

La planificación de políticas públicas en el nivel local: conceptos, perspectivas y debates

Pablo Chiesa y Máxima Guglielmelli

Universidad Nacional de Moreno

pablojchiesa@hotmail.com

maximaguglielmelli@gmail.com

Durante la pandemia COVID-19 la gestión local tomó un lugar clave en la resolución de nudos problemáticos territoriales, tornando a la planificación en una instancia fundamental para el desarrollo local. Nos referimos aquí a la planificación local en el contexto de América Latina y de Argentina en particular, una región que lleva cinco décadas de implementación de políticas neoliberales que repercuten decisivamente en la valoración y las características de la planificación estatal.

En este trabajo partimos de la premisa de que es necesario la revalorización de la planificación estatal, con perspectiva estratégica, especialmente en el nivel local. Creemos que resulta de importancia fortalecer la planificación en el orden local, particularmente en un territorio de gran complejidad como es el conurbano bonaerense. Por ello nos proponemos abordar de manera exploratoria las diferentes perspectivas y aspectos teóricos de la planificación de políticas públicas a nivel local, con especial énfasis en la planificación en el conurbano bonaerense. Nuestro objetivo es relevar aquellas teorías, debates, enfoques y antecedentes que aportan al estudio de este tema, entendiendo la relevancia de esta herramienta en tiempos de la pandemia y después.

Por último, quisiéramos destacar que este artículo se enmarca en la presentación de un Proyecto de Investigación de la Universidad Nacional de Moreno bajo la dirección del Dr. Carlos Ciappina, director del área de Estado y Sociedad del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNM y del programa de Políticas Públicas del CEGOPP.

Consideraciones metodológicas

La metodología de trabajo se basó en una lectura interpretativa de un corpus de textos seleccionados y recortados a partir de los objetivos que guían nuestra investigación. La construcción de la muestra constó de tres etapas (Petracci y Rodríguez Zoya, 2018). La primera etapa consistió en un relevamiento de publicaciones científicas y académicas en buscadores académicos de acceso abierto (Google Académico, CEPAL, SciELO,

Dialnet y Redalyc) y en revistas especializadas. En la segunda etapa se realizó una revisión exploratoria del resultado del relevamiento y en la tercera etapa se definieron los criterios para la delimitación de la muestra y los textos a trabajar. A partir de esta revisión nuestro corpus bibliográfico se compone de treinta y tres artículos, libros, capítulos de libros y documentos que abordan desde diversas perspectivas aspectos ligados a la planificación y el desarrollo local, enfatizando en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.

Algunos aspectos conceptuales y contextuales para el abordaje de la planificación a nivel local en el conurbano bonaerense

El Estado no es estático sino que sus instituciones son dinámicas, por tanto un análisis de la acción del Estado, de sus políticas públicas y sus capacidades gubernamentales requiere pensar a las instituciones estatales como históricamente situadas, donde los gobiernos despliegan sus proyectos políticos (Bernazza, 2011).

Oszlak y ODonnell (1976) entienden por política pública un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p.113). Esto implica la toma de posición del Estado y requiere pensar a la política pública como parte de un proceso social donde, si bien el Estado es un actor central, existen una multiplicidad de actores políticos, sociales, económicos e institucionales que poseen injerencia en la definición de las acciones estatales.

Toda acción de un gobierno requiere planificación. Al referirnos a este concepto se suele utilizar el término con dos alcances diferentes: la planificación como elaboración de planes, programas y proyectos y, por otra parte, la planificación como proceso y estrategia (Bernazza, 2006).

Tomamos la definición de planificación de Carlos Matus (2014, p.43) como el “cálculo que precede y preside la acción”. Esto implica pensar la planificación como un proceso permanente y como un sistema de planificación que tenga en cuenta la situación desde la cual partimos y la situación que queremos alcanzar con nuestro plan (Bernazza, 2006).

En esta línea destacamos el enfoque de la Planificación Estratégica Situacional de Matus (1987, 2007, 2014). El modelo está concebido especialmente para los problemas públicos y es aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es el mercado, sino que tiene como objetivo la ciudadanía y como corolario el bien común. En tal sentido el criterio de eficiencia se traslada hacia lo social, lo económico y lo político.

Consideramos que un enfoque crítico de la planificación implica dar respuesta a las movilizaciones, protestas y disputas políticas que acontecen en nuestra región. Arboleda (2021) propone una “planificación democrática, en contraposición al modelo de “gobernanza neoliberal” (p.26). La planificación democrática se abre camino entre el viejo modelo de planificación centralizado propio del auge fordista, orientado al crecimiento económico como fin en sí mismo y al modelo vigente y predominante, que bajo el capitalismo tardío profundiza el poder hegemónico, la segregación social y el colapso ecológico (Arboleda, 2021).

Resulta pertinente señalar que al referirnos a lo local hablamos de un “territorio configurado por la historia de relación entre los actores y por las cuestiones que los ponen en relación” (Di Virgilio y Chiara, 2005, p.39). De esta manera no nos referimos exclusivamente con local a los aspectos territoriales o barriales, sino que incluimos aquellos aspectos que pueden originarse en otros niveles (internacional, nacional o provincial) y que inciden en lo local.

Por último definimos al desarrollo local como “una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población” (Casalis, 2009 en Sandoval Escudero 2014, p.18). Madoery (en Venesia, 1998) señala que, frente a las transformaciones del Estado y el proceso de descentralización, los gobiernos locales se ven enfrentados justamente a la problemática del desarrollo local.

En el marco de los complejos escenarios sociales, políticos y económicos que debieron atravesar los municipios argentinos, en particular los bonaerenses, durante las últimas cuatro décadas, conceptos tales como

políticas públicas, planificación y desarrollo local se ponen en discusión y emerge la necesidad de plantear un nuevo paradigma de planificación.

A partir de las reformas realizadas en la década del noventa los gobiernos locales fueron volviéndose cada vez más un actor preponderante en la gestión de políticas públicas. El Estado profundizó su retirada en el control de la economía y redujo en forma drástica su participación en la producción de bienes y servicios por medio de un vasto programa de privatizaciones. Sumado a esto “el Estado también redujo hasta el extremo sus mecanismos más elementales de protección social” (Merklen, 2005, p.80). Los municipios se vieron afectados en la resignificación de sus roles a partir de la descentralización de prestaciones y servicios públicos por parte de la Nación para con las provincias y de éstas con los municipios. Pero al mismo tiempo sus cuentas fiscales se deterioraron progresivamente.

Específicamente el conurbano bonaerense es un territorio complejo donde viven más de 10 millones de habitantes con un alto nivel de estratificación, segregación, desigualdad y heterogeneidad (Chiara, 2019) configurando territorios desiguales que condicionan las capacidades estatales de los municipios. Como respuesta a esta complejidad, durante 2003-2015 se produjo un proceso de recentralización municipal que consistió, siguiendo a Cravacuore (2017), en la transferencia de competencias hacia los Estados regionales, en la “formulación de sistemas alternativos de gestión local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales” (p.168) y el reemplazo de las transferencias regulares para los Estados locales por transferencias discrecionales, con el objetivo de limitar la autonomía de los municipios. Este proceso no necesariamente desvalorizó el rol de los Municipios, aunque sí repercutió en términos de construcción política del poder.

El resurgir del neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradin, 2017), con las gestiones de Macri en la Nación y Vidal en la Provincia de Buenos Aires, trajo aparejado nuevos desafíos y agudizaron viejas problemáticas. La irrupción de la pandemia COVID-19 agravó ese cuadro de situación: el gobierno de Alberto Fernández tomó medidas de aislamiento y distanciamiento social, generando una serie de desafíos para los municipios que rápidamente debieron salir a dar respuesta a las demandas de una población confinada y articular con otros distritos y niveles.

Perspectivas, debates y antecedentes de la planificación local

La planificación ha sido abordada por diferentes disciplinas tales como la ciencia política, la economía, la sociología, el trabajo social y la administración. En la literatura sobre la planificación nos encontramos con diversos enfoques y corrientes que han abordado esta temática.

Uno de los primeros aspectos a considerar sobre estos enfoques y debates es que hacia los años setenta cambió el paradigma acerca de la planificación, tras fuertes críticas a la matriz Estado céntrica y a la planificación tradicional que se desarrolló desde la década del cuarenta. Este cuestionamiento coincidió con la impronta neoliberal impulsada por el gobierno cívico-militar de 1976 en la Argentina.

Con la vuelta a la democracia se retomó el debate poniendo en cuestión la idea de plan-libro y se propició en su lugar el concepto de plan-proceso. Posteriormente, en el contexto de la globalización y el neoliberalismo, se instalaron una serie de discursos tecnocráticos tales como el New Public Management, la gobernanza y la descentralización que se sistematizaron en modelos de planificación desarrollados por técnicos y avalados por organismos internacionales -como el SIEMPRO o el Modelo de Marco Lógico (Massa, Massei y Sirven, 2015)-.

En el período 2003-2015 nuevos gobiernos de corte popular en la región comienzan a discutir los paradigmas neoliberales y a reorientar las políticas públicas. En este contexto se desarrollaron en Argentina diversas acciones enmarcadas en la creación del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios (2003-2015), la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial y la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Aguilar, 2015).

Estas diferentes miradas históricas acerca de la planificación fueron acompañadas por diversos enfoques y perspectivas. Entre ellas se destaca la obra de Carlos Matus (1987, 2007, 2014) principal exponente de la escuela chilena de planificación de América Latina y creador del método de Planificación Estratégica Situacional (PES). Para Matus en América Latina ha predominado en la planificación una racionalidad técnica y normativa que desconoce la perspectiva situacional en la que se mueven los políticos que toman las decisiones, generando que se lleven adelante



planificaciones de tipo estratégicas que no son capaces de perdurar en el tiempo por su rigidez y su incapacidad de dar respuesta a los problemas de tipo políticos. A esta planificación la denomina planificación normativa y en su lugar propone el método PES que permite articular diferentes horizontes de tiempo, en diferentes ámbitos de la realidad y a partir de diferentes perspectivas.

Además del método PES Carlos Matus desarrolló dos modelos de planificación que se enmarcan también en la planificación estratégica: el Método de Planeamiento de Proyectos Orientados por Objetivos y el Método Altadir de Planificación Popular. El primero se orienta a niveles intermedios, en tanto que el segundo está diseñado específicamente para la planificación en el nivel de la comunidad (Matus, 2007; Massa, Massei y Sirven, 2015).

Dentro de la planificación estratégica se destacan los enfoques participativos que buscan integrar a los actores sociales en el proceso de planificación (Sandoval Escudero, 2014). La planificación participativa ha tenido gran impacto en la planificación local y ha sido implementada en aspectos tales como el desarrollo local y los presupuestos participativos.

Específicamente en el ámbito local se han desarrollado en América Latina algunos debates y corrientes. Coraggio (1994) distingue dos grandes corrientes de planificación territorial en América Latina: la corriente neoclasicista, de base economicista y tecnocrática emparentada a la tradicional planificación normativa pero aplicada al territorio y por otro lado la corriente crítica que considera a la planificación territorial teniendo en cuenta actores sociales, contradicciones y conflictos sociales.

Dentro de la primera se encuentran corrientes que se orientan a la planificación por objetivos, como el Analytic Hierarchy Process (Sandoval Escudero, 2014). Dentro de la segunda podemos encontrar el modelo de la Planificación Participativa Comunitaria, el modelo de la Planificación Organizacional, el modelo de la Gestión de Proximidad y el modelo de microplanificación (Massa, Massei y Sirven, 2015).

En nuestro relevamiento encontramos también algunos estudios y enfoques de relevancia para nuestro objeto de estudio.

Claudia Bernazza (2004, 2006 y 2011) retoma el paradigma de planificación estratégica situacional propuesto por Carlos Matus y analiza la

planificación como una herramienta principalmente política y gubernamental. En este punto se concibe a la planificación como una acción permanentemente que se desarrolla de acuerdo con un “sistema de planificación” en el que se hacen y elaboran planes y programas en términos de plan situacional. Bernazza reconstruye el recorrido histórico de la planificación estratégica en la Argentina desde la década del setenta hasta planificaciones locales más cercanas en el tiempo, como la sucedida en el Municipio de Moreno entre 1995 y 2001, bajo el paradigma del desarrollo local.

La autora pone en relieve la reconfiguración destacando que las comunidades territoriales, objeto de la planificación del desarrollo, no son un hecho natural sino social, política e históricamente construido (Bernazza, 2006). Destaca para el desarrollo municipal al modelo situado (o nacional y popular) ya que no hay viabilidad de desarrollo local sin un proyecto nacional que lo respalde. Finalmente Bernazza apuesta a una reforma municipal en la Provincia de Buenos Aires otorgando un lugar preponderante a la participación ciudadana.

Relevamos a su vez una serie de trabajos que buscan aportar al debate desde una perspectiva estratégica: Felcman y Blutman (2017) desde el enfoque la planificación participativa, Bonicatto (2017) retoma el enfoque del PES y apunta a una Gestión Estratégica Planificada, Castellano (2004, 2013) recupera el enfoque de la planificación popular, Nacke y Celucci (2013) destacan la relevancia de la planificación estratégica en el orden local y Ladillinsky (2020) propone reflexionar sobre la relevancia de la resiliencia en el desarrollo local y en la efectividad de la planificación municipal.

Varios autores profundizan sus análisis centrándose en las particularidades de los gobiernos locales en relación con el desarrollo local. Uno de ellos es Cravacuore (2014, 2017), quien hace un exhaustivo estudio de los municipios argentinos. Desde la vuelta de la democracia en 1983 y con la preponderancia de la planificación estratégica, el autor da cuenta de la emergencia de un nuevo tipo de gobierno local que pasa de administrar, regular y construir la ciudad a gobernarla (Cravacuore y Villar, 2014). Cravacuore analiza la articulación entre distintos actores políticos que se produce en el ámbito municipal y, asimismo, la recentralización municipal en la Argentina.

Arroyo (2003), a través de diversos trabajos elaborados a la salida de la crisis de 2001, posa su atención en el desarrollo local. Su punto de partida es el perfil de los municipios y subraya que planificar para el desarrollo no puede ser una acción de “arriba hacia abajo ni desde afuera” sino a la inversa. En ese sentido entiende al desarrollo local como un proceso donde debe primar un modelo de gestión asociada entre el gobierno municipal y los actores sociales del territorio, que permita planificar y ejecutar en conjunto con el fin de generar de sustentabilidad las políticas.

Además Arroyo (2003) realiza un completo análisis de los cuatro niveles de planificación presentes en Argentina (plan de gobierno, plan de fortalecimiento institucional, programa y plan estratégicos), como así también de las etapas de diagnóstico, diseño y ejecución al momento de planificar. Siguiendo esta línea, el trabajo de Altschuler (2006) lleva a cabo un minucioso estudio de la implementación de estrategias planificadas de desarrollo local en los municipios argentinos.

Rofman (2002) realiza un recorrido sobre el desarrollo local y las políticas participativas en los municipios bonaerenses. Siempre desde una mirada situada, destaca lo estratégico del aspecto “local” y la necesaria intervención articulada de los distintos actores sociales. Resaltando la perspectiva endógena del desarrollo local (a partir de las propias capacidades económicas, políticas y culturales de las distintas sociedades) radica en la relevancia que otorga al proyecto político y a la voluntad organizada de una sociedad para valorizar y aprovechar sus capacidades (Rofman et al., 2002).

En síntesis, en los últimos años en América Latina se han dado lugar a diversas propuestas orientadas a la planificación y también a la planificación local, territorial y/o comunitaria, destacándose aquellos modelos que buscan darle protagonismo a los actores. En las conclusiones abordamos la importancia de nuestro relevamiento para el estudio de la planificación a nivel local en el conurbano bonaerense.

A lo largo de este artículo hemos expuesto de manera preliminar y exploratoria nuestros hallazgos realizados en el marco de un relevamiento de los diferentes enfoques, teorías y debates sobre la planificación local. Partimos de la premisa de la necesaria revalorización de la planificación a nivel local para fortalecer la gestión y el desarrollo local en un territorio de alta complejidad como es el conurbano bonaerense. Nuestro propósito es aportar al fortalecimiento de esta herramienta en nuestros territorios que se encuentran atravesados por desigualdades e inequidades en el contexto de una crisis económica y de una pandemia.

Dimos cuenta de la existencia de diversos enfoques que piensan la planificación como una instancia técnica, rígida y normativa que se realiza desde afuera y desde arriba con un planificador técnico y muchas veces con injerencia de organismos internacionales. Por el contrario, las corrientes vinculadas a la planificación estratégica, popular y/o participativa buscan pensar la planificación como un proceso continuo y situado en el territorio, que debe realizarse desde adentro con la participación de los actores involucrados, los sectores populares y las comunidades afectadas.

Nuestro abordaje busca pensar la gestión y el desarrollo local en nuestros territorios desde una perspectiva crítica. Consideramos que el fortalecimiento de la democracia no depende de una mirada técnica o normativa, sino que implica generar capacidades estatales con la participación de las comunidades. Creemos que el desafío consiste no solo en empoderar la planificación estatal en todos los niveles estatales, sino además orientarlos hacia una perspectiva democrática, participativa, con reconocimiento de nuestra historia y, especialmente, con vocación rupturista de esa sensación cada vez más naturalizada en nuestros pueblos de que no hay alternativa posible. Tomando la célebre frase F. Jameson: “parece que hoy día resulta más fácil imaginar el total deterioro de la tierra y la naturaleza que el derrumbe del capitalismo”.

Bibliografía

- Aguilar, M. (2015). La planificación territorial en Argentina. *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. p. 59-63.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía*. En *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Molina (ed.). Planeta.
- Altschuler, B. (2006). *Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario*. en Rofman y Villar. Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio.
- Arboleda, M. (2021). *Gobernar la utopía, Sobre la planificación y el poder popular*. Caja Negra Ed.
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. *Ponencia de Desarrollo Local en Jefatura de Gabinete de Ministros*.
- Bernazza, C. (2004). *Material sobre planificación estratégica*. Mimeo.
- (2006) *La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. [Tesis de Doctorado]. FLACSO.
- (2011). *¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política*. IADE.
- Bonicatto, M. (2017). *Gestión estratégica planificada (GEP)*. Series: Libros de Cátedra.
- Castellano, A. (2004). La construcción de la planificación popular: diálogo de saberes. *Espacio abierto*, 13(1), 75-96.
- (2013). Metodologías de Trabajo Social y Planificación Popular. Contribuciones a la planificación popular. Interacción y perspectiva: *Revista de Trabajo Social*, 3(2), 147-167.
- Chiara, M. (2019). El derecho a la salud bajo amenaza: Problemas y desafíos desde el conurbano bonaerense. *Voces en el Fénix*, 77(9), 68-75.
- Coraggio, J. L. (1994) *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Universidad Autónoma del Estado de México, 3º ed.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). El municipio argentino: de la administración al gobierno local. *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, 189-204.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 167-190.
- Di Virgilio, M. y Chiara, M. (2005). Gestión social y municipios. *De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2018). La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 415-447.
- García Delgado, D. R. y Gradin, A. (2017). *El neoliberalismo tardío: Teoría y praxis*. FLACSO Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Área Estado y Políticas Públicas.
- Ladillinsky, A. (2020). Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(19), 101-121.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundacion Altadir.
- (2007). *Mapp: método Altadir de planificación popular*. Lugar Editorial.
- (2014). *Adiós, señor presidente* Ed. de la UNLa.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática, Argentina, 1983-2003*. Gorla.
- Massa L., Massei V. y Sirvén L. (2015). Perspectivas de planificación estratégica y sus implicancias en el Trabajo Social. *Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol.2 Nro. 5: 22-53*.

Nacke, M. y Cellucci, M. (2013). La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. *Documento de Trabajo, (107)*.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documento Cedes;(4), 1976*.

Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. G. (2018). *Comunicación y salud: La investigación en el proceso de las políticas públicas*. Teseo.

Rofman, A., Suárez, F., Polo, P. (2002). Perspectivas, políticas y estrategias de desarrollo local en áreas metropolitanas. *IV Seminario Nacional de RedMuni*.

Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL - *Serie Desarrollo Territorial N° 17*.

Venesia, J.C. (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO.