

LAS CAPACIDADES PÚBLICAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES



Alfredo M Garay



Sociedad Argentina de
Planificación Territorial

• 1º CONGRESO NACIONAL •
BAHÍA BLANCA 26 AL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2019

¿Cual es el problema? = los planes no se implementan
no pueden demostrar su eficacia para transformar la realidad.

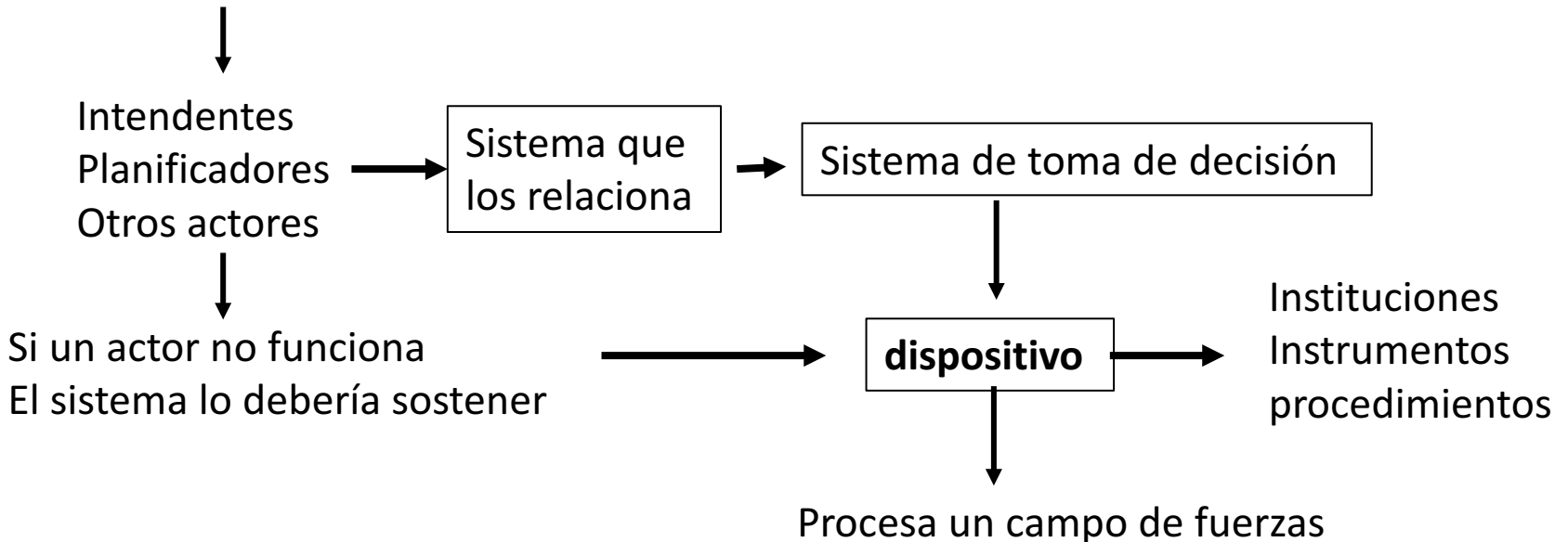
↓
Eficacia (Francois Jullien)

↓
legitimidad

Vengo trabajando en el problema
¿Por qué los planes no se implementan?

- Mal diagnostico
- Conflicto de intereses
- Mala praxis

¿Donde esta el problema?



Mal diagnostico

Falta de información
Mala calidad de la información
Análisis inadecuado (problemas de método)
Contenidos del marco conceptual (ideología)
No considerar la evolución de las condiciones analizadas
No ponderar los efectos
No evaluar las alternativas posibles.
No identificara las herramientas disponibles
No caracterizar la interacción de actores e intereses
no caracterizar adecuadamente el conflicto que se puede desatar

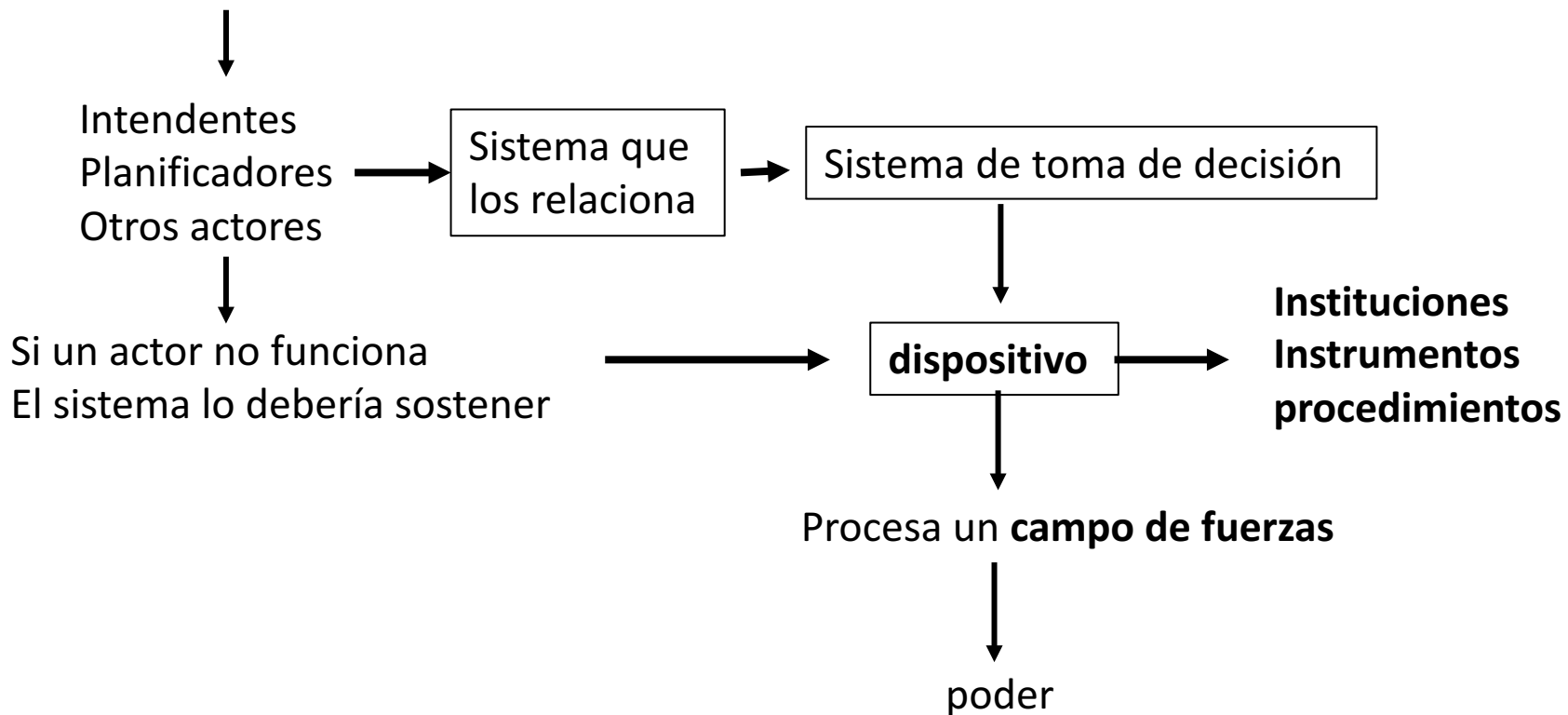
Conflicto de intereses

Ser propietario, referente o representante de un interés concreto
Ser empleado, contratado o prestador de servicios de un sector
Cobrar comisión por torcer la decisión en favor de un interés. (corrupción)
Dejarse influenciar por las presiones de los medios, de un lobby o un sector
Dejarse llevar para temor al conflicto que pueda desarrollarse. (barrenar)

Mala praxis

Desconocimiento de la institución que tiene a cargo. (posibilidades y límites)
Desconocimiento del marco legal y procedimientos administrativos
Incorrecta evaluación de los tiempos, recursos y resultados esperados
Mal manejo de los instrumentos disponibles
Mala evaluación de prioridades, secuencias y construcción de su agenda
Falta de liderazgo o decisión para internarse en el juego de presiones
Política de alianzas inadecuada o equivocada
Desconfiar de la eficacia de los dispositivos previstos para procesar el conflicto
Falta de estrategia, teoría o habilidad para manejarse durante el conflicto

¿Donde esta el problema?



Centrar el problema en la relación entre la eficacia de los planes y su influencia sobre el sistema de toma de decisiones

- 1 Lorena Vecslir 2010 (Juan Lombardo, Alicia Novick)
- 2 Margarita Gutman/ Laura Wainer (New School. NY)
- 3 Laura Aon (PET)

Lorena Vecslir 2010 (Juan Lombardo, Alicia Novick) UNGS Instituto del Conurbano 2000/09
Analiza sobre todo el sistema de investigación y señala la necesidad de analizar la producción en términos de ciencia aplicada.

Diferencia entre investigación básica, productora de conocimiento en forma de teoría o métodos, y la investigación aplicada que da respuesta a encargos y necesidades reales o prioritarias, desde los gobiernos municipales, provincial y nacional, o desde los grandes emprendedores y grupos económicos privados.

Reflejan la **mirada de un observador** que en algunos caso **define lo que se debería hacer desde su mirada que se apoya en los supuestos propuestos por las investigaciones**, que identifica las estrategias de los sectores dominantes y los padecimientos de los dominados, pero rara vez penetra en el comportamiento del escenario donde se tensan relaciones de poder.

Observa que las fronteras entre estas categorías (básica/ aplicada)son difusas, existiendo trabajos “grises”, que se solapan entre las mismas, la mayor parte de los estudios relevados no parecen vincularse con el campo de la gestión

Margarita Gutman - Laura Wainer(New School. NY)

Analizan los planes en términos de su capacidad de anticipación.

Separa tres tipos en relación con las metodologías:

Planes tradicionales (carácter proyectual) proponen normativa y plan de obras, intervenciones de carácter proyectual.

Planes estratégicos: se apoyan en proceso participativos, el diagnóstico tiene carácter descriptivo, desarrolla una evaluación estratégica (FODA) propone una visión de futuro, avanza en el desarrollo de un futuro deseado desagregando ejes de acción, programas y proyectos.

Ejercicios prospectivos: profundizan procesos económicos y sociales, identifican tendencias (dinámicas de transformación) proyectan la evolución probable y construyen escenarios prospectivos, que son puestos en discusión, y proponen estrategias para alcanzarlos.

Arq. Licia Ríos . Director Néstor Bono

Como hipótesis se plantea que, si bien durante el periodo 2003-15, hubo una fuerte promoción a la planificación territorial y un desarrollo de políticas sociales urbanas de tierra y vivienda desde los niveles superiores del Estado, en los municipios de la provincia de Buenos Aires, no se logró consolidar y extender capacidades estatales para formulación e implementación del ordenamiento territorial.

Esto se visualizó en déficits para problematizar integralmente los temas territoriales, direccionar acciones de transformación en forma planificada y, gestionar y controlar la política de forma tal de contribuir al desarrollo económico y social municipal

Capacidades: habilidades para lograr los propósitos de las políticas de ordenamiento territorial cuyo carácter se destaca como multidimensional, prospectivo y coordinado.

Se trata de hacer una reflexión sobre la **forma en que el Estado formula e implementa el ordenamiento territorial**, discutiendo aspectos que hacen a lo administrativo, lo político, y a la planificación y gestión.

Frente al supuesto que, para consolidar el ordenamiento territorial como política pública en las escalas locales, hace falta un **marco normativo** nacional, la actualización del marco provincial, la **formulación de un plan**, la **capacitación de recursos humanos** o un **financiamiento externo**. Esta tesis se pone en discusión estos cuestionamientos.

Durante las 4 últimas décadas la planificación territorial tuvo un rol casi irrelevante a pesar de la **existencia de un marco provincial** que establece que los municipios son los principales actores en su formulación e implementación y el Estado provincial lo es en cuanto a su competencia regulatoria.

limitaciones y obstáculos que encuentran los gobiernos locales:

prácticas centralistas y la **subordinación a las políticas de los niveles superiores** de gobierno poniendo en crisis las posibilidades de mejorar las capacidades para su formulación e implementación.

1- *¿Qué requisitos mínimos de partida necesita la configuración de habilidades?*

2- *¿Qué lugar tienen los aspectos o contenidos políticos? problematizar las demandas sociales y de establecer prioridades*

3- *¿Qué relevancia tiene la existencia de procesos de ordenamiento territorial planificados?*

4- *¿Qué relación tienen con su tamaño poblacional o la pertenencia regional?*

5- *¿Cómo se perciben las capacidades disponibles por los actores comprometidos en ese momento en la formulación e implementación de políticas de ordenamiento municipales?*

6- *¿Qué implicancias tienen a nivel local en la definición de prioridades y la formulación e implementación de la política de ordenamiento?*

Laura Aon (PET) Ministerio de planificación de la Inversión Pública

H1 escasas relaciones entre plan-instrumentos-resultados-control

H2 la falta de una **relación inter-escalar**. No hay ámbitos “marco” - (ni institucionalidad que promueva ese marco).

H3 construcción conceptual “sectorial”, la búsqueda de una resolución integral desde perspectivas sectoriales

H4 la **poca relevancia que tiene el plan/planificador** en la incidencia sobre los problemas claves de índole público y privado

H5 falta de **instrumentos de gestión** y aplicación de Planes.

H6 falta de complementariedad entre la **lógica técnica y la lógica política**.

H7 escasa construcción interdisciplinaria en la producción, gestión e implementación de planes

H8 escasa capacidad de transformación que detenta el/los beneficiarios del plan,

H9 falta de coordinación entre las **capacidades adquiridas** por los **beneficiarios del plan** y las requeridas para realizarlo

H10 falta de construcción **interrelacionada** entre **procesos y resultados** (el resultado está totalmente separado del proceso)

H11 **los niveles de generalidad de los planes, ponen en peligro la efectividad** (poca relación entre objetivos y los proyectos)

Cómo: método

Tradicional (equipo profesional, gabinete, trabajo de campo)
Participativo (trabajo de taller)
Estratégico (construcción de una institucionalidad)
Híbridos (combinan dimensiones)

Diagnostico físico / territorial: trazado usos morfología grandes obras

Diagnostico económico social: desarrollo (producción, empleo, mercado de suelo, flujos de transporte, servicios)

Dimensión ambiental: evaluación impacto, desajustes y consecuencias de un intervención sobre el ambiente (natural y construido)

Pronostico, Prospectiva, escenarios alternativos (proyección de tendencias detectadas)

Formulación de estrategia: elección de un camino hacia el escenario deseado

Carta de navegación, camino critico, PERT, desarrollo de las acciones en el tiempo

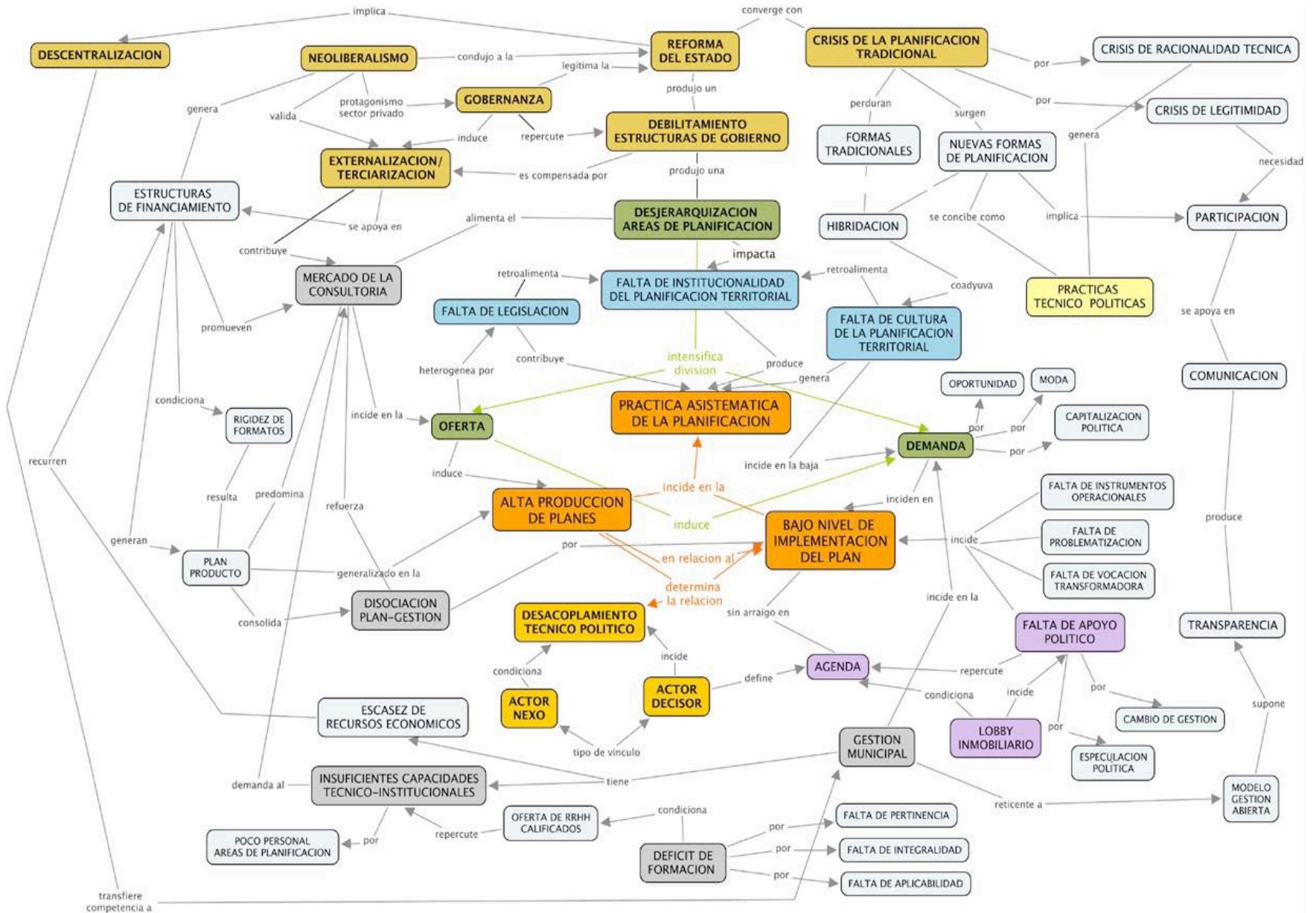
Programación: desagregado de las propuestas de un plan en programa y proyectos

Evaluación de factibilidad , análisis económico financiero de un proyecto

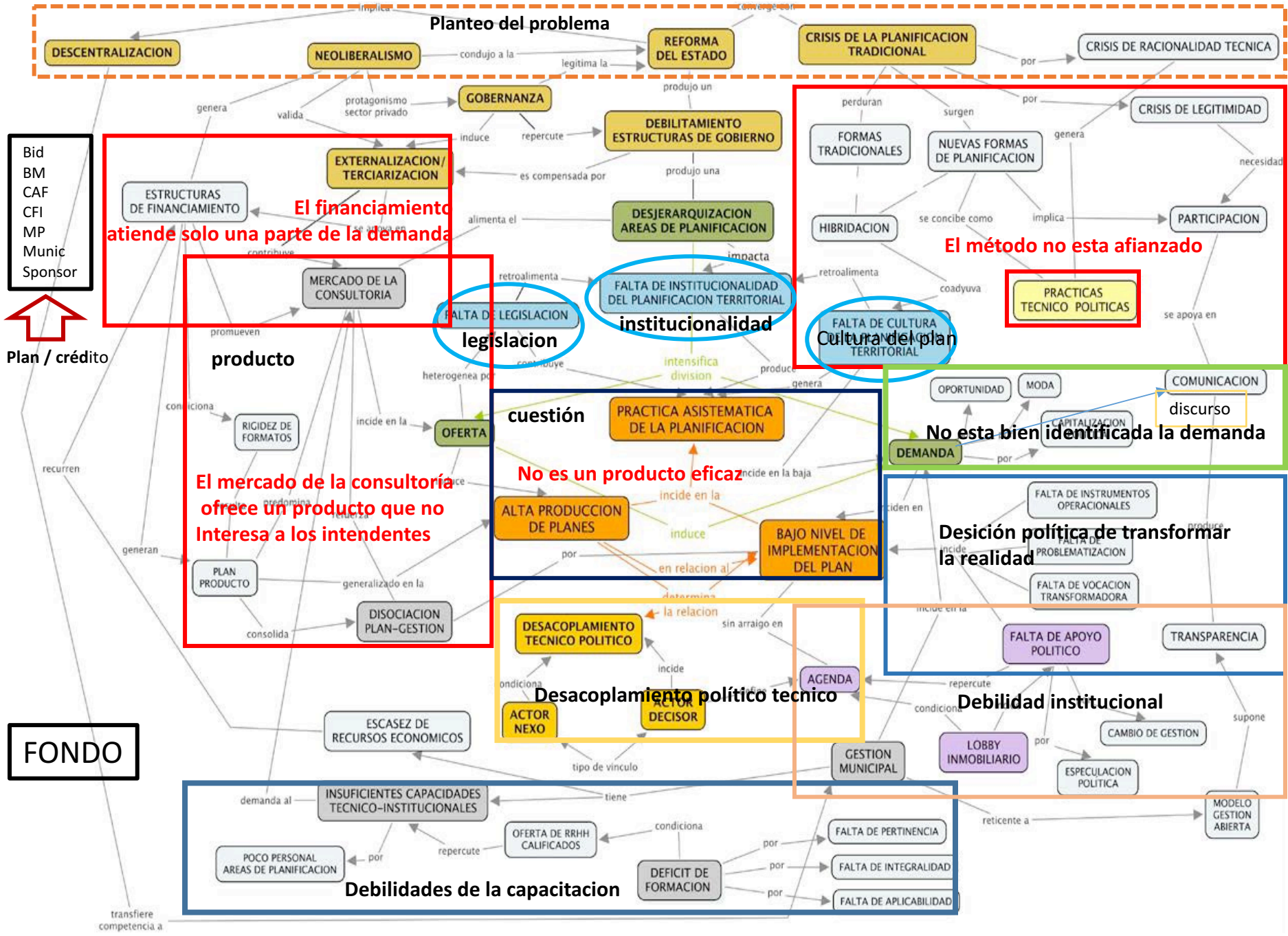
Planeamiento participativo. Se apoya en el desarrollo de instancias de participación social (reuniones comisiones asambleas (métodos de facilitación, juegos, animadores)

Plan estratégico. Se apoya en la construcción de una visión, analiza FODA, construye consensos

Trabajo de Laura Aon



Planteo del problema



El financiamiento atiende solo una parte de la demanda

El método no está afianzado

El mercado de la consultoría ofrece un producto que no interesa a los intendentes

No es un producto eficaz

No está bien identificada la demanda

Decisión política de transformar la realidad

Desacoplamiento político técnico

Debilidades de la capacitación

Bid
BM
CAF
CFI
MP
Munic
Sponsor

Plan / crédito

FONDO

Planteo del problema

El financiamiento atiende solo una parte de la demanda

El método no esta afianzado

institucionalidad

legislación

Cultura del plan

producto

No esta bien identificada la demanda

El mercado de la consultoría ofrece un producto que no interesa a los intendentes

cuestión

No es un producto eficaz

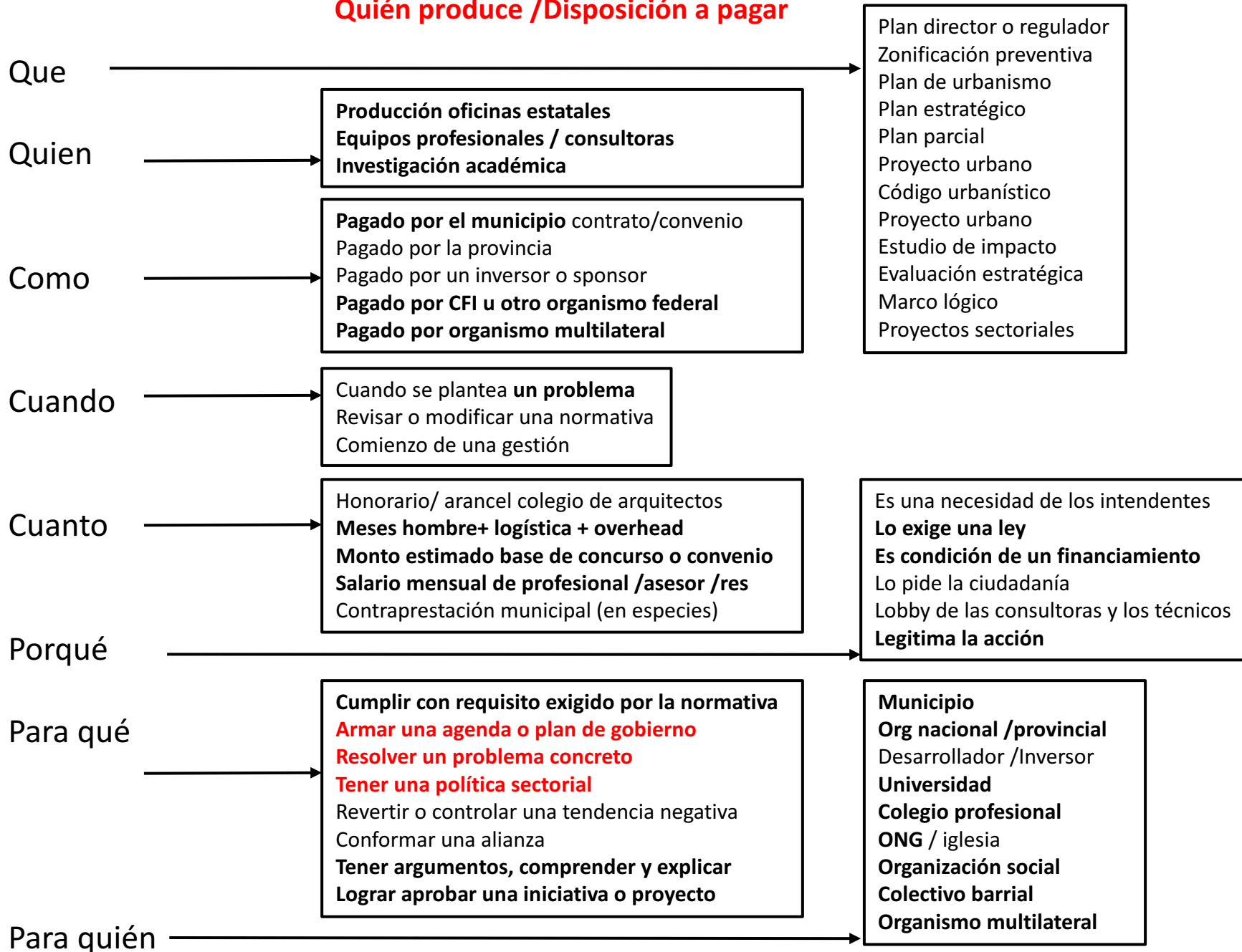
Decisión política de transformar la realidad

Desacoplamiento político técnico

Debilidad institucional

Debilidades de la capacitación

Problemas con la producción : Oferta / demanda / producto / costo
Quién produce / Disposición a pagar





El problema de las racionalidades dominantes
 A quien le hablan los técnicos
 ¿Están entendiendo la lógica del poder?
 La implementación desequilibra un campo de fuerzas
 Libera la energía de la transformación
 Produce crisis
 Cartas de navegación para movernos en una crisis
 Sistemas de referencias, señales, caminos alternativos

Los intendentes no confían
 que el dispositivo previsto contenga la crisis
 No confían en el conocimiento de los técnicos
 No quieren ser objeto de experimentación

Prefieren comprar hecho (buenas practicas)
 Replicar experiencias exitosas (importar)
 Las experiencias incluyen un dispositivo.
 Los org multilaterales promueven este camino

Trabajar en la comprensión del **problema del poder** en el proceso de toma de decisiones
 asumiendo el carácter político de esta profesión

Trabajar en la arquitectura institucional

Es necesario conformar un marco legislativo adecuado para regular estas practicas.

Pautar la existencia de planes
Promover su implementación
Garantizar principios y derechos
Implementar políticas publicas
Funcionamiento democrático

Estatuto de ciudades

Crecimiento de estos dispositivos de intermediación, pasar de formas básica a complejas y darles fuerza institucional



procedimientos pautados

La cultura del plan consiste en la incorporación a estas instituciones de un conjunto de actores mas numeroso y mas complejo.

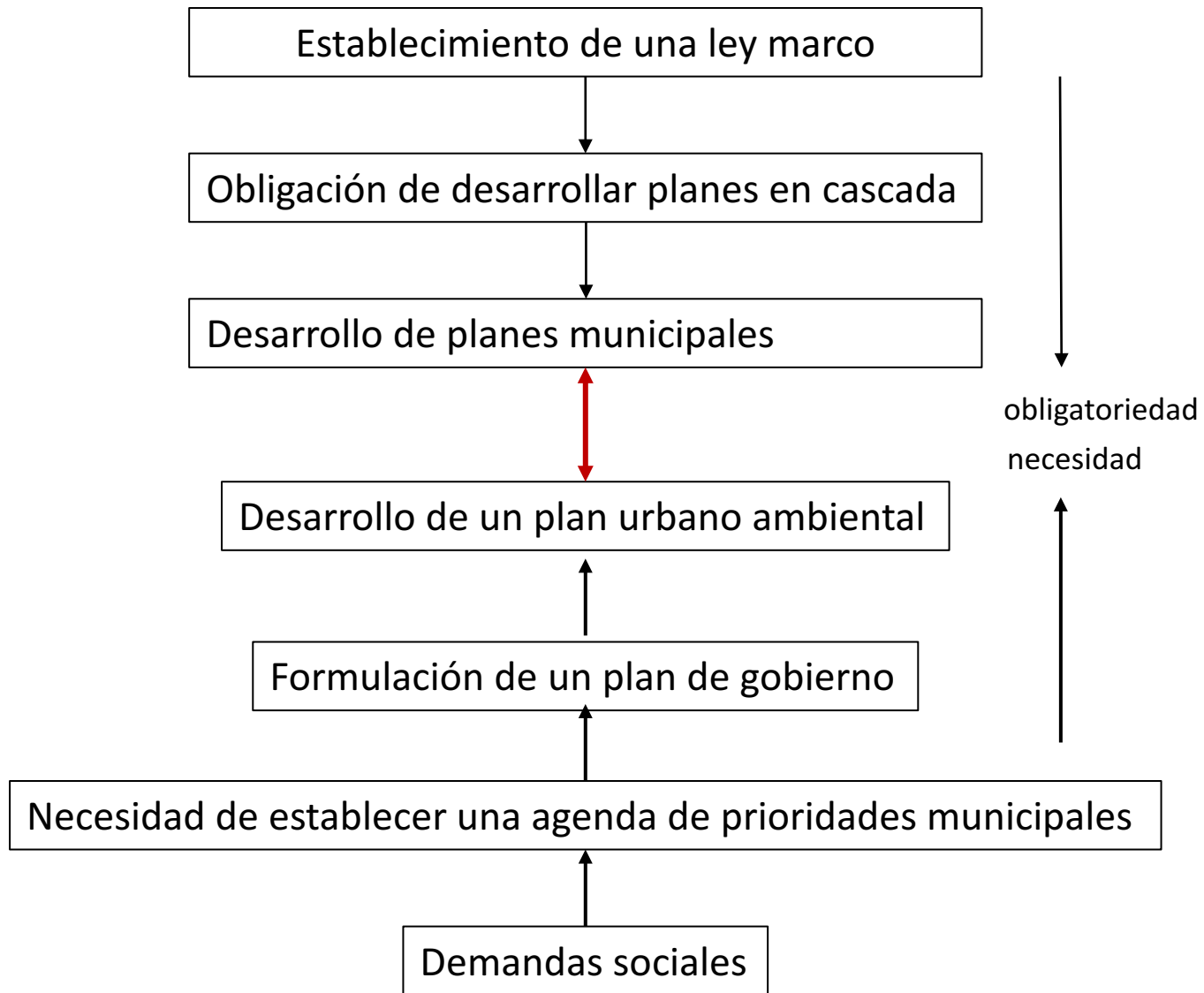
Y verificar que los dispositivos que se fueron montando son eficaces para procesar la conflictualidad propia de la evolución de la realidad

Los planes verifican si han aportado elementos útiles para manejarse dentro de estos dispositivos.

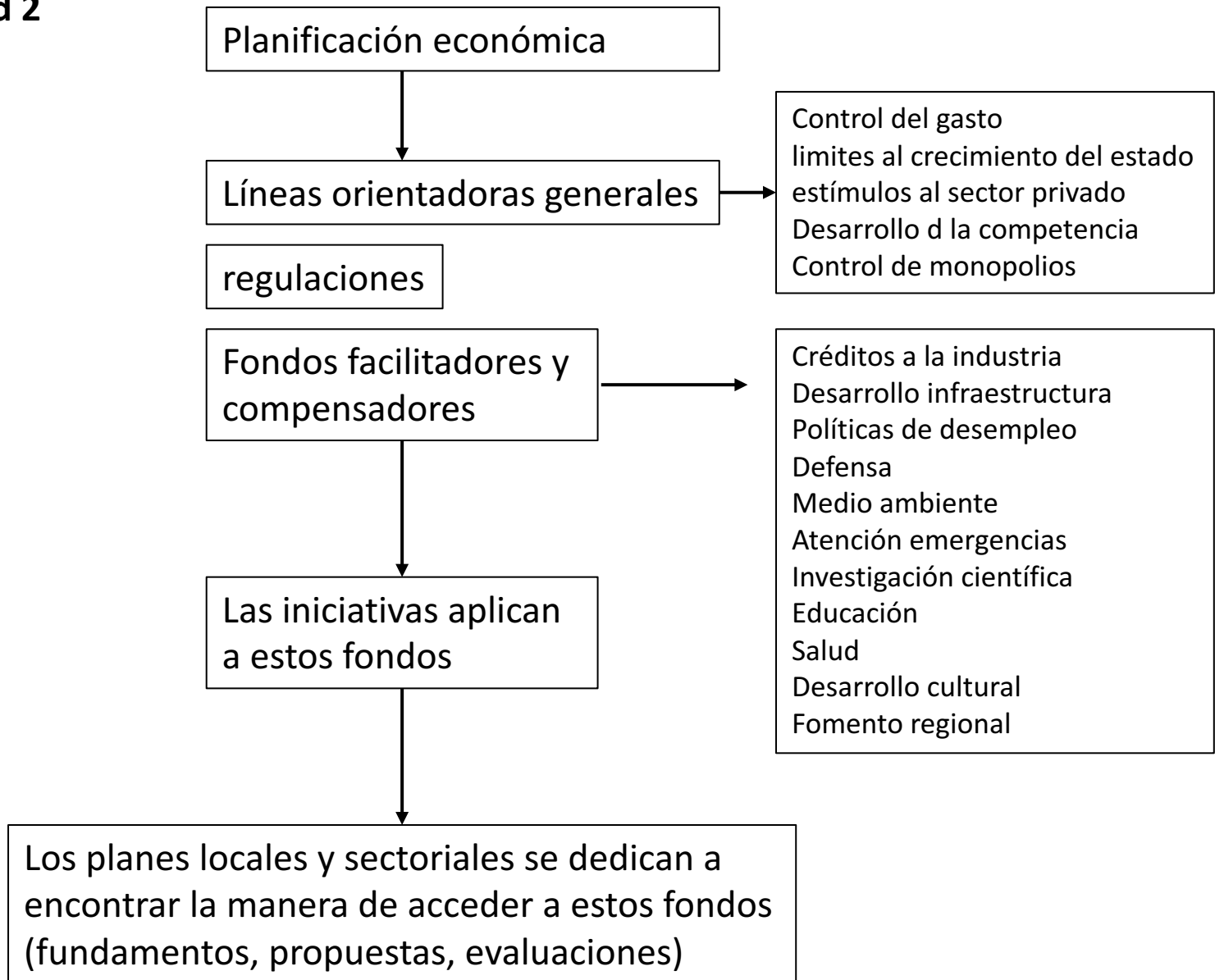


Complejidad institucional = participación / gobernanza

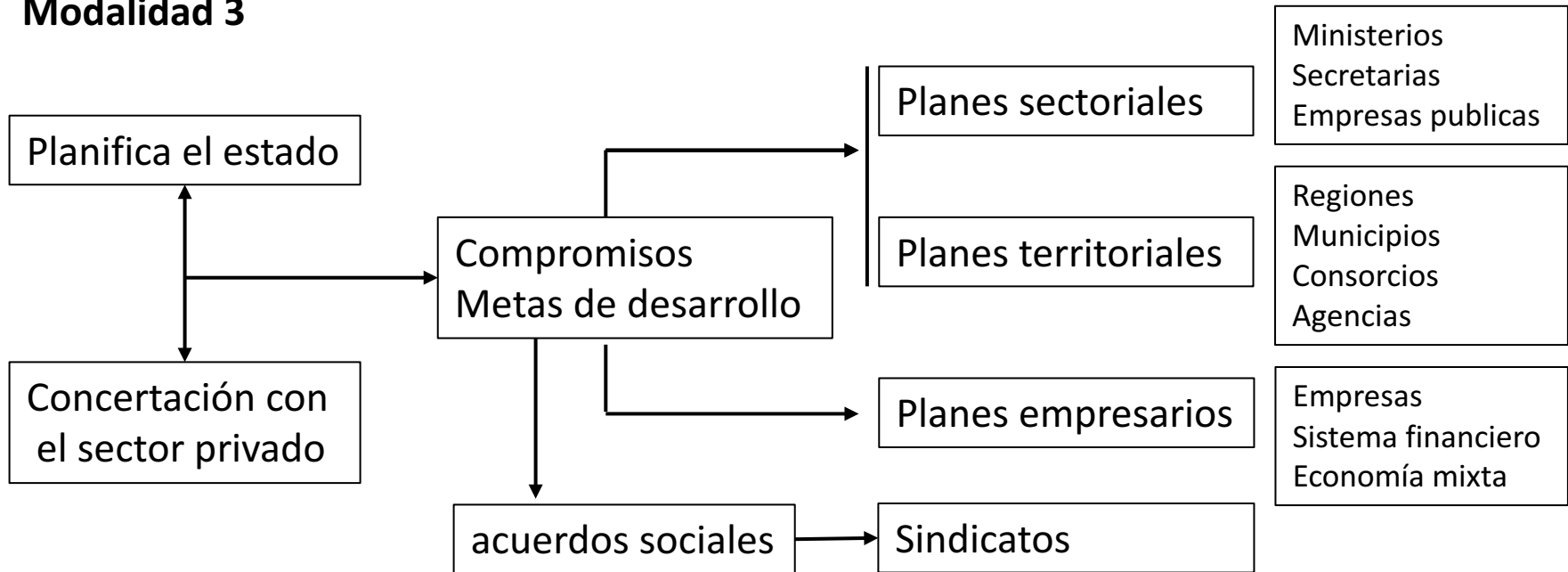
Modalidad 1



Modalidad 2



Modalidad 3



Ambos sectores se ponen de acuerdo en el diagnostico
Proyectan evoluciones posibles.

Analizan medidas adecuadas para cada caso
Conciertan entorno de un escenario conveniente

Identificación de las variables que se propone actuar →

Las líneas de trabajo se implementan a través de organismos estatales, consorcios y agencias

Moneda
balanza comercial
Metas de exportación
Política de precios y salarios
Distribución regional del trabajo
Necesidades energéticas
Empleo / condiciones laborales
Infraestructuras/ trabajos públicos
Metas ambientales
Metas de política social

Quien financia

Quien formula un plan

Quien implementa

Quien le da seguimiento

Información
Diagnostico
Pronostico
escenarios
Estrategia
Apertura programática
Banco de proyectos
normativa
financiamiento

Transferencia/capacitación
Banco de proyectos
Normativa
Contratación y seguimiento obras
programas sociales

Seguimiento participación
Seguimiento plan de obras
Evaluación y corrección de deriva
Reprogramación
Evaluación de impacto (monitoreo)

Equipos estatales

Oficinas centrales

Provinciales

Municipios

Equipos profesionales

Consultoras

ONG

Academia

(4 x 4) + 1

- 1- Construir progresivamente una **base de acuerdos** hacia el interior de la organización, incorporando la mirada de las diferentes disciplinas que integran este espacio.
- 2- Definir un **grupo acotado de temas** y propuestas que permita abordar la complejidad territorial.
- 3- Generar un **insumo de reflexión** que nutra y se nutra de encuentros regionales que permitan recoger las particularidades del territorio nacional a la vez que ampliar la convocatoria de la Sociedad.
- 4- **Llevar la mirada de los planificadores a autoridades** nacionales, provinciales y municipales actuales y electas y a la opinión pública en general.

Con este criterio se propone $(4 \times 4) + 1$, cuatro temas centrales que hacen al desarrollo territorial con cuatro propuestas para cada uno de ellos, a las que al que agregamos una temática transversal.

+1

Construir masa crítica local será la clave para la construcción de políticas territoriales de otro tipo que posibiliten el desarrollo de:

- a) nuevos paradigmas de aproximación a la complejidad territorial,
- b) un conjunto de normas, instrumentos y metodologías para su abordaje,
- c) la construcción de poder local democrático con capacidad de impulsar decisiones políticas,
- d) capacidad de gestión técnica, de manera coordinada y articulada.