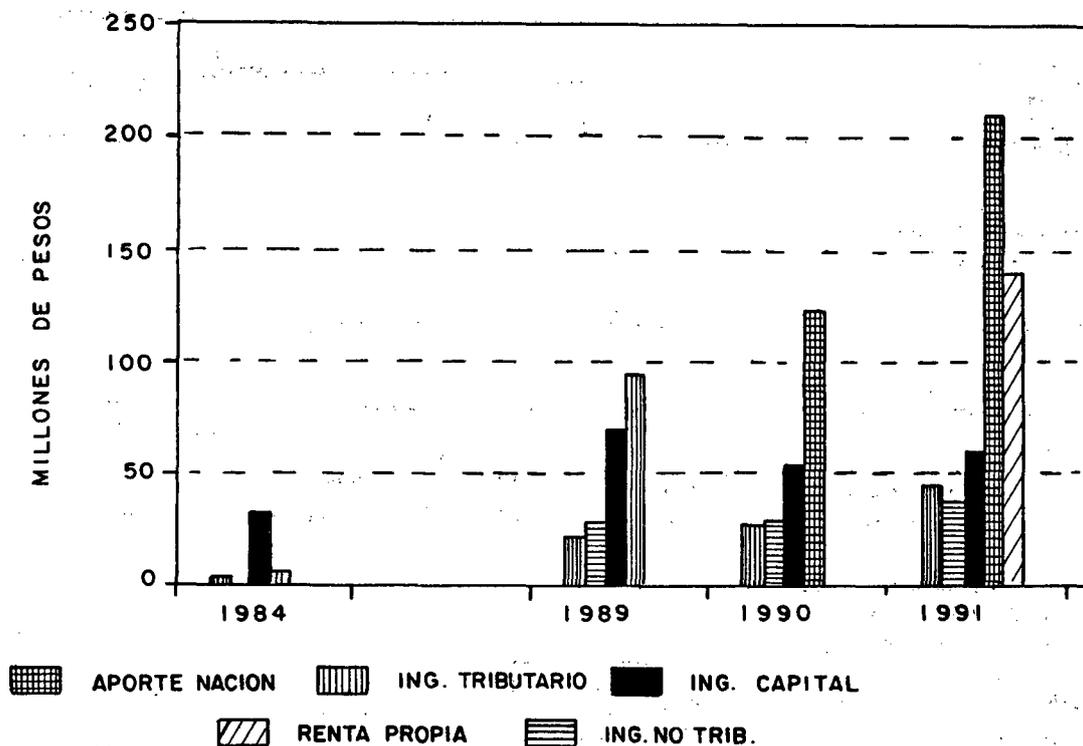
<sup>16</sup>Esta es una constancia del autor en el estudio de los municipios del Departamento del Tolima. Ctr. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, Plan de Desarrollo del Tolima, Organización Administrativa por Francisco Rodríguez Vargas. Bogotá, 1985.

posible la inversión y se abrió paso a la necesidad del Plan de Desarrollo como instrumento técnico de la administración. (Véase gráfica N° 3).

Con esta estructura ha venido trabajando el Municipio de La Mesa para la elaboración del Plan. Pero una vez aprobado y en ejecución, esa estructura resultó definitivamente estrecha para aten-

**CUADRO No. 4  
MUNICIPIO DE LA MESA**

**Cuadro Comparativo de Ingresos**



der adecuadamente los servicios que le transfiere la descentralización. La Gráfica N° 4 muestra los ingresos presupuestados para 1.991 y el superavit que arroja su ejecución, de más de \$ 500 millones de pesos.

Es evidente, que los municipios del país se están transformando sustancialmente con estos recursos que han modificado su capacidad de acción. Esto se debe a la posibilidad de cálculo y tecnificación de la presupuestación de ingresos, inversiones específicas forzosas y límites legales en gastos. No obstante, se observó que municipios con influencia política importante, como la Mesa, recibían antes de la descentralización de 1986, mayores recursos por concepto de auxilios, en pesos constantes.

Las cifras comparativas de los ingresos (Cuadro N° 4) muestran la capacidad económica transferida a los municipios, lo que les permite, no solo atender los servicios, sino también hacer inversiones, aunque no con la rapidez deseable. En el caso de la Mesa, el porcentaje de inversión en 1.991 fué del orden del 65 %, proporción ya importante para el desarrollo.

El diagnóstico de administración municipal, realizado por ECOSOCIAL, muestra unos indicadores de deficiente estructuración de la organización municipal.

El sistema de toma de decisiones en el municipio de la Mesa y la distribución de las relaciones de poder se expresan en la gráfica N° 5. Siguiendo el modelo de Mitzberg<sup>17</sup> se establece una coalición interna, representada en la gráfica por el triángulo inscrito donde figu-

ran los actores de la estructura de administración municipal. La coalición externa, se muestra en la gráfica compuesta por todos aquellos actores del entorno que ejercen relaciones de poder e influencia sobre el municipio.

En la teoría, se establece una clara diferenciación entre instituciones, organizaciones y mercado. La dinámica institucional es un resultado importante de la evolución conflictiva entre intereses de grupos sociales en periodos largos. Las organizaciones son más flexibles en la capacidad de modificar las reglas internas de juego. El mercado, entendido como mecanismo de intercambio de derechos de propiedad reacciona ante la intervención del Estado y de los municipios, a través de normas impositivas, inversiones, contratos y distribución de recursos.

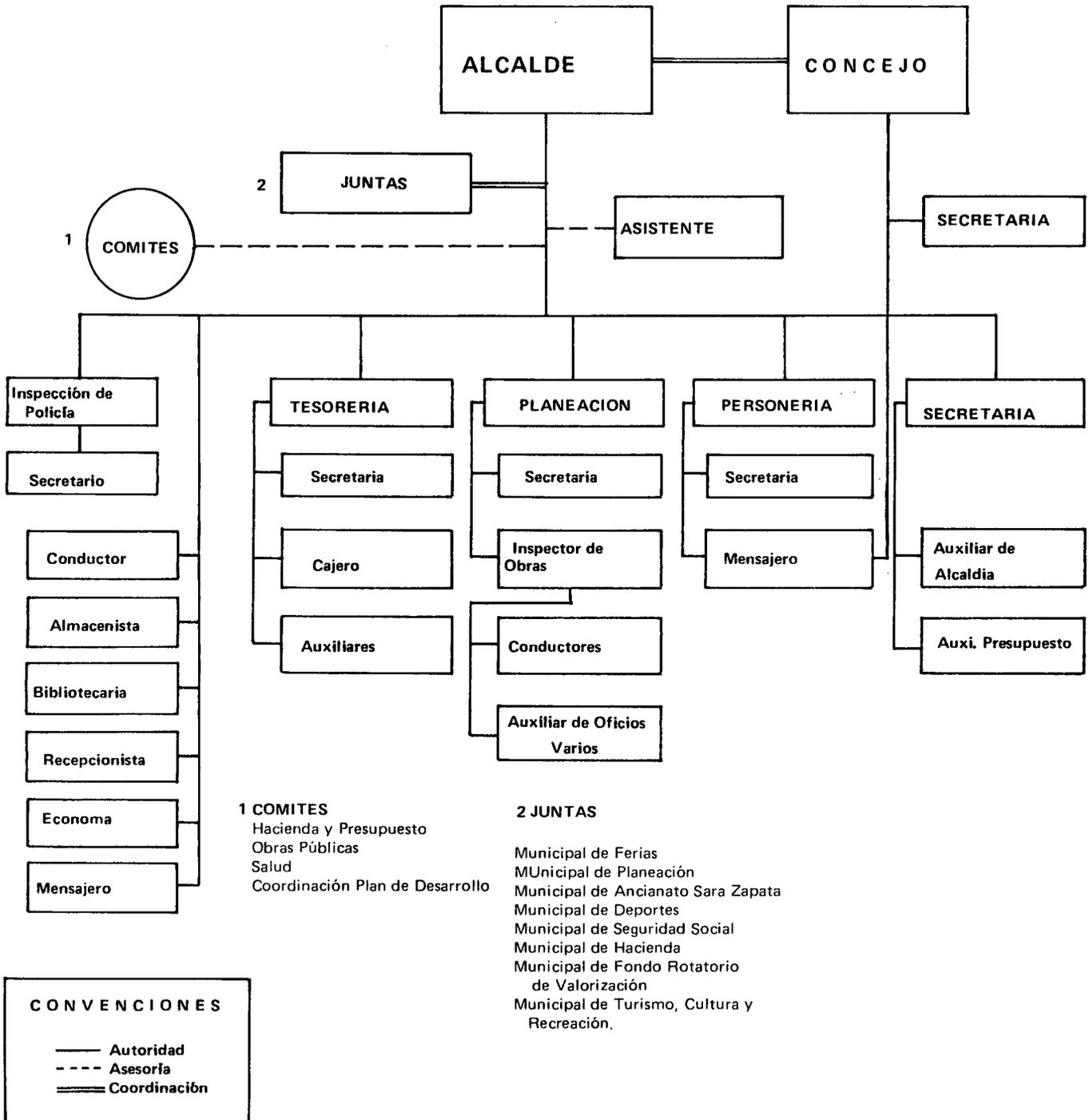
La propuesta de rediseño de la es-

<sup>17</sup>Henry MINTZBERG. Le pouvoir dans les organisations. Paris, Montréal, les éditions d'organisation, 1986.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO DE LA MESA (CUNDINAMARCA)  
PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO EN EJECUCION



GRAFICA No. 3



La estructura de Organización municipal de la Gráfica N°4 introduce una nueva división del trabajo, creando unidades administrativas innovadoras como la Secretaría de Desarrollo y Participación comunitaria como eje conductor de ge-

neración de empleo y mejora en la calidad de vida de la población.

**Tendencias atogestionarias de la comunidad de la Mesa**

Hay tres expresiones concretas de participación de la comunidad en los

procesos de desarrollo. La primera, es la autogestión espontánea de la población de San Joaquín, en donde la JAC resolvió eficazmente el problema de abastecimiento de agua potable. El Acueducto de esta Inspección es una empresa de



servicios públicos creada, construida y administrada por la JAC. Este es un ejemplo notable de asociación exitosa de autogestión comunitaria.

La segunda es el plan de vivienda. Se realizaron dos proyectos de vivienda, en terrenos del municipio: el Plan Marsella 2 para clase media alta y el de vivienda social. El producto de venta de lotes de Marsella sirvió para financiar 250 soluciones del plan de vivienda social; este se realizó por autoconstrucción, autofinanciación y subsidio del INURBE. Es un proceso de autogestión comunitaria, sin organización formal, bajo la dirección del municipio. Opera por Comisiones de trabajo y sus resultados son visibles. No obstante, una organización autogestionaria formalmente constituida garantizaría su acción en el tiempo y la despaternalización del proceso. El impacto social de estos proyectos es muy significativo para la población.

La tercera, es el proceso de autogestión comunitaria inducida por el Alcalde José Gustavo Moreno (1991) y la asesoría de ECOSOCIAL, para administrar la empresa de servicios públicos SERVIMESA.

En el Plan está implícito el concepto de ECODESARROLLO, por cuanto contempla varios proyectos de impacto ambiental, tratamiento y manejo de basuras, lagunas de oxidación y descontaminación de aguas.

La Mesa se encuentra en la vertiente del río Bogotá que junto con el río Medellín son los más contaminados del mundo. Los efectos de la calidad de las aguas sobre la salud pública son desastrosos, ya que varios municipios no tienen otra fuente de abastecimiento de sus acueductos. Anapoima, por ejemplo, población veraniega en donde residen importantes dirigentes del país, se surtía de sus aguas para el consumo humano del viejo acueducto. Hoy, le ha sustraído al acueducto de La Mesa el 60% del agua potable que proviene de las quebradas de Bojacá y Tena. En épocas de verano, el municipio no tiene agua, al secarse las fuentes y en invierno,

es escasa por los daños permanentes de la tubería y el desborde de los estanques. Cuando el agua es escasa y en medio de una situación de conflicto, los campesinos de Tena rompen los tubos para el consumo de agua, para cultivos y animales. Los dos Alcaldes intervienen con frecuencia para buscar soluciones transitorias, calmar los ánimos y evitar "la guerra del agua". El sabio Mutis y su equipo de la expedición Botánica quienes investigaron en la Mesa de Juan Díaz las más ricas especies vegetales del mundo, publicadas por la primera y la segunda expedición botánica, no imaginaron jamás que por acción del mal desarrollo se fueran a agotar las aguas de tan riquísima cuenca. Aún hoy día, brotan las fuentes, en los jardines de algunas de las casas solariegas, pero las pilas públicas yacen en el olvido de las autoridades.

---

### **La esencia del desarrollo local está en la descentralización del poder, es decir, en la autonomía local para la toma de decisiones**

---

Esta descripción evoca la riqueza de la microregión y suscita la imaginación del lector para contextualizar las acciones de desarrollo que actualmente se viven en La Mesa.

La experiencia de autogestión del acueducto se realizó con un proceso de capacitación e inducción de la comunidad, realizada por ECOSOCIAL y su asociación a través de las JAC de los barrios. EMPOCUNDI, empresa departamental en liquidación, entregó al municipio las instalaciones del acueducto. Ante esta coyuntura, la alcaldía promovió la entrega de su administración a sus usuarios, ya que la experiencia autogestionaria del acueducto de San

Joaquín es todo un éxito, además de otras experiencias conocidas en Santander. Este proceso se frustró, temporalmente quizás, por acción del Concejo, como ya se explicó.

### **RELACIONES ENTRE POLITICA Y COMUNIDAD**

La aprobación del Plan constituyó un compromiso y un nuevo contrato social con la comunidad de La Mesa que lo elaboró. Además, ciertos rubros del presupuesto no se podían conseguir sin el Plan, lo cual afectaba intereses diversos. Pero las acciones que desató provocó conflictos de poder entre el Concejo y el Alcalde. El comportamiento o manera de ver, juzgar y actuar, es decir, la microcultura política, la carencia de recursos técnicos en el Concejo no permiten ejecutar los proyectos, en el tiempo previsto. El Acuerdo 03 aprobatorio del Plan concedía facultades precisas al Alcalde para llevarlo a cabo. Pero una vez puesto en marcha, empezaron las maniobras para su desmonte.<sup>18</sup>

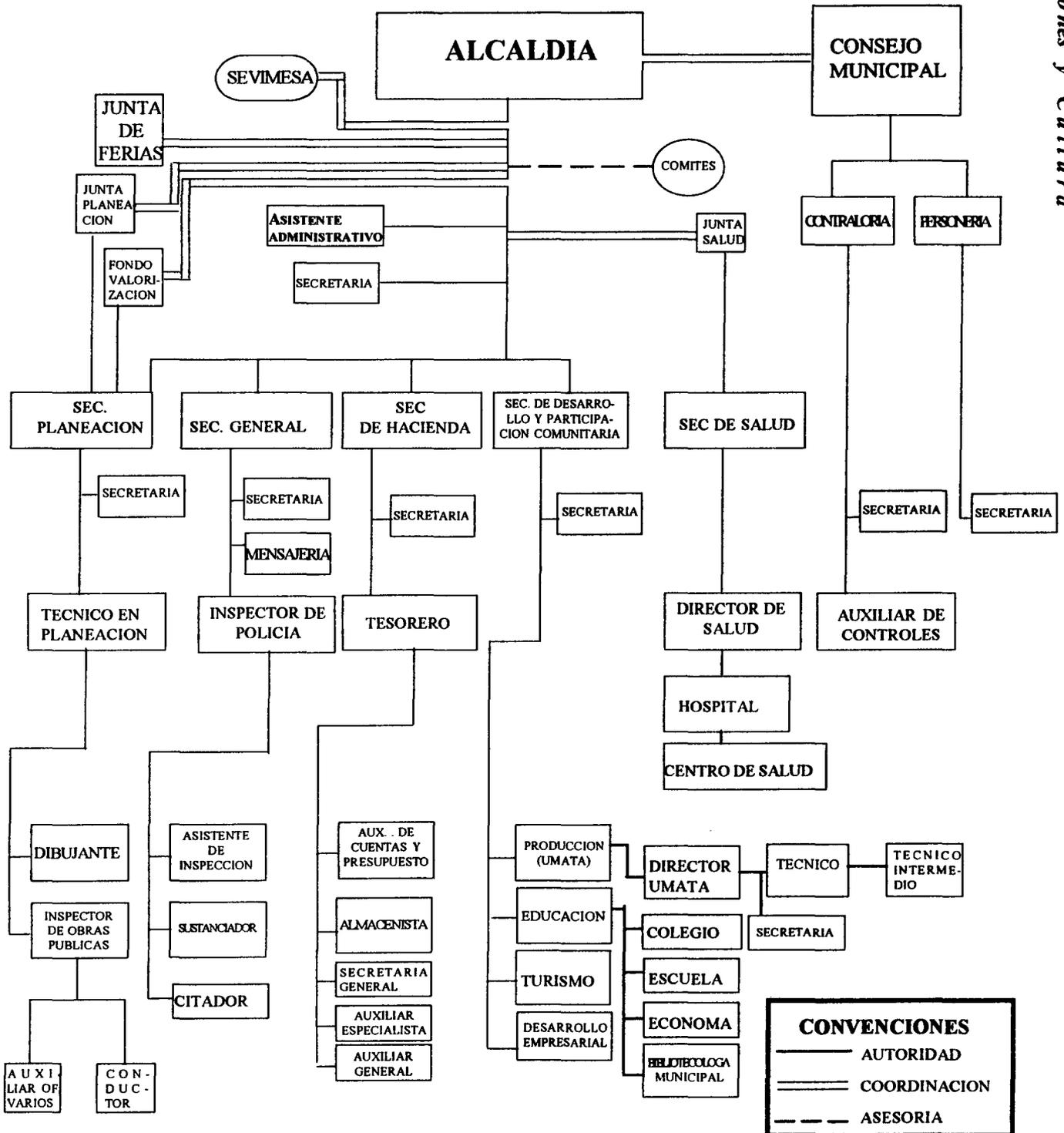
El Concejo sin justificación válida, en decisión retardataria, derogó las disposiciones varias. En esta forma, el Alcalde quedaba sin facultades para desarrollar los planes de vivienda social y la creación de la empresa de servicios públicos SERVIMESA. Así mismo, desestimó la acción de la comunidad para la creación de esta como una Administración Pública cooperativa autogestionada por la misma, y que, por otra parte, había sido promovida por asesoría externa contratada por el Alcalde. Este objetó el Acuerdo, como mecanismo de defensa para continuar con la ejecución de los proyectos. En esta forma continuó con las atribuciones hasta tanto se produjera fallo jurídico.

---

<sup>18</sup>El Personero municipal, que como es sabido es nombrado por el Concejo para defender la sociedad, se colocó en contra de la comunidad. De hecho, se prestó para presentar un informe amañado, lleno de imprecisiones y malas informaciones, en las sesiones de diciembre de 1991.



# ESTRUCTURA ORGANICA PARA EL MUNICIPIO GRAFICA No. 4 LA MESA (CUNDINAMARCA)





recortó sustancialmente la propuesta de Consultores externos sobre rediseño y modernización de la Administración municipal, presentado en la Gráfica N° 3. La estructura aprobada por el Concejo desconoce el mandato constitucional que ordena la participación de la comunidad, al eliminar la Secretaría de Desarrollo y Participación comunitaria que se ocuparía principalmente de la capacitación, el autoempleo y la creación de nuevos centros de acumulación empresarial, para una población que, según el censo elaborado por el Plan, se encuentra en un 60.5 % en niveles de extrema pobreza.<sup>19</sup>

La comunidad organizada, por su parte, acudió al Personero para pedir explicaciones, reclamó severamente al Alcalde por su aparente desistimiento de continuar con el proyecto de autogestión de la empresa de servicios públicos, al sancionar el Acuerdo del Concejo que la creaba como dependencia municipal. La presión produjo sus efectos, al provocar reuniones de la comunidad con el Alcalde y con el Concejo para plantear sus demandas. Este proceso quedó "congelado" hasta después de elecciones.

Estos conflictos de poder que entraban el desarrollo están en el corazón de las vivencias cotidianas de la sociedad civil que con sus demandas busca las transformaciones sociales y la creación de una nueva cultura política y de gestión municipal. En toda actividad humana la zona de incertidumbre es inevitable. Esta se reduce ganando el control de los centros de decisión de la organización municipal. De ahí la importancia de la participación electoral, mecanismo esencial para el control del poder por la comunidad. Esta sería la meta para lograr la autogestión municipal. El actor crea el sistema de acción concreto como conjunto de relaciones cotidianas que se articulan para resolver problemas identificados. El discurso político parece agotado y en todo caso, está desacreditado; pero las relaciones de poder en las decisiones públicas, es decir la política, son inevitables. La cuestión a res-

---

**La crisis de los municipios no es coyuntural sino estructural. Los municipios colombianos pequeños tienen una estructura bastante débil en proporción a las necesidades que deben atender.**

---

ponder es: ¿cómo cambiar la lógica administrativa de la política?<sup>20</sup>

### CONCLUSIONES

La esencia del desarrollo local está en la descentralización del poder, es decir, en la autonomía local para la toma de decisiones.

La operacionalización del poder es la gestión, entendida esta como la acción y efecto de administrar. La administración en términos weberianos es dominación y toda dominación significa poder; en este caso poder legal y burocrático. El Modelo autogestionario de participación es un fenómeno sociopolítico que tiene consecuencias económicas, técnicas, sociales y culturales, las cuales implican en el nivel local, la simbiosis entre política y administración de lo mismos sectores de la comunidad.

La función macropolítica consiste en la armonización y articulación de la ejecución local y la civilización nacional o proyecto nacional de vida según expresión de Antonio García. Este diseño corresponde al Departamento Nacional de Planeación, entidad que articula

las políticas del Estado y de las entidades territoriales.

El Estado elabora el Plan de desarrollo desde arriba, es decir asigna a los de abajo, regiones y localidades, roles a desempeñar. Los Departamentos, a su vez distribuyen los espacios regionales, creando micro-regiones, dotándoles de entidades políticas, con centros de decisión y potencialidad de asumir nuevos papeles en el desarrollo.

Un nuevo concepto de planificación está por elaborar, en donde las necesidades locales, por variables y por prioridades se reflejen en el Plan Nacional. El actual, es un modelo tecnocrático e instrumental que carece de un proyecto de sociedad en términos de búsqueda de identidad nacional, adecuada a una cultura propia que difiere de culturas de otros países de civilización occidental u oriental más viejas. Continúa siendo indicativa y oscilante en sus estrategias de acuerdo con las tendencias internacionales que acoja cada gobierno.

La sociedad civil local, que se expresa en múltiples manifestaciones, está recibiendo acriticamente nuevos poderes para decidir, nuevos recursos para manejar, nuevas responsabilidades por atender, sin una nueva cultura de autonomía local. Esta cultura no se improvisa, se va construyendo a través del proceso de participación y de toma de decisiones en la vida cotidiana en donde se forja la modernidad y los destinos locales.

La planificación tiene por objetivo movilizar y disciplinar los recursos en función de objetivos que se traza la sociedad local. Los objetivos a corto y a mediano plazo no adquieren sentido sino en una perspectiva más amplia y una

---

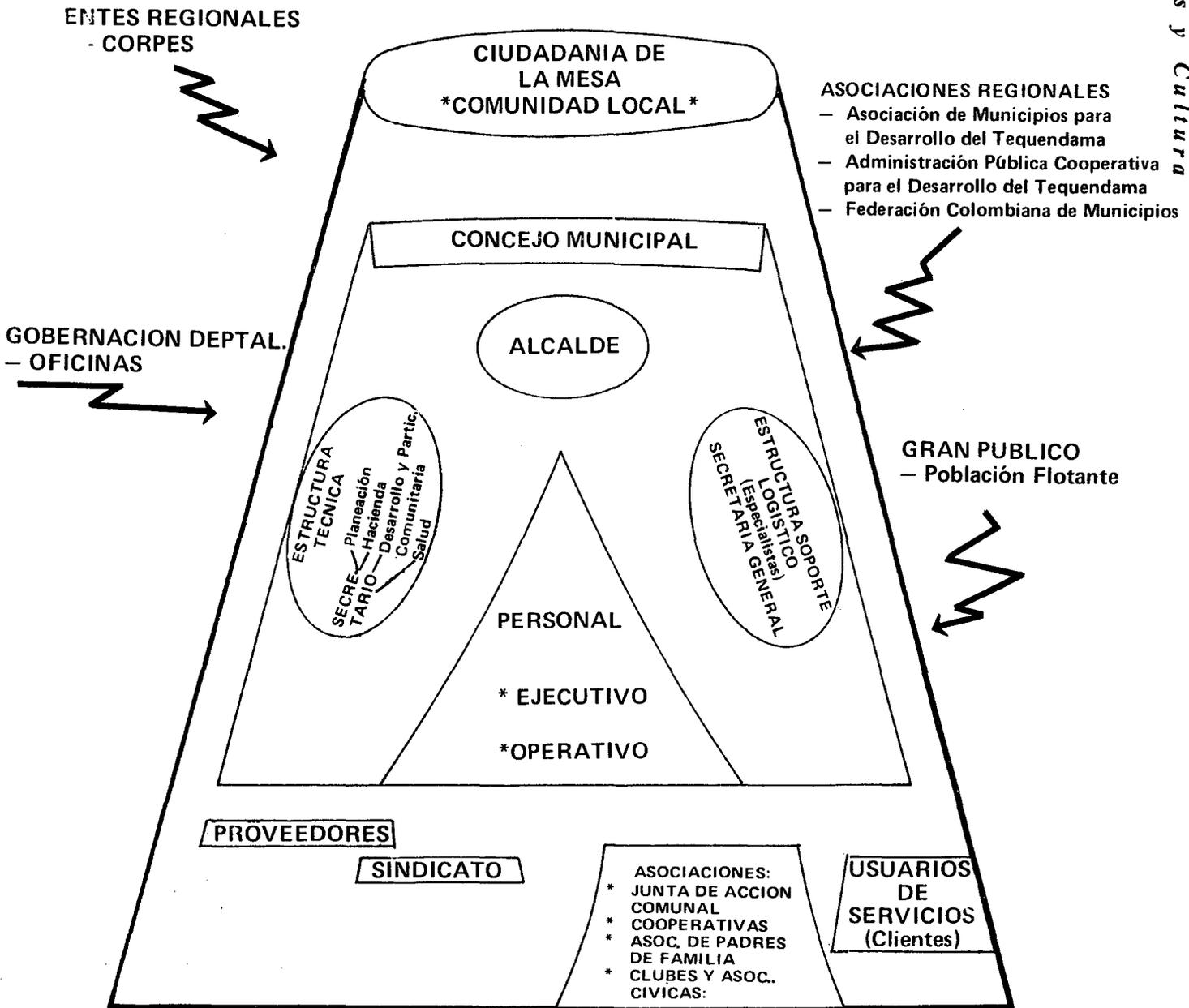
<sup>19</sup> Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el desarrollo (CID). Plan de Desarrollo del Municipio de la Mesa, Bogotá, doc., 1991.

---

<sup>20</sup> Cfr. Guillermo Camacho Caro. Humanismo industrial. En busca de un camino para América Latina, Bogotá, Progab, segunda edición, 1989, pp.135,161,165.



**GRAFICA No. 5**  
**LOS ACTORES DE LA DISTRIBUCION DEL PODER MUNICIPAL**  
 (Esquema construido sobre el análisis de la distribución del poder municipal en "Le Pouvoir de les Organización)



 ESTRUCTURA JERARQUICA  
 PRIMER NIVEL DE INTERES

 SEGUNDO NIVEL DE INTERES  
 ( con fuerte Influencia)



prospectiva más global. El planificador es considerado como un tecnócrata que no debe tener afán de dominio sobre lo que constituye la esencia de la planificación, a saber, la elaboración del proyecto de sociedad. Sachs destaca la visión profética de Keynes en su ensayo intituado " Perspectivas económicas para nuestros nietos", cuando predecía que el problema económico de la humanidad sería resuelto en el curso del próximo siglo.<sup>21</sup>

De otra parte, la participación es un concepto sobre el cual todos hablan, en abstracto, como algo muy general y amplio, por tanto, se queda en la ambigüedad. Las comunidades locales están recuperando espacios concretos para la acción administrativa. Este concepto está ligado a la existencia de una sociedad civil consolidada; se ha descrito en este artículo su precariedad, como consecuencia de una falta de civilidad o sensibilidad social sobre su destino y el papel que a cada ciudadano compete en cuanto a su propia vida y la de la comunidad a la que pertenece.

Un Plan de Desarrollo, por sí mismo, no puede resolver los problemas, se requiere de una administración capaz de conducirlo y de una comunidad participante que controle y exija su ejecución.

Los resultados de la observación-acción muestran la desarticulación entre los diferentes niveles de decisión institucional; los conflictos entre actores de centros de decisión local y la comunidad cuyas acciones de organización provocan tensiones; y finalmente, el conocimiento de los nuevos valores

formales reconocidos por la Constitución Política, para hacerlos reales.

**BIBLIOGRAFÍA :**

GARCIA, Antonio. Planificación Municipal. Esquema para una reforma integral del Municipio colombiano con participación comunitaria. Fondo Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas, segunda edición, Bogotá, 1988.

SACHS, Ignacy. Développer, le Champs de la Planification. Communautés. Archives de Sciences Sociales de la Coopération et du Développement (A.S.C.O.D.), Paris, Janvier-Mars, 1984, N° 67.

MAX-NEEF et al. Desarrollo a Escala Humana. Development Dialogue, Número Especial, 1986. CEPAUR. Fundación Dag Hammarskjöld.

CID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Plan Integral de Desarrollo del Municipio de la Mesa (Cundinamarca) Bogotá, 1991.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. GOBERNACION DE CUNDINAMARCA. Proyecto Col 88/009. La Administración Pública Cooperativa para el Desarrollo del Tequendama." Una Experiencia para tener en cuenta". Bogotá, febrero de 1991.

Departamento de Cundinamarca. Ordenanza N° 24 de 1990 sobre Asociaciones de Municipios. Gaceta de Cundinamarca.

OCA. II Seminario Internacional sobre prestación de servicios Públicos. Mar del Plata, Argentina, 1991.

Constitución Política de Colombia. Bogotá, Editorial Temis, 1991.

RODRIGUEZ, Francisco. Teoría y Práctica de la Participación. Bogotá, Ediciones Unisur, 1987.

----- El Modelo autogestionario de participación. *Revista Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, Bogotá, N° 3-4, marzo-junio 1988, pp. 21-45.

-----Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Plan de Desarrollo del Tolima. Organización Administrativa, consultor Francisco Rodríguez Vargas, Bogotá-Ibagué, 1.985.

Departamento de Cundinamarca. Departamento Administrativo de Planeación. Corpes Centro/Oriente. Estadísticas Municipales de Cundinamarca, 1991.

DNP. Notas Regionales, N° 2, Bogotá, 1991.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'Action collective. Politique. Editions du Seuil. Paris, 1987.

MORENO, José Gustavo. Acciones sobre La Mesa, Bogotá, 1.991.

GIOVENARDI, Eugenio Pedro. Metodología de Planificación participativa. Indicadores-verificadores. PNUD-OIT-DNP, Proyecto COL 87, Bogotá, 1992.

CAMACHO Caro, Guillermo. Humanismo industrial. En busca de un camino para América Latina, Bogotá, Progab editores, segunda edición, 1989.

MINTZBERG, Henry. Le pouvoir dans les Organisations. Paris, Montréal, Les Editions d'Organisation, les Editions Agence D'Arc INC ARC, 1.986. Nouvelles de l'ECO-DEVELOPPEMENT. Sous la Direction d' Ignacy SACHS, EHES, Paris, 1985.



**ESCUCHE LA RADIO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
97.4 FM STEREO**