

Lic. Rubén Guillén

"La planificación estratégica desarrolla procesos que hacen ganar al conjunto de la sociedad, tanto en eficacia como en eficiencia y en transparencia"

Rubén Guillén es licenciado en Economía y desde hace tiempo se desempeña en el campo de la formulación y evaluación de proyectos y en la planificación y programación del desarrollo, tanto local como regional. Sobre la planificación estratégica y sus posibilidades de implementación -antes y después de la crisis del 20 de diciembre- el rol del Estado en este proceso y las experiencias realizadas en la Argentina habla en esta nota.

- Según su opinión ¿es posible "importar" a una región o ciudad experiencias de planeamiento estratégico que hayan resultado exitosas?

R.G.: No estrictamente, porque cada caso es un caso. Cada territorio tiene sus particularidades y la inducción de este tipo de proceso tiene fundamentalmente una gran carga sociológica y cultural. Por lo tanto la extrapolación de experiencias, en líneas generales, no da buenos resultados. Si bien hay un ABC, una serie de fundamentos que hacen a este tipo de procesos y que sin duda se deben respetar, la manera cómo se va a desarrollar cada caso concreto tiene que ver con las condiciones propias de cada caso.

- Ud. acaba de mencionar un ABC de la planificación ¿podría dar un ejemplo?

R.G.: Por ejemplo, forma parte del ABC interrelacionar lo económico con lo social y con lo físico, tanto

ambiental como espacial. El planteo de todo proceso de desarrollo debe tener en cuenta simultáneamente todos estos componentes y de alguna manera armonizarlos. Asimismo debe respetar las condiciones de sustentabilidad social y cultural del proceso. No sólo se trata de saber qué es lo que se va a hacer y cómo se lo va a hacer, sino sobre todo de determinar si los actores concretos de ese lugar concreto están en condiciones de asumir ese proceso o si se requiere algún tipo de intervención previa o simultánea al respecto. En general en las experiencias europeas, que son las más exitosas, se observa una fortaleza muy grande de la sociedad civil. Entonces, durante estos procesos allá se establecen determinados tipos de interrelaciones entre Estado y sociedad civil que acá es muy difícil que se puedan suscitar. Esto es así porque nuestra sociedad civil es mucho más débil, y nuestro Estado es

más débil aún, comparado con los de Europa.

- ¿Cuál sería entonces, el lugar del Estado en el proceso de desarrollo del planeamiento estratégico?

R.G.: Tomando nuevamente a Europa como referencia, se puede decir que es fundamental. Allá el Estado tiene, en general, un papel de regulación muy fuerte, sobre todo en lo que hace a los procesos de desarrollo local y regional; si bien tiene distintas manifestaciones en cada país. Por ello ésta es una de nuestras mayores debilidades al respecto. Cuando nosotros estamos hablando en términos de la región metropolitana de Buenos Aires, por ejemplo, haciendo excepción de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos muchos municipios que tienen dimensiones impresionantes comparados con un municipio de Europa pero que cuentan con un Estado mucho más débil. Así, la capacidad del

Estado municipal de La Matanza es infinitamente más débil que la de un Estado local europeo. Ni qué decir si la comparación se hace con un municipio europeo que tenga dimensiones similares al partido de La Matanza. Esa es una realidad muy particular que tiene la región metropolitana y que difiere mucho de las condiciones mínimas para sustentar un proceso de este tipo, sobre todo en la cuestión de fondo que hay que tener en cuenta: el desarrollo local no es la formulación de un plan. La formulación del plan es una instancia del desarrollo local, el desarrollo local es un proceso complejo de largo plazo.

- *¿Qué sucede entonces con los procesos de desarrollo de un plan estratégico en nuestro país?*

R.G.: Existen experiencias de este tipo....

Si tengo que considerar los planes estratégicos que se han formulado y los procesos de desarrollo resultantes, creo que son bastante opinables. Hay experiencias más o menos felices, pero haciendo un balance crítico resulta que si bien unas son mejores que otras, ninguna es satisfactoria en términos estrictos. Y esto es así porque precisamente mucho de lo que se ha tratado de hacer tiene que ver con intentos de replicar experiencias foráneas. Sin embargo, hay otra cuestión fundamental a la hora de explicar los pobres resultados: el tema del entorno o de qué tan amigable es el entorno. Por ejemplo el caso de las condiciones macroeconómicas, que son fundamentales para poder plantear ejercicios de este tipo. Si hay condiciones macroeconómicas que se alteran o que son inestables, es muy difícil acometer un proceso de desarrollo local más o menos definido. Así, el escenario en el que el dólar estaba uno a

uno con el peso era radicalmente distinto al que se conformó luego con el dólar en torno a los 3,70 pesos. De la misma manera, plantear un proceso sin "corralito" no es lo mismo que un proceso con "corralito". Estas emergencias alteran terriblemente cualquier plan previo.

- *La planificación estratégica ¿implica grandes costos para la administración pública? ¿y qué beneficios reporta?*

R.G.: No. Al contrario. Todos estos procesos hacen ganar al conjunto de la sociedad. Gana el Estado y gana la sociedad civil, y lo hacen tanto en eficacia, como en eficiencia y en transparencia. Cuando estos procesos están bien formulados ponen en juego y garantizan una serie de cuestiones, sobre todo en términos de eficacia, de eficiencia y de transparencia, porque son procesos abiertos a la sociedad civil; e incluso en términos de equidad, porque un proceso de desarrollo local o de desarrollo regional bien hecho es un proceso efectivamente democrático que como tal profundiza las prácticas democráticas.

- *Hay quienes sostienen que articular este tipo de procesos significa la creación de instituciones o aparatos burocráticos que a su vez implica dinero del gasto público*

R.G.: Esto no es así. Un abordaje serio de la cuestión debe partir de un análisis de tipo costo-benefi-

cio. En líneas generales cualquiera de estas experiencias exitosa en el mundo ha tenido costos ínfimos comparados con los beneficios que produjo. Y cuando hablamos de "beneficios" hacemos referencia a los de todo tipo, porque en la relación entre beneficios y costos no hay que tomar solamente las variables económicas, dado que estos procesos fundamentalmente elevan la calidad de vida. No obstante, aún en términos estrictos de caja (cuanto dinero salió y cuanto entró) el resultado es muy positivo.

- *¿Es necesario que una región o una ciudad tenga una planificación estratégica para ser competitiva en el mundo globalizado?*

R.G.: A mí no me gusta centrar las cosas en términos de mera competencia sino en la posibilidad de gestión exitosa del desarrollo de un agregado complejo como es una región, sobre todo una región urbana. Más aún si uno piensa en términos de una región como la de Buenos Aires. Si se considera la satisfacción de esta serie de parámetros (reitero: eficacia, eficiencia, transparencia y equidad) la planificación estratégica se convierte en una condición sine qua non para llevar eso adelante. Pero la planificación estratégica bien hecha. La mayoría de los planes que se han hecho aquí han aparecido como un producto de moda y se redujeron a la formulación de un plan estratégico. Y reitero, el desarrollo estratégico no es la formulación de un plan; la formulación del plan es una parte del proceso. El desarrollo estratégico es una cuestión muchísimo más compleja. Que sea un proceso serio depende de cómo uno se acerque y cómo aborde el tema y de la propia carne que pongan los actores en cuanto a plantearse algo factible

“La formulación del plan es una instancia del desarrollo local. El desarrollo local es un proceso a largo plazo.”

dentro de sus propias restricciones económicas, sociales y culturales.

- *¿Y como se mide el planeamiento estratégico? No existen estándares homogéneos para medirlos...*

R.G.: Hay planes que establecen sus propios parámetros, y hay otros que no. Un plan bien formulado debe incluir objetivos y metas bien definidos, e indicadores trazadores que permitan determinar en cada momento cuánto se ha avanzado para alcanzarlas, si se está cumpliendo con lo planeado, de manera tal que se pueda identificar los desvíos para poder corregirlos. En nuestro medio en términos de planificación, y sobre todo de una planificación consecuente - porque esto es una de las condiciones de base para que este proceso se pueda llevar adelante-, esto no es precisamente lo más usual, sino todo lo contrario.

- *¿Qué pasa, entonces, con los procesos de desarrollo y la planificación estratégica, "post" 20 de diciembre?*

R.G.: Eso es a lo que me refería anteriormente cuando hacía referencia a las condiciones de contorno, de entorno que afectan a un plan. En un país como la Argentina lo macro "mete mucho ruido", no sólo lo macro sino las inestabilidades de todo tipo. Cuando uno dice que no solamente hay que planificar sino que hay que cumplir lo que se planifica, y eso lo está diciendo en un país donde la mayoría de las instituciones están sospechadas de todo tipo de corruptela, donde nadie está dispuesto a pagar dos centavos por la probidad de miembros de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, ha-

blar de cumplir es un poco difícil porque el estado de degradación atraviesa a toda la sociedad. Es muy difícil pensar en obtener una parcela de virtudes en un contexto general que no es virtuoso precisamente. Esto no implica que uno tenga que desechar las posibilidades de este tipo de planificación, sino al contrario, cuanto más adverso o difícil es el contexto más hay que planificar y más abierto y democrático debe ser el proceso. En estos casos además hay que planificar considerando distintos tipos de escenarios y distintas alternativas ante ciertos cambios esperables en el contexto, lo cual lo hace más difícil, pero no imposible. Por eso digo que lo que falta acá es mucha reflexión en torno a las propias restricciones y a las propias condiciones.

- *¿Es posible aquí y ahora planificar estratégicamente en la Región Metropolitana de Buenos Aires?*

R.G.: Creo que hay un problema muy severo que tiene que ver con las condiciones políticas de esta región. Como no existe una instancia siquiera de diálogo permanente respecto de cuestiones básicas entre la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Conurbano, es bastante difícil plantearse en el aquí y ahora un proceso de este tipo. Sobre todo porque ni

siquiera hay una autoridad colectiva común. En esta región conviven sin ningún tipo de coordinación la Ciudad Autónoma con su gobierno y todos los partidos del Conurbano, cada uno con su gobierno, sumados al gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Desde el punto de vista político institucional resulta entonces que este es un contexto bastante difícil, con gobiernos de distintas jerarquías, más allá de los distintos signos políticos (que en nuestro caso, por las prácticas políticas por todos conocidas, aportan más ruido a una situación ya de por sí complicada).

- *¿Sería necesario crear alguna instancia institucional entonces?*

Seguramente, habría que trabajar muy fuerte entre la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires, acompañada de los municipios del Conurbano, en la creación de un foro o de algún ámbito donde se puedan comenzar a sentar los estados a discutir por lo menos la necesidad de este tipo de prácticas. Creo que acá hay que ir haciendo un proceso gradual, comenzando con cosas muy pequeñas y elementales para después poder llegar a un plan estratégico. Por ejemplo, una cuestión mínima es la coordinación de políticas de salud, que hoy no la hay. Hoy el Gran Buenos Aires tiene un grave problema sanitario, los hospitales están muy desabastecidos y los problemas, parcialmente, se vienen "paleando" porque la gente se atiende en hospitales de la Ciudad. Ahora, desde el punto de vista de la eficacia y de la eficiencia y de la calidad de vida de la gente que se atiende, quizá tendría muchísimo más sentido hacer un acuerdo por el cual la Ciudad de Buenos Aires de alguna manera le transfiera recursos a los hospitales de la Provincia y no que la gente se tenga que tomar tres o cuatros

"...uno tiene que planificar y ser consecuente con lo que planifica, lo cual en nuestro medio no es precisamente lo más usual..."

colectivos para ir desde Florencio Varela a atenderse en el hospital Argerich de la Ciudad de Buenos Aires, cuando hoy puede pagar el colectivo y mañana no, y entonces interrumpe el tratamiento. Una situación de este tipo perjudica a todos y no sirve a nadie. Este es uno de los problemas severos y urgentes por los que se podría comenzar a trabajar si hubiera voluntad y grandeza política para hacerlo.

- Dentro de la Región Metropolitana hoy están en marcha dos experiencias. Una es la de la Región Metropolitana Norte y otra, desde la Ciudad de Buenos Aires, es el desarrollo de un Plan Estratégico ¿qué opina de estas experiencias?

R.G.: Es muy difícil obtener iniciativas parciales exitosas cuando hay un todo que define el contexto y del cual los territorios para los que se plantean esas iniciativas parciales forman parte. Si quiero desarrollar mi musculatura y lo único que hago son "fierros" con mi brazo izquierdo, sólo voy a lograr que tanto el desa-

rollo de ese brazo no se condiga con el del resto del cuerpo como que ese desarrollo sea inferior al que obtendría si trabajara con todo el cuerpo. Las iniciativas parciales referidas pueden servir para gestionar alguna problemática más de tipo vecinal, pero no para inducir un proceso de desarrollo en sentido estricto. En ese contexto tengo una visión muy crítica del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, absolutamente crítica. Un plan que se ha construido sin tomar en cuenta el Conurbano Bonaerense, ya tiene un vicio de base terrible. La Ciudad de Buenos Aires es el centro de una megalópolis, de la cual es lo más rico, lo más concentrado, pero no constituye ni siquiera su tejido mayoritario. Estamos hablando de una megalópolis del orden de los 12 millones de habitantes donde la Ciudad contiene poco más o menos de la cuarta parte. Entonces esos tres cuartos que quedan fuera obviamente generan una serie de efectos en la Ciudad de Buenos

Aires que hacen que uno no pueda gestionar con éxito el desarrollo de la Ciudad si no tiene manera de regular esos efectos que vienen de fuera. Un plan pensado desde la General Paz hacia adentro está totalmente errado. Lo mismo sucede con el tema de la Región Metropolitana Norte. De hecho la RMN se ha circunscrito mucho a problemáticas que son de tipo vecinalista, que no tienen nada que ver si uno piensa en lo que es el Plan Estratégico de Barcelona, por ejemplo. Cuando uno forma parte de una megalópolis trata a la megalópolis como un todo o no tiene éxito. El Plan Estratégico de la Ciudad tiene ese defecto sumado a otra serie de defectos colaterales, como por ejemplo el hecho de que ninguna de las secretarías del Gobierno de la Ciudad actúa en consecuencia con el Plan Estratégico. El Plan Estratégico es algo que va absolutamente por cuerda separada de la gestión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está hecho "pour la galerie".

Los Perfiles de La Gran Ciudad

Rubén Guillén es licenciado en Economía (UBA) argentino, y desde hace tiempo se desempeña en el campo de la formulación y evaluación de proyectos y en la planificación y programación del desarrollo local y regional. Master en Sociología de la Academia de Ciencias de la República Checa, Doctor en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Teoría Económica de la Universidad de Grenoble, Francia, ha trabajado en diferentes proyectos de desarrollo local y regional con la Delegación para el Desarrollo del Territorio y la Acción Regional (DATAR) organismo que depende del Consejo de Ministros de Francia. También ha desarrollado diversas tareas con el Instituto de Investigaciones Económicas sobre la Producción y el Desarrollo de la Universidad de Grenoble, y lleva publicados diversos trabajos sobre el tema.