

## PLANIFICACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN EN LOS TERRITORIOS LOCALES.

Alejandro Díaz<sup>1</sup>

### INTRODUCCION.

La gran preocupación e interés que se desarrolla en el plano nacional respecto de las municipalidades y de su desarrollo como institucionalidad especialmente dispuesta para acompañar los procesos de desarrollo, coloca especial preocupación respecto de la coherencia y priorización que esta institucionalidad desarrolla en la ejecución de las políticas públicas.

De ahí que en las últimas preocupaciones del más variado ámbito gubernamental este puesto hoy día el acento en las racionalidades eslabonadas para efectivizar los procesos de desarrollo social, que toman forma de planes de desarrollo comunal, objetos que comienzan a ser demandados para posibilitar la tan ansiada racionalidad en el establecimiento de prioridades

Estas notas están planteadas para apoyar a aquellos profesionales que en el ámbito de la planificación y del desarrollo comunitario, se plantean desde las mejoras en el desarrollo de establecimiento de prioridades hasta la formulación de estrategias de desarrollo de alcance medio, que se estiman como necesarias a fin de establecer coherencia y prioridades a la hora de asignar recursos en contexto de alta incertidumbre y complejidad como son los espacios comunales.

### II.- EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION EN LOS AMBITOS LOCALES.

- **La Necesidad de Otra Planificación para la Gestión Municipal... el Sistema de Planificación Territorial Estratégico Y Participativo.**

---

<sup>1</sup> Estas notas están desarrolladas para apoyar las Clases de Planificación de Prof. . Alejandro Díaz en el Mag. de Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad ARCIS y en los Magíster de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos y Medio Ambiente del Instituto de Estudios Urbanos de la PUC. Algunos de estos planteamientos ya fueron expuestos en la tesis de grado La Gestión Ambiental como Política Pública Descentralizada en el Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica, 1996.

- **La crítica a la planificación normativa en el ámbito municipal.**

Parece necesario redefinir nuestras concepciones de planificación en los ámbitos locales e institucionales, dadas las múltiples argumentaciones que señalan que nuestro modo de proceder en este aspecto no rinde las cuotas de eficacia y eficiencia, deseables para los requerimientos permanentes que realiza la realidad de pobreza de este continente.

El fracaso de la planificación normativa no solo recorre los ámbitos académicos y gubernamentales sino que también los lugares de gestión pública sectorial y local y con mayor razón especialmente aquellos lugares institucionales destinados a planificar en la coyuntura y en condiciones de incertidumbre permanente.

Pareciera que en esta realidad, la mentalidad racionalista y eficientista, tan propia de una cultura mecanicista, no encuentra una metodología que le permita organizar el desorden generalizado de los planes y proyectos anuales, que no rinden lo deseado o que fueron sobrepasados por esta misma realidad tan poco dada a ser encasillada.

Muchas de las críticas que se realizan a la planificación en general son atribuibles también a la "práctica de planificación" en los municipios que se expresa casi únicamente en la construcción presupuestaria anual.

Cuanto de este proceso es homologable a un proceso de planificación, es una cuestión que varía en cada Municipalidad, en tanto esto depende de la voluntad política del alcalde y de la capacidad técnica de quién construye este instrumento, casi el inicio de cierta "planificación municipal".

Este modo de hacer planificación, o más bien esta forma que es homologable a una planificación que cruza todos los campos de actividad de la municipalidad, señala un "modus operandi" según el cual se le señala como un procedimiento de carácter normativo a la vieja usanza del "plan libro" en este caso un plan libro presupuestario.

En otro aspecto, el de los programas sociales, se advierte una influencia mecanicista de construir un proyecto de desarrollo social, en donde el componente técnico se entiende como un logro valorable "per se", que se expresa a través del proyecto o programa, el cual debe estar lo más alejado posible de cualquier influencia "política".

De esta forma es posible señalar que los eslabones locales de un supuesto proceso descentralizador estarían adoleciendo de la falta de integración de una reflexión que ha recorrido Latinoamérica, que señala la necesidad de abandonar una tendencia mecanicista de colocar en la planificación una excesiva esperanza y en depositar en la técnica pura, la posibilidad de lograr mejores resultados de servicios municipales.

Por otro lado, parece necesario lograr todavía una mayor expedición en el uso de las técnicas de planificación, integrando las necesarias relativizaciones e integración de los factores políticos

de los proyectos Políticos y sociales que condicionan fuertemente el campo de las planificaciones locales. \_\_\_<sup>1</sup>/

- **La construcción de un sistema de planificación territorial estratégico y participativo.**

El desarrollo del concepto de planificación estratégica tiene un historial, que recoge variadas acepciones y conceptualizaciones. Nos parece sugerente la metodología señalada por Carlos Matus, que sitúa la concepción de la planificación estratégica, como el modo posible de construir gobernabilidad a los planes que estén destinados a operar en la realidad social, plena de incertidumbres y conflictos de variados actores sociales y políticos.

La necesidad de una nueva concepción de Planificación, para los contextos territoriales comunales se fundamenta en el hecho comúnmente señalado, según el cual, en las condiciones actuales asistimos al fin de las concepciones tecnocráticas, normativas y simplistas de la planificación tradicional. Décadas de enseñanza universitaria a variadas generaciones de profesionales, han influido en el desarrollo de una planificación depositada en la institucionalidad pública de América Latina que ha demostrado su ineficacia, aun cuando no sea posible demostrar su fracaso absoluto.

Mucho de estos pecados tecnocráticos y mecanicistas se pagan en la administración municipal actual. La concepción según la cual la planificación es un monopolio técnico burocrático y los niveles de eficiencia y eficacia se miden por las " tablas de la Ley " del Plan libro o del proyecto-Papel-Programa, es en definitiva una concepción normativa y estática de la planificación, que es incapaz de dar cuenta de los dinamismos de los procesos sociales, en este caso de carácter local.

Hoy día, se requiere de una nueva concepción de Planificación que suponga el establecimiento de mecanismos participativos y de Gestión, en donde el ejercicio de planificación se entienda como un proceso de negociación y de praxis dialéctica entre variados actores sociales, todos ellos sujetos de planificación. Así, las políticas comunitarias, territoriales y comunales deberían resultar de la mesa de transacciones del sector público local, los intereses vecinales comunitarias y de otros actores comunales y los Sectores Privados Locales.

La descentralización Municipal tiene la necesidad de Producir nuevos modelos intermedios de Gestión, como una nueva forma de planificación estratégica adecuada a la escala humana real de los territorios locales y adecuada a la escala real de las condiciones culturales y sociopolíticas. Entre estas dos dimensiones se juega el importante componente de **Gobernabilidad Comunal**, que es definitiva una variable de ejercicio de Gobierno.

En esta escala local de la Planificación, se requiere consensuar mediante el conflicto y/o negociación las necesidades sociales con las evaluaciones técnicas y los componentes de conflictos-tensiones de carácter social, político y cultural.

- **El concepto de territorio local como escala barrial de desarrollo.**

Las posibilidades de satisfacer las necesidades locales, no solo tiene un componente " técnico " de focalización social y territorial, sino que también supone la legitimación de la actuación de un componente "político" mediante el cual se construye viabilidad socio-política a la ejecución programática de las acciones municipales.

En el centro de esta concepción "tecnopolítica"<sup>ii/</sup> para la acción social, se encuentra un concepto de participación mediante el cual los sectores territoriales se apropian progresivamente de los procesos de gestión de las políticas sociales actuantes en su territorio.

De esta forma, y habida cuenta que la planificación local se realiza en un contexto de incertidumbre y de conflicto, cada Municipalidad que planifica para ese escenario, debería administrar su espacio de poder, estableciendo las mesas de negociación y de transacción necesarias con la comuna y sus actores, a fin de realizar grados crecientes de Gobernabilidad por áreas sectoriales y territoriales.

En este sentido, el territorio como conceptualización, recoge una variada literatura que indaga acerca de esta noción, en sus dimensiones físicas, sociales, políticas y culturales.<sup>iii/</sup>

Consideraremos el territorio como un concepto que sugiere una entrada y un modo específico de enfrentar el problema urbano, en tanto se le coloca como un centro orientador de renovadas metodologías de desarrollo urbano y participación popular (Yurguevic, 1991. Es decir está presente una búsqueda por unir el territorio físico y el territorio social en una concepción de desarrollo adecuada a la escala local.

En efecto, asistimos al fin de una cierta concepción de desarrollo social que hizo énfasis en la erradicación de la pobreza y más tarde en un cierto privilegio por los sectores estamentales referidos a temáticas de género y otros.

Durante este tiempo, deliberadamente o no, se postergó al territorio local, en tanto éste, recoge en la tradición chilena un conjunto de experiencias societales de reivindicaciones urbanas colectivas que han quedado sedimentadas en las comunidades locales. La experiencia vecinal caminaba por ejemplo en esta perspectiva hasta su quiebre como movimiento reivindicativo urbano en el año 1991 ( Diaz, 1991.<sup>iv/</sup>

A partir de estos elementos, se hace necesario una reinserción de la temática territorial en el ámbito nacional, en tanto ella puede conferir nuevos horizontes a los temas de la descentralización y el desarrollo local.

Al incorporar la dimensión territorial al ámbito de la gestión interna de una institucionalidad municipal se requiere de un redimensionamiento de los efectos globales que una decisión de este tipo provoca en los subsistemas internos de gestión y administración. De partida mirar a la comuna desde una óptica territorial, importa cambiar los acentos y énfasis desde un enfoque sectorial a uno integrador del espacio y la cotidianeidad de las comunidades y asentamientos

en donde la particular forma de vivir ese espacio posibilita la construcción de modos culturales diversos, posibilitándose así la existencia de diferentes territorios en un espacio comunal.

De esta forma, los planes y programas, enfocados hacia el territorio, priorizarán de manera diferente, en tanto este ejercicio los coloca frente a un asentamiento humano que es un subsistema social dentro de la comuna y por tanto recorren en él circuitos sociales, económicos y políticos, que se muestran de manera distinta a la hora de planificar su territorio, en tanto su situación es vista de manera particular y generalmente diferente a la visión asentada en cualquier dependencia municipal.

De esta forma, una incorporación de la concepción territorial en los sistemas de gestión interna de los municipios podría provocar una redefinición cualitativamente superior de sus enfoques metodológicos para el trabajo comunitario.

Desde otra perspectiva, el propio sistema de gestión administrativa y financiera, al valorizarse adecuadamente el espacio territorial y las acciones comunitarias que en él se desarrollan, redefinirían sus prioridades procedimentales hacia los programas orientados a la acción comunitaria y relativizarían la actual práctica de gestión "hacia adentro" tan entronizada en el Sistema Municipal Chileno.

- **Planificación y gestión transdisciplinaria en programas y proyectos.**

En el campo de la Gestión Pública, es recurrente la mención al concepto de gestión como un esquema conceptual y operativo, que debiera permitir una ayuda a la formulación y desarrollo de programas y proyectos como un ejercicio conjunto de variados actores. En donde cada acción programática es un acuerdo de voluntades y de establecimiento de compromisos.

En esta perspectiva se debería ser capaz de conceptualizar un concepto de gestión territorial en la idea de construir " planes de acción territorial" como ejercicios colectivos de autonomía.

En los términos planteados, una planificación local requerirá de grados permanentes de reflexión y evaluación. El desarrollo de las experiencias innovativas de gestión demuestran que la creación de espacios democráticos, interdisciplinarios al interior de las instituciones encargadas del desarrollo, genera como resultado, una ampliación de las capacidades de las disciplinas, transformándose la actuación colectiva en un nuevo dispositivo de intervención enriquecido por la transdisciplina creada en el ejercicio de enfrentamiento con la realidad planificada de la cual se es parte.

No podrá haber innovación en la gestión pública municipal, si no se asume que ello solo podrá provenir de la acción sistemática de reflexión e interrogación que hacen los propios actores que participan en los proyectos y programas públicos municipales. Principalmente los equipos municipales, en tanto representan un peso específico de intelectualidad y profesionalismo en los territorios comunales jurisdiccionales de cada municipalidad, que debería predisponerlos para la innovación, en comparación con otros actores comunales.

**El concepto de situación** utilizado por Matus ( Matus, 1988) expresa la idea de que la planificación es un proceso permanente que no se agota en cada momento normativo de expresión de planes anuales, sino que es un proceso sinérgico de combinación dialéctica de momentos explicativos con momentos normativos y de planificación en la coyuntura que expresa con mucho mas realismo la situación real que afrontan los municipios en el devenir de cada día.

Contrapuesta esta definición con la realidad de los sistemas de planificación, es lícito sugerir que hace falta desarrollar un esfuerzo de recreación del concepto de planificación en una perspectiva estratégica de creación diaria de tácticas operacionales para enfrentar la realidad dinámica, plena de incertidumbres y extremadamente compleja de nuestras realidades latinoamericanas.

El concepto de situación como una constatación de que cada actor ve su realidad desde la propia perspectiva y que el reconocimiento de este hecho pasa por la consideración de los ambientes que influyen el discurso de cada actor, puede contribuir a desmitificar el concepto del presupuesto, solo como una armazón de ingresos y gastos, para visualizarlo como un momento en que la participación comunitaria y comunal, al lado de la participación del funcionario municipal, puede producir un instrumento que sea expresivo de una orientación estratégica anual consensuada, en donde todos los actores son co-responsables de su desarrollo habiendo contribuido a crearle viabilidades económicas, políticas, sociales y culturales, lo mas cercano a la imagen- objetivo consensuada para el año presupuestario en discusión.

- **La planificación estratégica permanente como condición necesaria para el establecimiento de la gestión municipal innovativa.**

La gestión Municipal requiere incorporar nuevas concepciones metodológicas para afrontar el desafío que implica su modernidad. Como señala Galilea "... Es fundamental la difusión de mecanismos que propicien una planificación socialmente activa. Es el caso de las metodologías básicas para la detección y jerarquización de las necesidades esenciales insatisfechas, de los instrumentos centrales para la elaboración de los diagnósticos locales, de las técnicas de elaboración y evaluación de proyectos locales de inversión y de los mecanismos más adecuados de control de la gestión de planificación. Este proceso acumulativo de aprendizaje social está en la base de un cambio radical de las funciones técnico-profesionales habituales, que pasan a ser compartidas y protagonizadas por los agentes sociales directos..." ( Galilea, 1984: 98.

En este contexto es sugerente, para los intentos de modernización que están en curso, resaltar el planteamiento de Galilea en orden a que "... no hay una adscripción simple a nuevas técnicas, instrumentos e indicadores y que, por tanto la nueva metodología debe estar asociada a un concepto renovado de la planificación..." ( Galilea, 1984: 110. De la misma manera un articulista del Diario La Epoca, Heraldó Muñoz señalaba que "... En la medida en que nuestros países cambian y crecen, más urgente se hace la segunda etapa de modernización; es decir, la

reconversión o refundación de las instituciones de servicio público, de manera tal de contar con un Estado con mayores capacidades técnicas y gerenciales... el Estado debe volver, pero recuperado y modernizado..."<sup>v/</sup>

Es necesario revertir un modo cultural de hacer gestión pública sustentado en modelos burocráticos propios de la década del 30, en donde tienen su origen. La tarea de modernización del país y los fenómenos de fin de siglo y de cambio de época, deben sugerir conclusiones en orden a enfrentar la construcción de un nuevo modelo de Municipio y un nuevo modelo de democracia comunal, que coloque en el centro de la discusión la necesidad de modelar un sistema local de sociedad civil comunitaria y de institucionalidad estatal comunal, en un juego sinérgico de gobierno comunal, permanentemente abierto al cambio, la innovación y la transformación que permita evitar el virtual colapsamiento de los modos de gestión municipal del País.

En este sentido la concepción de planificación estratégica resulta ser una herramienta conceptual que se propone para explorar los nuevos modos de gestión local y municipal, en tanto ésta señala la necesidad de incorporar una nueva aproximación a la comprensión de los procesos de planificación, en donde éste es un proceso esencialmente político. Así, en un proceso de planificación resulta ser una construcción de negociaciones, conflicto y transacciones entre variados actores."<sup>vi/</sup>

- **La Planificación Estratégica como Sistema de Participación Comunitaria y Gestión Local.**

La realidad local ha estado escindida entre el ámbito municipal-estatal y las múltiples y variadas expresiones de la sociedad civil comunitaria. Existen variados autores que postulan la necesidad de imbricar las energías sociales e institucionales en un mismo proceso de construcción paulatina de nuevas conceptualizaciones y metodologías que permitan construir el estado local democrático que responda eficientemente a los objetivos de los asentamientos humanos.

Existirían dos conceptualizaciones necesarias, que parecen útiles, para proponerse la necesidad de enfrentar la construcción de una democracia participativa. Una primera se refiere al diseño de un Sistema Participativo Local que se asiente ideológicamente en una definición de participación crecientemente responsable de las autonomías locales y una segunda conceptualización relativa a la construcción de un Sistema de Gestión Pública, innovadora en la generación de metodologías que supongan el traspaso progresivo de competencias a la sociedad civil local.

Una y otra conceptualización, encuentran en la Planificación Estratégica, un instrumental, que guarda en su seno en forma implícita, una serie de metodologías de gestión comunitaria y pública, que requieren ser exploradas y construidas para la nueva época de la administración pública local.

- **La Planificación Estratégica como Sistema de Coordinación Transdisciplinaria.**

El desarrollo de una transectorialidad para abordar los ámbitos locales, la coordinación necesaria para asegurar la participación de los asentamientos humanos locales, en fin, las diversas condiciones para abordar los temas del desarrollo local y de la institucionalidad local para ese "peculiar estilo de desarrollo local", hacen necesario hoy día la construcción de una transdisciplina de gestión local, que supere la compartimentalización como fenómeno perverso que impone la burocracia pública hacia todos los ámbitos del país.

Para este objetivo, la planificación estratégica coloca una crítica radical a la planificación normativa y sugiere el establecimiento de una nueva forma de entender las disciplinas profesionales y técnicas, en orden a que ellas representan apropiaciones parceladas de la realidad y que por tanto, ninguna de ellas por si sola, podrá asegurar la visión más certera acerca de ella.

En este aspecto las conclusiones lógicas que se descubren en la Planificación Estratégica, señalan la necesidad de instalar espacios de coordinación transdisciplinarias, en todos los lugares claves de diseño y ejecución de las acciones, proyectos y programas de gestión local.





## HIPÓTESIS DE TRABAJO Y PROPUESTAS DE GESTION PARA LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN EJES DE DISCUSION	EXPLICACIÓN	DIRECCIÓN/ OBJETIVOS	ESTRATEGIA	OPERACIONES
TESIS DE TRABAJO	<p>-Racionalidades culturales, de gestión pública : cultura burocrática NOA, burocrática autoritaria y de Alternativas Democratizantes.</p> <p>-Gestión Pública Municipal según patrón normativo de la planificación desarrollista.</p> <p>- Asistencialismo Desarrollista a la Constitución de Espacios Democráticos de Participación --</p>	<p>-Rediseño participativo de nuevas estructuras de la Organización Municipal, en donde sus estructuras principales puedan ser autoconstruidas con la participación de los asentamientos humanos.</p> <p>- Demostración de eficacia política de políticas/Programa, requiere de un trabajo sistemático hacia las instancias de decisión de carácter técnico y político de la Municipalidad.</p>	<p>-La gestión e impacto de las políticas publicas en el ambito municipal esta determinado por el grado favorable de la Correlación de Fuerzas de Gestión Publica.</p> <p>- Planificación estratégica para la Gestión Publica que incorpore los componentes políticos y técnicos como variables fundamentales para construir viabilidad múltiple a las estrategias de gestión publica local</p>	<p>-La gestión Innovativa coloca desafíos metodológicos y de reconversión de los recursos humanos</p> <p>- Metodologías que aumenten y mejoren la calidad de la participación y hagan más eficiente los mecanismos de coordinación institucional.</p> <p>- Participación de los Actores Locales en la gestión de la Municipalidad, por medio de su incorporación en las Políticas/programas.</p>

- 
- i.- En este aspecto se ha señalado que más que acusar a la planificación por no haber alcanzado las metas fijadas, habría que destacar la responsabilidad que en ella le cupo a los proyectos políticos, carentes de una formulación adecuada o de la continuidad necesaria.
  - ii.- Usamos esta expresión en el sentido que la usa Carlos Matus, al indicar en varios de sus textos la necesidad de avanzar a una concepción de gestión pública que integre las dimensiones políticas con aquellas técnicas, a fin de hacer explícitos los aspectos de fondo que están presentes en cada programa o proyecto de gestión pública.
  - iii. Ver al respecto el concepto de territorio utilizado por Castell, en Crisis Urbana y Cambio Social citado en Bibliografía.
  - iv.- Ver Documento de Conclusiones de Congreso Nacional de Juntas de Vecinos, Viña del Mar, 1991. En este se señala la necesidad de valorizar los territorios locales como elementos aglutinantes de nuevas formas de reorganización de la energía colectiva.
  - v.- Muñoz, Heraldo, Artículo de Opinión, Diario La Época, jueves 19 de Enero de 1995.
  - vi.- La Planificación Estratégica concibe a la Planificación como un proceso ininterrumpido, que precede y preside la acción de las decisiones que día a día están tomando las direcciones de una organización o de un Gobierno en el ámbito nacional, regional y local. Este enfoque considera a la Planificación como un proceso esencialmente político, donde los técnicos que planifican están dentro de la realidad planificada. Considera por otra parte a múltiples recursos escasos: económicos, políticos, culturales, organizacionales, etc. Establece cuatro momentos constitutivos de la planificación estratégica ( Momento Explicativo, Momento Normativo, Momento Estratégico y el Momento Operativo) separados por razones netamente metodológicas pero entrelazados e interactuantes. En definitiva la Planificación Estratégica hace del concepto de Situación su punto de despliegue conceptual, según el cual la realidad social es compleja y dinámica. Dentro de esa realidad están los diversos actores o fuerzas que interactúan y conforman esa realidad. Cada actor ve la realidad a su manera, existiendo entonces explicaciones diferentes de acuerdo a tantos actores existan.  
**Carlos Matus en Política, Planificación y Gobierno, op. cit. Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, Año 1980.**