

# Planificación desde los gobiernos locales

Aportes para un pensar, saber y hacer situados



*Inés Arancibia\**

## Resumen

En este artículo nos proponemos compartir con ustedes algunos conceptos y reflexiones orientados a favorecer los procesos de planificación social que debemos afrontar en nuestra tarea cotidiana desde los gobiernos locales e instituciones territoriales de las que somos parte (áreas municipales, instituciones públicas, centros comunitarios, entre otras). Ya sea para formular, ejecutar e implementar programas y proyectos, nos convocamos a hacerlo desde un enfoque estratégico y territorial, con una mirada crítica y propositiva, partiendo de los problemas socioeconómicos de sujetos concretos, sus demandas, conflictos y necesidades. Recogemos el aprendizaje y la reflexión surgidos en la desafiante experiencia de formar y construir estrategias de intervención territoriales desde equipos municipales, así como en diversos proyectos de desarrollo tecnológico y social con equipos de las áreas municipales del conurbano noroeste. Presentaremos un conjunto de reflexiones y desafíos conceptuales propios del momento estratégico de la planificación, así como enfoques teóricos y epistemológicos complementarios que consideramos fundamentales para enriquecer nuestras herramientas interpretativas.

\* Licenciada en Trabajo Social (UBA) y magíster en Economía Social (UNGS). Docente titular regular de Trabajo Social 3 (Planificación Social y Territorio) de la carrera de Trabajo Social (UNPAZ). Investigadora docente del área de sistemas económicos urbanos del Instituto del Conurbano (ICO-UNGS).

## Palabras clave

planificación - territorio - municipios

## 1. Introducción

En este artículo nos proponemos compartir con ustedes algunos conceptos y reflexiones orientados a favorecer los procesos de planificación social que debemos afrontar en nuestra tarea cotidiana desde los gobiernos locales e instituciones territoriales de las que somos parte (áreas municipales, instituciones públicas, centros comunitarios, entre otras). Ya sea para formular, ejecutar e implementar programas y proyectos, nos convocamos a hacerlo desde un enfoque estratégico y territorial, con una mirada crítica y propositiva, partiendo de los problemas socioeconómicos de sujetos concretos, sus demandas, conflictos y necesidades.

Para lograrlo, nos proponemos introducirnos en ese desafío *teórico, político y colectivo* de la planificación estratégica situacional, aclarando a qué nos referimos con cada uno de estos conceptos: planificar, estrategia y situación, y otros aportes conceptuales derivados de ellos, tomando algunos autores como Carlos Matus, Eduardo Reese, Mario Robirosa, Mario Rovere, Héctor Poggiese, Alicia González Andrada, Elina Dabas, Eduardo Rinesi y José Luis Coraggio, así como algunos aportes elaborados desde nuestro equipo de trabajo.<sup>1</sup>

Serán expresadas en las líneas que siguen nuestros aprendizajes y reflexiones surgidos en la desafiante experiencia de formar y construir estrategias de intervención territoriales desde equipos municipales, así como en diversos proyectos de desarrollo tecnológico y social con equipos de las áreas de los

---

<sup>1</sup> Quiero mencionar especialmente a los equipos de trabajo con quienes hemos transitado distintas instancias de formación, transferencia y vinculación con equipos municipales del conurbano noroeste: Rolando Orquera y Sofía Virasoro, Natalia Antipas, Natalia Lazzaro y Camila Newton, trabajadores sociales y docentes con quienes compartimos las materias Planificación Social y Territorio y Prácticas de Intervención Comunitaria, ambas de la carrera de Trabajo Social de la UNPAZ, y con quienes seguimos publicando nuestros aprendizajes comunes. También son fundamentales para estas reflexiones los trabajos compartidos con Valeria Costanzo, Lorena Putero, Santiago Iorio, Federico Pérez Grubel, Carolina Barnes y Gonzalo Vázquez en el Programa PAMES (Programa de Asistencia Técnica a Municipios en Economía Social) de la UNGS, una experiencia interdisciplinaria fundamental con quienes desarrollamos varios dispositivos de apoyo a equipos municipales de planificación local orientada a la inclusión socioproductiva entre los años 2015 y 2020.

gobiernos locales del conurbano noroeste, tanto desde la Universidad Nacional de General Sarmiento<sup>2 3</sup> como de la Universidad Nacional de José C. Paz<sup>4</sup> en las que transitamos nuestros quehaceres profesionales.

Presentaremos un conjunto de reflexiones y desafíos conceptuales propios del momento estratégico de la planificación a fin de poder fortalecer las competencias de aproximación diagnóstica situada para la formulación de proyectos de corto y mediano plazo, motorizados por los problemas, demandas y necesidades advertidas desde nuestras instituciones. Dado que el momento estratégico es el que nos permite desplegar los conceptos que aquí compartimos y que tienen todo el proceso de planificación, presentaremos muy brevemente y solo a modo ilustrativo los otros tres momentos de la planificación estratégica (programático, operativo y evaluativo).

Por último, para complementar nuestras herramientas conceptuales interpretativas, nos propondremos presentar muy brevemente un conjunto de enfoques teóricos y epistemológicos que venimos incluyendo en nuestros trabajos y que ya hemos desarrollado en producciones anteriores: el enfoque territorial, la perspectiva socioeconómica, de las necesidades sociales, las redes sociales, así como las epistemologías insurgentes de la complejidad social y la decolonialidad del saber.

2 El Programa PAMES (Programa de Asistencia Técnica a Municipios en Economía Social) de la UNGS, financiado por la SPU antecedente del actual Programa de Vinculación con Municipios de la UNGS, fue una experiencia interdisciplinaria para organizar las capacidades de la Universidad en función de las necesidades municipales, con quienes desarrollamos varios dispositivos de apoyo a equipos municipales y provinciales de planificación local orientada a la inclusión socioproductiva entre los años 2015 y 2020. Fueron fundamentales para esa tarea las demandas acercadas por la Secretaría de Economía Social y Empleo (José Villar de Hurlingham), la Dirección de Economía Social (María Albamonte, Escobar), Graciela Ramírez (Subsecretaría de Comercialización de Pilar), Cecilia Altamirano (Secretaría de Comunidad Organizada, José C. Paz), Melisa Handen (Dirección Economía Social, Malvinas Argentinas) y María Laura Salvatierra, del Patronato de Liberados de José C. Paz.

3 En el mismo sentido aportaron las reflexiones conjuntas en el marco de la Diplomatura en Política Social, Gestión y Desarrollo Local, en la que participaron más de 160 trabajadorxs municipales de la provincia de Buenos Aires, coordinada por Carolina Foglia y Carolina Barnes, junto con un equipo interdisciplinario de docentes y tutores del Instituto del Conurbano de la UNGS.

4 En el marco de las prácticas profesionalizantes para la intervención comunitaria de Trabajo Social, destaco particularmente la posibilidad de acompañar reflexiva y propositivamente con nuestros estudiantes a lxs referentes de los equipos municipales de amplio compromiso territorial como son Falvia Caceres (Subsecretaría de Promoción Social, Equipo Territorial de Cuartel V del municipio de Moreno), Mónica Mendoza (Dirección de Hábitat Popular del municipio de José C. Paz), Natalita Torres (Dirección de Asistencia Crítica del municipio de Hurlingham), Lía Matoso (Dirección de Hábitat y Economía Popular del municipio de Tigre) y a Mariano García Colinas (Dirección de Hábitat y Regularización Dominial de Malvinas Argentinas).

## 2. Hacia una planificación estratégica situacional con perspectiva territorial

*Sin comprender la naturaleza de los conflictos sociales no es posible construir alianzas y fomentar la unidad de lo diverso. Reconocer y no negar el conflicto es condición de eficacia política; si bien su ocultamiento es recurso ideológico temporal, usualmente para reproducir una situación y no para transformarla.*

Coraggio (1996: 2)

¿Desde dónde y hacia dónde planificamos? Retomando y ampliando trabajos anteriores (Arancibia, 2018), tomamos deliberadamente un conjunto de perspectivas que entendemos son claves e ineludibles a la hora de abordar la tarea de iniciar un proceso de planificación para la intervención territorial con perspectiva estratégica y situacional, es decir, referenciado en un territorio histórico y socialmente construido en el que nos inscribimos como sujetos activos de la planificación. Descartando toda pretensión de neutralidad ideológica, objetividad epistemológica o universalidad teórica (Coraggio, 2009) nos convocamos a la tarea de posicionarnos en el aquí y ahora de una situacionalidad territorializada y, por lo tanto, dinámica, para interpretar la realidad social que vivimos e intervenir en su transformación.

Pero, para convocarnos a explicitar ese posicionamiento, invitamos a preguntarnos: esta transformación social hacia la que orientaremos la intencionalidad de nuestras acciones, ¿qué ideal de sociedad persigue? ¿Cuál es su horizonte? ¿Buscamos, por ejemplo, una transformación hacia una sociedad más ordenada, donde cada uno tenga asignada una función que cumplir? ¿Nos orienta una dinámica social basada en “premios y castigos” individuales que estimulen el esfuerzo y donde cada uno reciba la recompensa en calidad de vida según el mérito demostrado? ¿Nos orienta, por ejemplo, una sociedad en la que cada individuo sea libre de hacer y expresar lo que considere es mejor para sí, en la que los mejores y más capacitados conduzcan a los menos experimentados? ¿Son nuestras acciones estímulo para que esos “individuos”, despojados de toda dimensión política y colectiva, se esmeren por “demostrarnos” su esfuerzo por conseguir los recursos para satisfacer sus necesidades, de forma tal de que nosotros podamos decidir si “merecen o no” la atención de las políticas públicas que gestionamos? ¿Nos molesta cuando no nos “agradecen” nuestro esfuerzo? En definitiva, ¿cómo construimos la gobernabilidad en nuestro territorio de acción?

¿O quizás buscamos aportar a construir una sociedad más justa y equitativa donde las minorías tengan voz y accedan a los mismos derechos que las mayorías? ¿Aspiramos a una sociedad inclusiva en la que la acción colectiva y la asociatividad se conquisten a fuerza de una participación crítica y genuina, que construya autonomía de lxs sujetxs, incluso para criticar lo que hacemos? ¿Trabajamos para que

mujeres y diversidades no sean víctimas de violencia y opresión y puedan desarrollar sus proyectos de vida en condiciones de equidad con otrxs, sin tener que disculparse por la situación que atraviesan? ¿Esa transformación social a la que aspiramos tiene una mirada de cuidado sobre las personas y sobre el ambiente en que vivirán las próximas generaciones?

Quizás no logramos tomarnos el tiempo y la distancia con nuestras acciones para repensarnos. La dinámica “del territorio” no da tregua. Pero es indudable que la respuesta a cada uno de estos dos conjuntos de preguntas disparadoras (situadas en posicionamientos quizás extremos, entre los cuales median variados matices) no puede ser expresada sin dar cuenta de un posicionamiento teórico, ideológico y epistemológico desde lo profesional. Al decir esto, intuimos además que no se trata de un desafío meramente individual sino que, en tanto nos desafía a cuestionar las estructuras de *poder*, sin dudas acarrea *conflictos* por posicionamientos enfrentados o no convergentes, es un desafío profundamente político y, por lo tanto, colectivo (Rinesi, 2020).

No conformes con esto, nos desafiamos a construir ese posicionamiento “territorializado”, es decir, un posicionamiento que pueda interpretar la complejidad social (Morin, 1997; Arancibia, 2018) situadas en un espacio en disputa política y de cuya construcción social somos parte. ¿Cómo abordar este desafío desde la ardua tarea de planificar desde las instituciones municipales?

### 3. ¿Qué es planificar? ¿Para qué planificamos?

En nuestra práctica cotidiana nos referimos muchas veces a “tomar decisiones”, a “planificar” y a “calcular”. Por ejemplo, cuando acordamos nuestra organización familiar de la semana (el cuidado, el trabajo, etc.) o cuando tenemos que decidir sobre qué equipamiento comprar para nuestra casa o bien cuando estamos pensando en realizar un viaje de un fin de semana o de vacaciones. Sin embargo, esas decisiones que tomamos no las hacemos acompañadas de criterios metodológicos.

Incluso en nuestra tarea en las instituciones nos reunimos para “planificar nuestro trabajo”. Nuestras prácticas profesionales suelen estar organizadas tanto en torno a planificación de tareas operativas como de la “elaboración de planes”, “proyectos” y “la planificación participativa” para abordar distintas problemáticas. Claramente la planificación desde las instituciones en las que nos desempeñamos profesionalmente tienen componentes que la diferencian de la toma de decisiones individuales cotidianas que realizamos, pero no siempre están acompañadas de métodos o técnicas y muchas veces, dada “la urgencia de la gestión”, lo resolvemos de forma reactiva o intuitiva.

Esa es una de las primeras características de la planificación: se trata de un *método para tomar decisiones*. Agreguemos además que la planificación es un método para tomar decisiones *orientadas a transformar la realidad*. En este trabajo entenderemos que la planificación debe comprenderse como un proceso social y colectivo de reflexión para la acción, que propone métodos para la toma de decisiones que requieren, además, “fuerza y recursos para torcer el curso de los acontecimientos en la dirección deseada” (Matus, 1987: 5).

Con esta primera y simple definición estamos introduciéndonos de a poco a todas las implicancias que encierran estas palabras, ya que según sea el enfoque teórico, metodológico y político que asumamos, vamos a tomar decisiones de una forma u otra, y vamos a orientar esas transformaciones en uno u otro sentido. Por eso, nuevamente aparece con gran centralidad en la planificación nuestro posicionamiento no sólo sobre cómo comprendemos la realidad actual, sino también sobre cómo comprendemos su proyección a futuro y cómo queremos acompañar ese proceso.

Nunca está de más aclarar que cuando hablamos de teoría (conceptos) y de método (técnicas, instrumentos) estamos hablando de política y de ideología. Planificar no es una tarea puramente técnica, sino que implica asumir un proceso teórico metodológico y político de toma de decisiones para transformar la realidad. La orientación de hacia dónde dirigimos esa transformación es clave y es lo que se define en lo que veremos más adelante como “estrategia”.

#### 4. Los estilos de planificación

Ya hemos sostenido (Arancibia, 2018) que tradicionalmente (o, como veremos, desde una concepción normativa de la planificación) este proceso generalmente encerraba cuatro grandes pasos o etapas secuenciales y consecutivas, en un proceso aparentemente lineal que incorpora lo que conocemos como la lógica racional positivista:

- Antecedentes (historia).
- Diagnósis (diagnóstico) de la situación actual, identificando problemas, a través de sus causas o solo a partir de sus síntomas.
- Prognosis (pronóstico), que implica anticipar la evolución de la situación anterior si no se interviene y si no cambian las condiciones (*ceteris paribus*).
- Líneas de acción para actuar sobre los problemas planteados.

En contraposición a esto, la planificación estratégica y sus desarrollos posteriores (Matus, 1987) irrumpieron en ese paradigma tradicional, tecnocrático y centralizado, en el que la planificación era reactiva e inmediateista, para proponer la “planificación estratégica situacional” (PES).

Cuando Carlos Matus<sup>5</sup> desarrolló su propuesta de PES desde su exilio en Venezuela a partir de la segunda mitad de la década de 1970, que fue muy disruptiva para la época, primaba la planificación que se denomina “normativa-tradicional” que se caracterizaba por el rol estatal centralizado, con secuencia

---

5 Carlos Matus (1931-1998) fue un economista chileno (Universidad de Chile, posgrado en Harvard), que fue ministro y presidente del Banco Central del Chile durante el gobierno de Salvador Allende, desde donde desarrolló sus primeras teorizaciones sobre la estrategia y la planificación desde el Estado. Luego del golpe de Pinochet en 1973 se exilió en Venezuela, donde trabajó desarrollando el Método PES (Planificación Estratégica Situacional) desde el CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela) y posteriormente desde su fundación ALTADIR. Hasta su fallecimiento siguió desarrollando su propuesta, desde la formación y desde varios artículos y asistencias técnicas a instituciones de varios países.

de acciones definidas en forma lineal y cuya definición era encargada a técnicos expertos que manejan variables macroeconómicas, pero estaban muy lejos de la realidad concreta territorial y de sus actores.

Es decir, los principales *supuestos* del modelo normativo de planificación son los siguientes:

- El Estado es el único actor y el más indicado para planificar porque maneja toda la información económica y social de su territorio.
- Para planificar se requiere del manejo de complejas herramientas teóricas y técnicas, que manejan algunos expertos, que diseñan el plan o programa que otros deberán ejecutar.
- Las decisiones deben ser muy calculadas y tomarse en base a parámetros de lo que se considera universalmente como “lógico” y “racional”.
- Hay pocos recursos, por lo que hay que ser muy eficientes en su uso e implementación. Se debe delinear una secuencia de acciones, metas e indicadores, que luego hay que ir cumpliendo en etapa por etapa.
- La realidad se puede cuantificar y medir, por lo que es fundamental identificar datos y estadísticas iniciales y estimar esas variables a futuro con proyecciones matemáticas.
- Como la realidad es más o menos estable, podemos establecer proyecciones a mediano y largo plazo y analizar cuánto la realidad se alejó o se acercó a nuestras proyecciones.
- Es preferible planificar e implementar desde un grupo reducido para evitar problemas y conflictos que puedan retrasar nuestros objetivos.
- En definitiva, se debe definir un proceso de desarrollo que comprende las acciones necesarias para cumplir determinados objetivos fijados a priori, pautas y normas sobre el “deber ser de la realidad” para orientar el proceso social, por eso, se la llama también planificación normativa.

Frente a este modelo de planificación estatal, que por aquellos años era hegemónico, se propuso la modalidad estratégica y situacional que introducía aspectos importantes, poniendo en cuestión los supuestos anteriores, ya que advertía que la planificación tradicional llevaba a reiterados fracasos, problemas de implementación, resistencias de los actores y, sobre todo, un gasto ineficiente de recursos, aunque se lo presentaba como un proceso “eficiente”.

La propuesta de Matus irrumpió en este escenario proponiendo que la planificación debe ser una herramienta que se asemeje lo más posible a la realidad sobre la que quiere actuar, es decir, los procesos sociales dinámicos, multidimensionales, con proyecciones plagadas de incertidumbre, con actores sociales necesarios para tener en cuenta en la planificación y con contradicciones que, lejos de ser algo a anular o eliminar, son deseables y motorizadoras de las transformaciones sociales. Por eso, propone que entendamos al proceso de planificación como un espacio de múltiples “mediaciones” (entre el pasado y el futuro, entre el conocimiento y la acción, entre las acciones de los sujetos) que se despliega en contexto complejos y, por lo tanto, dinámicos y minados de incertidumbres en el que intervienen otros actores con poder, con conflictos y que también planifican (Arancibia, 2018).

Estos no son los únicos modelos de planificación, pero sí las grandes tendencias que marcaron una época. Posteriormente, la propuesta de la PES cambió mucho el escenario de la planificación en

distintas dimensiones y fue apropiada de diversas formas y con muy diferentes orientaciones por varias disciplinas. Las distintas ciencias de la gestión, sobre todo la administración de empresas, el marketing empresarial y las fundaciones y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y la gerencia social, entre otras, tomaron con mucho fervor este enfoque, aunque lo adaptaron a sus objetivos e intereses de desarrollar herramientas para la gestión con eficiencia y eficacia en estricto sentido empresarial, desvirtuando en gran medida las ideas originales de Matus. Pero, por otro lado, surgieron desde distintas experiencias de planificación social latinoamericanas, con acento en la participación popular (MAPP) en variadas formas, incorporando enfoques de educación popular e incluyendo a organizaciones sociales y otros actores territoriales. Por suerte, se desarrollaron un sinnúmero de propuestas metodológicas para acompañar la planificación social y comunitaria (Massa, 2015) y se siguen recreando hasta el día de hoy.

No está de más aclarar la importancia que ha tomado en los últimos treinta años la planificación estratégica en los gobiernos locales, de la mano de los planes estratégicos y las políticas públicas participativas. El proceso de globalización y de descentralización de la gestión de las políticas públicas en los gobiernos locales (Foglia y Rofman, 2020) generó en los gobiernos provinciales y municipales una fuerte necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión de políticas públicas ante el descrédito social de las modalidades tradicionales.

Dentro de la nueva modalidad de gestión que debieron enfrentar las administraciones locales en los años 90, surgió el replanteo de la planificación como una instancia necesaria para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia. Simultáneamente los métodos de planificación tradicional sufrieron una fuerte crítica centrada en su “ineficiencia” para dirigir y gobernar los procesos de cambio social (Reese, 1999: 2).

Sin embargo, como veremos más adelante en relación con los momentos de la planificación, es erróneo pensar que la planificación normativa es un estilo no deseable o es cosa del pasado, o bien que no es algo que debemos proponernos hacer nunca en nuestros desafíos institucionales. La planificación normativa sigue vigente y sigue siendo necesaria en determinadas circunstancias. Es decir, asumir una perspectiva estratégica no implica abandonar tácticas normativas para resolver problemas desde la planificación social territorial.

## **5. La planificación estratégica situacional**

Veamos ahora algunas características que consideramos centrales de la planificación estratégica situacional.



## 5.1. “Pensar la acción”

Planificar es “pensar para actuar”, “esperar para actuar”, “reflexionar antes de hacer”, es decir, no se trata sólo de ordenar u organizar acciones y hacerlas. Esta convocatoria a pensar y reflexionar antes de actuar implica, como sostiene Matus, que la planificación precede (es previa) y preside (guía) la acción (Matus, 1987). Es una práctica que a veces es difícil de concretar en nuestros equipos de trabajo institucionales a causa de la espera, por un lado, y el pensar con otrxs, aunque eso siempre enriquece los procesos de planificación. Un poco más adelante veremos a quiénes es deseable que se incluyan en este “pensar juntos”, pero podemos adelantarnos a decir que son, además de nuestros compañeros de equipo o área, también otras áreas municipales y/o de otros niveles de gobierno y actores territoriales con los que trabajamos cotidianamente e, incluso, con los que aún no trabajamos.

## 5.2. Comprender la “situación” como el punto de partida

Toda planificación tiene un punto de partida por lo que necesitamos construir una buena caracterización de este, a la que no vamos entender sólo como un conjunto de datos estadísticos o variables de análisis externas a nosotros (aunque vamos a necesitar de todo eso para el diagnóstico), sino como una “situación” compleja de la que partimos y también a la situación que queremos llegar.

Cuando construimos nuestro diagnóstico situacional generalmente empezamos identificando los problemas, necesidades y demandas que recibimos y/o identificamos y sobre los que queremos actuar aportando alguna propuesta de solución.

La planificación no se realiza desde una *tabula rasa*, probablemente haya diagnósticos previos e inclusive planificaciones anteriores que se propusieron objetivos y acciones y que llegaron a determinados resultados. Será importante en el proceso de diagnóstico recuperar estos antecedentes, hacer “historia” del problema que estamos abordando.

Veremos un poco más adelante cuestiones operativas para abordar la situación, pero en este punto es importante destacar que tenemos una situación inicial (diagnóstico) y una situación futura a la que entendemos que tiende “naturalmente” la situación actual, es decir, sin nuestra intervención, y la situación deseada que quisiéramos proponernos construir, a partir de cuya caracterización luego definiremos nuestros objetivos.

## 5.3. Planificar con otrxs: la participación de los actores territoriales

Una distorsión muy común en nuestro trabajo es pensar que tenemos que planificar solos o solas, a lo sumo con nuestro equipo de trabajo. No siempre nos proponemos sumar en esa tarea a otros equipos, áreas de nuestra institución o a los actores que son destinatarios o con quienes articulamos

nuestros proyectos y programas. O cuando nos proponemos hacerlo, nos encontramos con muchas resistencias.

La planificación desde la perspectiva estratégica siempre es con otros. ¿Podríamos planificar estratégicamente solos/as con nuestro equipo en una oficina? Se trata de tender a superar la perspectiva individual y pensar desde lo colectivo. No es posible pensar a mediano y largo plazo, interpretar la dinámica a futuro de los procesos sociales si no incluimos en esa reflexión previa a la acción (el “pensar para actuar” que mencionamos más arriba) sin incluir la perspectiva de otros equipos y actores. Ellos y ellas también están planificando (con o sin una estrategia metodológica) y proyectan un futuro que tenemos que conocer, para tratar de coordinar lo mejor posible las múltiples acciones que entran en juego en la realidad. Nuevamente es Matus (1987) quien introdujo esta idea de que los procesos sociales son un “juego” con varios actores, que también piensan y desarrollan estrategias. Los actores sociales que juegan en la planificación no son sólo oponentes: tienen estrategia, tienen supuestos que no son los nuestros y tienen su propia percepción de los problemas y cómo resolverlos, e implementan acciones para hacerlo.

En este sentido, como equipos de trabajo municipales somos parte de gobiernos locales y, por lo tanto, somos parte de un actor particular (institucional, político, contradictorio, con poder relativo, con disputas internas, etc.) en un entramado heterogéneo de actores. Desde nuestras áreas específicas de inserción ocupamos una posición, proyectamos una imagen y generamos expectativas en los grupos y comunidades con las que interactuamos en el proceso de planificación, que nos reflejan la imagen que tienen sobre el rol, los límites y controversias que genera en los sujetos el Estado en sus diversas escalas (nacional, provincial, local, etc.) en ese territorio compartido.

#### 5.4. Poder para “conducir un proceso de transformación social”

Matus (1987) hacía referencia a que la planificación, como herramienta técnico-política para ejercer poder de transformación y poder gobernar o conducir el proceso, lejos de lo que puede pensarse,<sup>6</sup> es una forma de “ganar espacios de libertad”. Esto se debe a que, si no planificamos, estamos condicionados por procesos sociales que no sabemos cómo conducir o que conducen otros con los que no estamos de acuerdo en todo o en parte, lo que nos genera actividades reactivas y desarticuladas. Muchas veces no tenemos el poder suficiente para tomar decisiones en nuestras instituciones o quizás colaboramos tangencialmente con quienes deben tomarlas y, ante la emergencia, no siempre las decisiones se toman en el marco del proceso de planificación colectivo. Por eso, la planificación situacional debe

6 Nos referimos a que es común escuchar en nuestros talleres o espacios de intervención la idea, por parte de los equipos técnico municipales, sobre dos expresiones contrarias recurrentes: por un lado, que no sirve planificar, porque todo el tiempo tenemos que responder a las necesidades coyunturales, o bien, en el sentido opuesto: invertimos mucho tiempo en planificación con el equipo, o planificamos semanalmente, pero la realidad nos hace cambiar todo el tiempo lo que planificamos, o ignorarlo. En ambos casos, se hace evidente que la planificación, cuando ha sido incorporada a las dinámicas de trabajo, quizás lo ha hecho con enfoques y metodologías rígidas, que no facilitan márgenes de libertad dentro del mismo esquema planificado, instalando una idea poco flexible y, en definitiva, poco “útil” de los instrumentos.

entenderse como una “guerra de trincheras contra la incertidumbre futura que generan los sistemas complejos” (Matus, 1987: 16).<sup>7</sup>

Si bien este es un tema que no desarrollaremos en profundidad aquí, incluir la perspectiva participativa en la planificación (Poggiesso, 2009) no implica tener una mirada idealizada hacia la participación. Pensar y actuar con otros es una condición necesaria para enfrentar mejor las ineludibles disputas de poder que enfrentaremos, ya que se presentan tensiones en torno a quién o quiénes se posicionan liderando los procesos de transformación y quiénes marcan el ritmo o conducen los procesos y hacia dónde lo hacen. Por eso, entendiendo que actuamos en “situaciones de poder compartido”, reforzamos la idea de que planificar es una tarea profundamente política y ello solo es posible perfilando formas abiertas y genuinas de participación y gestión asociada.

La noción de poder está muy relacionada con otra noción central de la planificación: la viabilidad. Es común presuponer que la viabilidad también está dada de antemano, es decir que hay ideas que son o que no son viables. La viabilidad tiene, como veremos más adelante, varias dimensiones (institucional, política, financiera, social, comunitaria, ecológica, etc.). Diremos aquí simplemente que debemos tener en cuenta qué tipos de viabilidad requerimos para nuestros objetivos y que la viabilidad debe entenderse como un conjunto de condiciones que hacen posible nuestros proyectos, pero que la viabilidad también se construye durante el proceso de planificación y eso requiere poner en juego las relaciones de poder en las que nos insertamos. No es posible construir viabilidad sin poder y sin encarar políticamente la planificación.

## 5.5. Interpretar la realidad como “compleja” (dinámica y multidimensional)

Los procesos sociales, decía Matus (1987), son como un río. Está en movimiento, corre, va cambiando permanentemente. Podemos orientar en parte su recorrido, podemos hacer obras para mejorar su caudal, su nivel, pero no podemos pararlo, esconderlo, cambiarlo rotundamente y convertirlo en un estanque. Está en movimiento, no está estático esperando que nosotros decidamos intervenir en él. Esta metáfora tensiona la idea que expusimos más arriba sobre la “espera” necesaria previa a la acción. ¿Cuándo debemos o podemos demorarnos en planificar?

Por eso, si la realidad es un proceso dinámico y en movimiento, la planificación también debe serlo. Esto se evidencia muy claramente en lo que desarrollaremos a continuación: el proceso de diagnóstico, que muchas veces se lo interpreta como una etapa inicial, una foto que sacamos antes de empezar y que no retomamos a lo largo de la planificación. Por el contrario, mientras vamos implementando

<sup>7</sup> Para ampliar sobre la idea de “trincheras” de la planificación y una definición de “incertidumbre” no basada en la resignación neoliberal se puede ampliar con la lectura del capítulo tres de la obra citada de Carlos Matus (1987).

nuestra propia planificación, el diagnóstico va cambiando y debemos ir incorporando estos nuevos elementos en nuestra tarea.

Por eso, la planificación no se puede pensar en etapas, en una secuencia lineal, sino en momentos. Veamos de qué se trata esto en el próximo apartado.

## 5.6. Los momentos de la planificación

Hasta aquí hemos visto qué es planificar y qué implicancias tiene pensar ese proceso metodológico de toma de decisiones para transformar la realidad desde una perspectiva estratégica. Agreguemos a esta idea que, para romper con la lógica lineal de la planificación tradicional, Matus (19874) propuso inicialmente cuatro grandes momentos de la planificación: el momento explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el momento operativo operacional.

Sin embargo, y tomando la misma perspectiva, reformulaciones posteriores han propuesto formas similares de presentar los momentos. Tomamos en este artículo la propuesta de Alicia González Andrada (1999), que nos parece más clara para orientar estas reflexiones.

La idea de momento<sup>8</sup> implica que son instancias que no se suceden necesariamente una después de la otra, sino que conviven los cuatro al mismo tiempo, aunque en cada uno de los momentos prima la lógica de uno de ellos sobre los demás.

### Los momentos de la planificación

Momento no es lo mismo que etapas o fases secuenciales en las que las acciones se suceden linealmente una después de la otra y en la que no se vuelve para atrás. Siempre domina uno de los momentos pero el resto de los tres están siempre presentes.

- Momento explicativo-estratégico (cómo es, cómo fue, cómo tiende a ser la realidad. Articulación dialéctica entre el debe ser y el puede ser, qué, por qué y para qué hacer).
- Momento programático (la táctica elegida, el cómo hacer).
- Momento operativo (el hacer, la acción).
- Momento evaluativo (análisis del proceso de la acción, antes, durante y después).

8 Momento (derivan del latín *momentum*, que significa movimiento) por lo que su relación es dialéctica, no son etapas separadas unas de otras, y no son estáticos, como escalones en los que, para avanzar al segundo tengo que cerrar el primero. Como vimos, cada momento nos convoca a encarar un conjunto de reflexiones y acciones interrelacionadas que siempre quedan latentes y en construcción, aunque avancemos hacia nuevos momentos. Por eso decimos que esas acciones se articulan en espiral (y no en forma lineal), en forma dinámica y muchas veces superpuesta, lo que conlleva que, en la práctica, la planificación siempre nos exige volver una y otra vez a discusiones y decisiones que ya creíamos que habíamos superado, en las que es necesario adelantarse y volver para atrás varias veces, ya sea para reformular, redefinir lo planificado o anticipar resultados (prever el curso de los acontecimientos). Esa vuelta atrás nunca es al mismo lugar, sino que algo ya ha cambiado a partir del aprendizaje acumulado y los saberes construidos en el camino recorrido (Arancibia, 2018).

## 6. El momento explicativo-estratégico

El aspecto central de este momento es la construcción del diagnóstico que, como dijimos, debe ser siempre dinámico y abierto, en permanente construcción.

Como venimos diciendo, siempre hay diferentes perspectivas explicativas por parte de los distintos actores (en conflicto, en competencia o en cooperación) con distintas inserciones en el proceso social, según sus esquemas interpretativos, que los ponen en juego para explicar la realidad, según cómo cada actor esté situado.

La importancia del momento explicativo es, entonces, identificar y explicar los problemas, necesidades y demandas sociales, explicarlos, agruparlos, jerarquizarlos e interpretarlos, apuntando a una comprensión integral de la dinámica social.

### 6.1. ¿Problemas, necesidades o demandas sociales?

*Los problemas definidos por la población y sus respectivos intentos de solución, no solamente son para validarlos sino para enriquecerlos con aportes técnicos, que van de la mano con el reconocimiento de las necesidades, intereses y posibilidades de los actores.*

Dabas (2010: 61)

Si bien son conceptos complejos y muy entramados entre sí, podemos decir inicialmente que las necesidades de los actores sociales son múltiples, dinámicas y variadas, que no se expresan de la misma forma ni son posibles de simplificar simplemente preguntando “¿qué necesitan?”. Hay una pequeña dimensión de esas necesidades de la sociedad que nos llega a nuestras instituciones a partir de demandas específicas, pero que detrás de ellas se entrelazan un conjunto de necesidades que no se ponen en palabras en la demanda hacia nosotros. La demanda hacia nuestras instituciones siempre está determinada por lo que los actores sociales consideran que nosotros podemos resolverles, es decir, las demandas son el reflejo de la imagen y expectativa que les otros tienen sobre nuestro trabajo, sobre nuestra institución, sobre nuestro rol social, sobre lo que tenemos capacidad de hacer. La idea de problema está muy entrelazada con las necesidades y demandas: se trata de necesidades (una, dos o un conjunto interrelacionado de ellas) que no han podido encontrar un cauce de expresión, de satisfacción, de resolución, y se transforman en situaciones problemáticas que obstaculizan, traban y dificultan el desarrollo de los procesos sociales, de la calidad de vida de las personas, del despliegue de sus capacidades y potencialidades, entre otras formas posibles de ejemplificar. Pero los problemas sociales no siempre son percibidos de igual forma por los actores, por nuestras instituciones, por nosotros, incluso podemos tener diferencias respecto a si algo es un problema o no con los propios

compañeres de nuestro mismo equipo. Por supuesto, es probable que algo les resulte un problema a algunos, mientras que a otros no.

Por eso la identificación de problemas es una tarea compleja y llena de contradicciones, sobre todo cuando trabajamos esto con otros actores con los que podemos no compartir la caracterización de la situación inicial.

Antes de proponernos identificar algunas tareas ineludibles del momento explicativo-estratégico, veamos a qué nos referimos con problemas, demandas y necesidades sociales.

**Tabla 1. Demandas, problemas y necesidades sociales.**

<p><b>Demandas sociales</b></p>	<p>Se trata de una expresión parcial y, en general, más concreta, de las necesidades de los actores sociales hacia otrxs. Los demandantes entienden que para ser satisfechas se requiere la intervención de actores específicos que son considerados los destinatarios responsables de su resolución. En general se refieren a necesidades, reivindicaciones y derechos no atendidos que exigen para su resolución la intervención concreta del Estado y sus instituciones públicas. Detrás de cada demanda se pueden interpretar un conjunto muy grande de necesidades aún no expresadas y otros problemas causales o derivados de cada una de ellas. Por ejemplo, pedido de ampliación del cupo de vacantes en las escuelas, exigencia de indemnizaciones por despidos, justicia por violencia institucional, acceso a recursos para capacitación o capital de trabajo, reconocimiento legal de cooperativas, etcétera.</p>
<p><b>Problemas sociales</b></p>	<p>Necesidades no resueltas, obstruidas en su resolución, que generan otros problemas relacionados y que se expresan en inconformidad consciente de los sujetos. Cuando estos problemas son colectivos y se traducen en demandas al Estado para su resolución, se trata de problemas sociales. Si bien todos los problemas pueden hacer referencia a necesidades, no todas las necesidades sociales se convierten en problemas sociales, aunque es común el uso indistinto entre estos dos términos. Por ejemplo, falta de conectividad en un barrio, insuficiente infraestructura habitacional, ausencia de espacios de cuidado en una comunidad, etcétera.</p>
<p><b>Necesidades sociales</b></p>	<p>Es el concepto más amplio y, como tal, encierra muchas significaciones entramadas. Si bien se las suele definir como carencia, falta o ausencia de algún bien o servicio, preferimos referirnos a ellas (Arancibia, 2020) como las condiciones materiales y corporales de posibilidad de la vida de las personas en sociedad, es decir que son lo que definen a las personas, actores y sujetos como tales para existir y desarrollarse según lo que sea legítimamente aspirable (los derechos legitimados en la sociedad) en la sociedad que vivimos. Por lo tanto, las necesidades expresan no sólo las carencias sino la potencialidad transformadora del ser humano. Llegar a conocer e interpretar esas necesidades sociales sustantivas es nuestro mayor desafío (Arancibia, 2020).</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a Arancibia (2020).

Entonces, en el diagnóstico nos proponemos identificar esas demandas, los problemas que advertimos tras ellas, y en esta tarea empezamos a trabajar en la identificación e interpretación de las necesidades sociales que definen nuestra situación inicial.

## 7. ¿Qué acciones encarar en el momento explicativo-estratégico? La relación entre la situación inicial y la situación deseada

### 7.1. Entender el “desde dónde” partimos: la idea de situación

*¿Por qué situacional? Por la importancia de un abordaje que implique actores, territorios y prácticas cotidianas relacionadas entre sí.*

Dabas (2010: 69)

El diagnóstico implica descubrir las leyes que rigen en el sistema social, pero ya sabemos que la explicación no es única ni objetiva. La explicación siempre es situacional, porque somos sujetos activos de la situación, ya que la explicamos desde dentro de la realidad y “envueltos” en la acción.

Nos atrevemos a recuperar las reflexiones de la perspectiva decolonial<sup>9</sup> para enriquecer la idea matu-siana de situación:

Casalla propone [...] un concepto diferente de situacionalidad que la entienda no como una mera descripción de un paisaje o anécdotas, o recopilación de datos contextuales de los sujetos y sus acciones, sino como una construcción interpretativa del horizonte de sentido a partir del cual los sujetos despliegan/desplegamos nuestro pensamiento, como realidad y proyección de nuestras potencialidades: “todo pensamiento es un proyecto, es decir, un intento siempre renovado de comprender y trascender a la vez determinada situación de origen” [...] Por eso, la idea decolonial de situación implica reconocerse como parte de las contradicciones para un despliegue dialéctico, y es tanto estructura como trascendencia (límite y potencialidad), universalidad y particularidad, lo “dado” pero también aquello “por alcanzar”, historia y discurso. Es lo que está y lo que es necesario hacer nacer (Casalla, citado en Arancibia, Orquera y Virasoro, 2020).

<sup>9</sup> En trabajos anteriores presentamos esta perspectiva tan inspiradora para la planificación situada. Recordemos aquí simplemente que se trata de una perspectiva crítica de conocimiento que propone “nuevos criterios de validez que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas, a los saberes y conocimiento construido, aunque nunca reconocido, de las clases, de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos por el colonialismo y el capitalismo global” (Arancibia et al, 2020: 127). El pensamiento decolonial da cuenta de una perspectiva crítica de conocimiento, engendrada en las regiones excluidas y sometidas del mundo que fueron alcanzadas por el imperialismo colonial. Comprende una amplia diversidad de corrientes, grupos, iniciativas de estudios y autores que expresan la necesidad de una nueva forma de construir conocimiento situado desde la historia, la cultura y la realidad de sus pueblos. En este sentido, la decolonialidad “es un Sur epistemológico, no geográfico, compuesto por muchos sures epistemológicos que tienen en común el hecho de que son saberes nacidos en las luchas contra el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado” (De Sousa Santos, citado en Arancibia et al, 2020: 1 27).

## 7.2. La situación inicial (SI)

Esta es la etapa en la que nos proponemos analizar las posibilidades que tenemos de abordar el/los problema/s, necesidades y/o demandas que hayamos identificado. Veamos las dimensiones que podemos analizar para construir este primer paso de la situación inicial (SI).

- a) **Fundamentación y contextualización:** esta tarea requiere de un fuerte componente argumentativo, ya que el resultado de este momento debe derivar no sólo en una descripción del problema sino en una explicación persuasiva acerca de las siguientes preguntas.

### **La construcción de la situación: ¿datos o interpretación?**

En la caracterización de la situación inicial vamos a tratar de dimensionarla, incluyendo también datos empíricos (cantidades, porcentajes, etc.), así como descripciones cualitativas. Para poder encarar bien este trabajo es importante tener buenos registros de nuestras actividades y de los destinatarios, actores sociales y demás aspectos implicados en nuestra situación inicial. Si no los tenemos, es una buena oportunidad para intentar reconstruir esos datos con la información disponible que tengamos y, lo que nos falte, ir a relevar, para completar nuestra información. Al conjunto organizado y sistematizado de esos datos, estadísticas, indicadores que caracterizan nuestra situación inicial se la suele llamar también línea de base.

Pero, como ya adelantamos, la situación inicial no se construye solo con datos ni con una mera descripción de un paisaje, personajes o anécdotas, sino como una construcción interpretativa del horizonte de sentido a partir del cual los sujetos despliegan/desplegamos nuestro pensamiento como realidad y proyección de nuestras potencialidades: “todo pensamiento es un proyecto, es decir, un intento siempre renovado de comprender y trascender a la vez determinada situación de origen” (Arancibia et al, 2020: 138).

- b) **Aproximación a el/los problema/s social/es:** se trata de identificar, analizar y deconstruir los problemas, es decir, desarmarlos y volverlos a armar, redefinirlos desde nuestro análisis situacional.

Algunas preguntas orientadoras pueden ser:

- ¿Cuál es la naturaleza de los problemas, de dónde surgieron, quiénes los manifestaron o los acercaron, cuándo surgieron las demandas, que antecedentes tienen?
- ¿Qué magnitud tienen, cuál es su alcance?
- ¿Qué necesidades sociales interpretamos que están asociadas a esta demanda como causas o consecuencias?, ¿cómo se relacionan entre sí?
- ¿Qué soluciones ya hemos o se han intentado para abordarlos?, ¿qué resultados tuvieron, que podemos rescatar de esas experiencias?
- ¿Cuál es la relevancia de los problemas identificados, cómo los ordenamos, agrupamos?, ¿es posible jerarquizarlos en función de su urgencia, relevancia, escala o posibilidad de resolución?

- c) **Caracterizar a la población afectada y a los actores sociales involucrados:** se trata de describir y analizar el perfil de los sujetos, la población afectada. En este punto es importante preguntarnos principalmente:

- ¿A qué actores sociales afecta directa e indirectamente estos problemas?



- ¿Cuáles de ellos son los actores principales, cuáles son relevantes?
- ¿Qué percepción de los problemas tienen?
- ¿Conocemos sus deseos e intereses, sus estrategias?
- ¿Qué capacidad de reacción, de poder para o respuesta tienen?
- ¿Cómo es la relación entre ellos y con nuestras instituciones?

d) Análisis preliminar de viabilidad: en este momento explicativo-estratégico se hace presente la necesidad de adelantarnos a “evaluar” (una actividad más propia del momento evaluativo) las condiciones para hacer posible nuestra propuesta, a esto lo llamamos análisis de viabilidad, que nos permite identificar las potencialidades y los puntos críticos de nuestra propuesta. El objetivo de este análisis de viabilidad es “identificar ideas para llegar a una solución total o parcial del/los problemas y plantear distintas vías o alternativas de solución. El resultado se refleja en la selección de las alternativas de intervención” (González Andrada, 1999: 85). La pregunta central a hacerse, según esta autora, es ¿cuál es el mejor camino que vamos a construir para alcanzar o aproximarnos a la situación objetivo? y ¿cómo vamos a construir ese camino?

La importancia del análisis de viabilidad radica en que es la síntesis entre lo deseable y lo necesario con lo posible, es el aspecto normativo de la planificación estratégica, es el “poner los pies sobre la tierra” y tomar decisiones sobre las distintas alternativas posibles que hemos identificado. Este es el momento para preguntarnos de qué depende que podamos cumplir nuestros objetivos, qué riesgos tenemos, qué tipo de participación necesitamos de los actores y destinatarios para fortalecer nuestro proyecto, entre otras.

Hay distintas dimensiones para analizar la viabilidad: la dimensión política, la institucional, la jurídica, la técnica, la económico-financiera, la sociocultural, entre otras. Todas ellas están muy imbricadas entre sí, ya que ninguna por sí sola permite garantizar el logro de nuestra planificación, aunque a veces unas priman sobre las otras. Veamos cuáles son y algunas preguntas orientadoras para el análisis:

- Viabilidad institucional: se trata identificar nuestras competencias institucionales. Algunas preguntas que podemos hacernos son ¿tenemos o podemos tener los recursos necesarios?, ¿tendremos además posibilidad de movilizar esos recursos en función de este proyecto?, ¿lo que nos proponemos está contemplado en nuestras atribuciones y funciones institucionales?
- Viabilidad política: esta dimensión se centra sobre todo en analizar cómo van a jugar los actores sociales frente a nuestra propuesta. Como ya adelantamos, no siempre podemos sentar a todos en una “mesa”, pero podemos hacer “rondas de consulta” o, en su defecto, relevar opiniones e interpretar en equipo sus posibles comportamientos. Podemos desafiarnos reflexionando: ¿hemos identificado a los actores fundamentales para hacer posible este proyecto?, ¿son actores representativos de el/los problema/s?, ¿es relevante su participación, tienen alguna cuota de poder para incidir en su resolución?, ¿conocemos sus percepciones sobre los problemas que queremos resolver?, ¿tenemos limitaciones para superar conflictividades y construir consensos con ellos?
- Viabilidad sociocultural: en esta dimensión de la viabilidad nos propondremos identificar las representaciones, creencias, mitos, expectativas, tradiciones y concepciones que tienen los sujetos destinatarios y actores sociales implicados respecto de las posibles alternativas de acción que estamos analizando. ¿Podemos impulsar propuestas que no se adapten a los perfiles socioculturales de nuestra población?, ¿qué resistencias podrían generarse a nuestro proyecto?

- Viabilidad jurídica: muchas veces la posibilidad de que nuestra planificación logre sus objetivos está fuertemente relacionada a los marcos normativos nacionales y provinciales que limitan o potencian nuestras propuestas. Debemos proponernos, entonces, identificar las normativas que enmarcan nuestra propuesta y analizar, entre otros aspectos, ¿qué alcance tienen la legislación nacional, provincial o municipal sobre estos problemas?, ¿cómo puede incidir positiva o negativamente la normativa de nuestra institución vigente en nuestra propuesta?
- Viabilidad técnica: aquí nos preguntaremos ¿tenemos la posibilidad y disponibilidad para movilizar los recursos (humanos, materiales, tecnológicos, de infraestructura, etc.) que requiere la implementación de esta propuesta?
- Viabilidad económico-financiera: esta dimensión, si bien no es la única ni la principal, es muy importante a la hora de evaluar previamente nuestras alternativas de acción. A veces se suele considerar que “con recursos financieros todo es posible”. Sin embargo, solemos encontrarnos con iniciativas trucas, a medio camino o que no lograron sus objetivos a pesar de haber puesto en juego importantes sumas de dinero en financiarlas. ¿Por qué sucede eso?

Algunos de los aspectos a definir para esta dimensión de la viabilidad pueden ser ¿tenemos claros los gastos e inversiones necesarias para implementar nuestra propuesta?, ¿tenemos clara la secuencia o cronograma de pagos que debemos realizar para no afectar el proceso?, ¿tenemos identificadas distintas fuentes de financiamiento complementarias para sostener las actividades?, ¿cuál será la continuidad del proyecto cuando se acabe el financiamiento?

### 7.3. La situación deseada (SD)

La situación deseada o situación objetivo es aquella imagen que expresa nuestros deseos de proyección a futuro. Es nuestro faro, es nuestra expectativa respecto de lo que nos gustaría alcanzar con nuestras planificaciones. Es importante no confundir la situación futura a secas con la situación deseada ya que, como dijimos anteriormente, la situación futura es la tendencia que creemos que van a tener los problemas sociales si no intervenimos en ellos para reorientar su curso. Entonces, la situación deseada es aquello que deseamos que ocurra a partir de nuestra intervención y que no va a suceder si no planificamos acciones transformadoras.

Si la situación deseada es compartida por muchos actores sociales, si esa imagen recoge las distintas concepciones de futuro de los protagonistas, su potencia es mayor. Pero sabemos que la planificación social, como juego político entre actores con distintos intereses, siempre conlleva contradicciones y conflictos, a pesar de los cuales puede ser posible abrir canales de participación y de búsqueda de construcción de consensos sobre los objetivos.

Tomando como punto de partida la situación inicial, y en base a esta situación deseada, es que definiremos nuestros objetivos y las actividades y acciones para cumplirlos, es decir, lo que nos marcará la trayectoria de acción. Pero no se trata solamente de definir esa situación deseada y delinear un conjunto de acciones para alcanzarla, ya que lo deseable no es siempre lo posible. Para identificar qué aspectos de nuestra imagen deseada pueden ser posibles de alcanzar, necesitamos de una estrategia. Tanto la imagen/situación deseada como la trayectoria de acción que definimos para alcanzarla son

dos componentes centrales de la estrategia. Veamos a continuación cómo podemos sintetizar este concepto tan importante de la planificación.

## 8. Definir una estrategia

*Una estrategia se plasma en una trayectoria de acción  
que manifieste la posibilidad real y efectiva  
de que la opción de intervención elegida  
puede ser llevada a la práctica.*

González Andrada (1999: 88)

La estrategia se entiende como la trayectoria de acción entre la situación inicial y la situación deseada como objetivo, en otras palabras, es

La resultante de los proyectos socioeconómicos que son consecuencia no sólo de la acción de los grupos que promueven una determinada estrategia, sino también de los que se oponen a ella. De esta manera, la trayectoria a veces avanza hacia la imagen objetivo y otras veces retrocede o se desvía hacia la dirección sustentada por otros grupos sociales. Las fluctuaciones de la trayectoria reflejan en parte el conflicto de las trayectorias superpuestas (Matus, 1998: 176).

Matus nos enfatiza la idea de que el momento estratégico es el momento menos formalizable, menos estructurado del proceso de planificación. Si bien la estrategia es el conjunto de acciones que permite un avance hacia los objetivos, no se trata sólo de identificar un conjunto de acciones de la trayectoria, sino que la estrategia es además una forma de pensar políticamente, es decir, implica pensar en lo que “puede ser” (González Andrada, 1999: 48).

En palabras de Matus, “mientras la norma busca sustituir a la realidad anteponiéndose a ella, la estrategia trata de modificarla desde adentro, asumiéndola” (Matus, 1998) lo que implica entender a la estrategia como una “articulación dialéctica entre la norma (lo normativo refiere al debe ser) y la estrategia (el puede ser)” (Matus, 1998: 177). Por eso, cuando hablamos de estrategia hablamos de un proceso político y creativo, flexible y dinámico frente a los desafíos de contextos plagados de incertidumbre. Ya mencionamos anteriormente la importancia de la espera en la planificación. En el momento estratégico, el mayor desafío es “esperar actuando”, una espera activa. Por eso, la estrategia nos obliga no a esperar a que se den solas esas condiciones, sino a construir esas condiciones de viabilidad. Provocativamente diremos: la pregunta errónea es ¿es nuestra propuesta viable?, en cambio, la pregunta correcta sería ¿podemos construir viabilidad?

## 9. Los supuestos en la planificación

Como ya vimos, uno de los conceptos muy usados en planificación es el de supuestos. Es un concepto abstracto y difícil de definir, pero que sigue estando muy presente en algunos instrumentos de planificación de políticas y proyectos (como es el caso de la Matriz de Marco Lógico). En esos instrumentos se pide definir, por ejemplo, objetivos, metas, actividades, indicadores, medios de verificación y los supuestos que están subyacentes en nuestro proyecto o programa.

En la planificación, cuando hablamos de supuestos nos referimos a condiciones necesarias para que podamos alcanzar nuestros objetivos para que sea posible que podamos desplegar nuestra estrategia, pero que no dependen de nuestra intervención, están por fuera del alcance de nuestro “control”, fuera del campo de acción de nuestro proyecto/programa o plan (por ejemplo, que el financiamiento llegue en tiempo y forma, que haya continuidad institucional para acompañar el proyecto, etc.).

El hecho de que no podamos incidir en esas condiciones puede ser algo favorable o desfavorable, depende de cada situación concreta. Por eso, los supuestos pueden ser, a veces, los riesgos a los que nos enfrentamos. Supuestos y riesgos son dos caras de la misma moneda. Los riesgos son la expresión de los supuestos en forma negativa: ¿qué podría salir mal que no dependa de nosotros? (por ejemplo, que la fuerza política que gobierna nuestro municipio no renueve su mandato).

Cabe aclarar que se trata de aspectos constantes (es decir, no son hechos puntuales) o con una probabilidad alta de que sucedan, no suceden por azar. Son más bien condiciones ciertas, verdaderas, estables, que no van a sufrir variaciones en el transcurso de nuestro proyecto/programa. Por ejemplo, pensar que algo puede salir mal en nuestra planificación porque “puede ser que llueva” no es un supuesto válido.

Los supuestos nos llevan a pensar que, si hacemos las actividades planificadas y además se “cumplen” los supuestos que previmos, lograremos nuestros objetivos.

Identificamos los supuestos de nuestra planificación cuando proyectamos nuestra situación deseada/objetivo. En general, no identificamos todos los supuestos, sino los que tienen mayor probabilidad de acontecer.

Los supuestos son fundamentales para comprender la lógica de la planificación, para interpretar las implicancias de los enfoques presentes en ella a partir de la matriz de pensamiento de los sujetos que planifican (la explicación de los problemas de la realidad social que se sostiene, las formas de intervenir sobre la realidad, etc.).

## 10. Los otros momentos del proceso de planificación

Nos detuvimos bastante en el momento estratégico, ya que es el más denso, exigente y el que nos suele ocupar más tiempo en el proceso de la planificación, ya que a partir de él construimos nuestro posicionamiento interpretativo de la situación inicial y la deseada, así como recogemos los elementos

principales para definir una estrategia de acción, a la vez que nos acercamos a la primera (y no única) elaboración diagnóstica de los problemas. En los próximos puntos presentaremos muy brevemente de qué se tratan los momentos siguientes de la planificación (programático, operativo y evaluativo).

### 10.1. El momento programático

La centralidad de la tarea programática pasa por la formulación concreta del plan, programa o proyecto. Es cuando nos “sentamos a escribir”, a pasar en limpio las ideas, reflexiones, definiciones, análisis y posicionamientos que fuimos construyendo en el momento estratégico. Algunas de las formulaciones principales son:

- Objetivos generales y específicos.
- Actividades, tareas y responsables.
- Destinatarios.
- Lugar y alcance de las acciones.
- Resultados, metas e indicadores.
- Cuadro de actividades, recursos, responsables.
- Cronograma temporal de actividades.
- Presupuesto.
- Forma de evaluación.

### 10.2. El momento operativo

Es el momento en el cual ejecutamos las acciones que planificamos. Durante este proceso vamos monitoreando la implementación del proyecto o programa. Para hacerlo podemos ayudarnos con un cuadro de acciones/operaciones, con el cronograma de actividades y/o con indicadores de monitoreo que definimos en el momento programático (González Andrada, 1999: 110).

### 10.3. El momento evaluativo

Según cómo se haya definido en la formulación del proyecto en el momento programático, evaluaremos durante (monitoreo) y/o al final de implementación de la propuesta. El momento de la evaluación (así como sucede con el diagnóstico y la formulación) atraviesa todo el proceso de planificación. Comenzamos a evaluar ni bien encaramos el análisis de viabilidad (momento estratégico), cuando construimos indicadores de seguimiento y evaluación (momento programático), cuando

monitoreamos la implementación y cuando evaluamos al final si hemos alcanzado nuestros objetivos, materializados en determinados productos, resultados y/o procesos.

## 11. Conclusiones: desafíos de la planificación y la necesidad de enfoques complementarios para el momento estratégico

Ya en trabajos previos (Arancibia, 2018) enfatizamos la idea de que las herramientas de la planificación social no pueden ponerse en práctica sólo instrumentalmente, ya que el riesgo de caer en simplificaciones “de manual” es muy grande, estimulados por nuestro afán operativo y resolutivo que la urgencia de las demandas institucionales nos exige.

La crisis y transformación vertiginosa de la dinámica de vida en nuestros territorios ocasionada por los “supuestos impredecibles”, como lo sucedido entre los años 2020 y en la actualidad (la pandemia por el COVID-19 y sus variaciones), nos provocan para repensar los dispositivos de abordaje territorial que disponemos. En planificación, no se suele considerar como supuestos (del tipo “riesgos”) a las catástrofes naturales o crisis sociales o sanitarias que no tengan probabilidad de suceder. A partir de la pandemia mundial del COVID-19 es probable que eso cambie, ya que nadie hubiera previsto una crisis sociosanitaria mundial de esta envergadura, que afectó y transformó todas las proyecciones realizadas en distintos aspectos de la vida de la sociedad. De aquí en más, estas crisis pueden convertirse en parte de los supuestos presentes en nuestras planificaciones. ¿Qué otro tipo de supuestos impredecibles estaremos dispuestos a enfrentar como sociedad?

Si en nuestra vertiginosa acción institucional territorial nos enfrentamos a la disyuntiva de priorizar el *saber* o el *hacer*, por ejemplo, enfrentándonos a la falsa disyuntiva entre apelar a ejemplos prácticos, metodologías cerradas, guías y manuales (esas que nos tientan con la seguridad de que “ya se usaron en otros municipios”) o, en cambio, profundizar enfoques teóricos, epistemológicos que son parte estructural del saber, esperamos humildemente que estas líneas hayan colaborado con la tarea de construir posicionamientos tan idealistas como pragmáticos que no condenen a desterrar unas y sobrevalorar otras de las alternativas mencionadas. Hay un espacio intermedio muy valioso que llamamos *método*, una interfaz que alterna inteligentemente entre teorías y prácticas desde una situacionalidad que nos permita navegar más cómodamente el río tumultuoso de la planificación territorial.

Sabiendo que no siempre podemos “parar la pelota” en nuestra dinámica institucional, apremiados por la urgencia, para abocarnos a profundas indagaciones conceptuales, entendemos que es igualmente necesario que a estas herramientas mayormente matusianas que compartimos previamente (y que tienen claves operacionales o instrumentales más claras), las complementemos con una reflexión teórica más profunda que amplíe nuestro horizonte interpretativo, al menos sobre:

- La relación entre la economía y la sociedad.
- La complejidad social.

- Las redes sociales.
- Las necesidades sociales.
- El territorio.
- La decolonialidad del saber.

Veamos muy brevemente de qué se trata cada uno de ellos. Ya trabajamos en artículos previos la relación entre economía y sociedad (Coraggio y Arancibia, 2014) y la relación entre el enfoque de la complejidad y la planificación social territorial (Arancibia, 2018). Recordemos simplemente que nos convocamos a recuperar la naturaleza social de la economía e incorporarla como parte intrínseca de nuestro corpus teórico a la hora de interpretar la cuestión social, así como la necesidad de asumir que la realidad no puede abordarse de manera segmentada ni simplificada porque esta es esencialmente compleja, lo que implica que constituye un entramado de hechos, relaciones y procesos tejidos todos juntos. Lo complejo no significa complicado, sino que complejidad refiere al carácter multidimensionalidad de la realidad. Las problemáticas complejas son aquellas en las que no puede perderse la dimensión de la totalidad, ya que están interdeterminados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía, etc., a lo que llamamos sistemas complejos (García, 2013).

El pensamiento que aísla y separa debe ser reemplazado por el pensamiento que distingue y une. El pensamiento disyuntivo y reductor debe ser reemplazado por un pensamiento complejo, en el sentido original del término *complexus*: lo que está tejido bien junto (Morin, 1997).

La perspectiva de la complejidad puede traducirse en un método que orienta al profesional a organizar la forma de conocimiento de la realidad de manera tal de poder comprender la integralidad de los procesos y sujetos sin mutilar las partes poco comprensibles o menos amigables a nuestros esquemas de pensamiento: identificar sus componentes, las relaciones internas entre ellos como planos de análisis, inferir la relación jerárquica que podemos darles a esos planos según nuestra perspectiva de conocimiento y con los demás, en determinado contexto. En sintonía con la complejidad, la idea de redes nos propone incorporar las miradas y expectativas de los distintos actores involucrados en la dinámica propia de producción y reproducción de vida de la población, fundamentalmente para pensar propuestas de intervención situadas en contextos donde esas articulaciones operan permanentemente en la trama vincular de los actores sociales y sin los cuales no sería sostenible ninguna propuesta de transformación.

Las redes son metáforas sobre el tejido de las relaciones sociales, que sirven de contención, sostén, crecimiento, fortaleza, pero también de control, de manipulación, de dominación. Las redes sociales no siempre son instituidas formalmente. Podemos visualizarlas y fortalecerlas, pero no crearlas, ya que existen

previamente a nuestra intervención, y son parte de la estrategia de vida de los actores sociales, son sus escenarios de acción en los que nos insertamos (Dabas, 2010).

Asimismo, buscaremos interpretar en forma integral las necesidades sociales. Esto requiere la perspectiva sustantiva de las necesidades sociales en un contexto social dinámico, controvertido, cruzado por proyectos que disputan la hegemonía de poder real y simbólico que afectan la construcción de sentidos sobre los problemas, nuestras acciones y de nuestras propias necesidades. Esto implica despojarse progresivamente de los sentidos legitimadores hegemónicos, así como de las definiciones simplificadoras del economicismo que tanto han influido en la construcción de su sentido, entendiéndose no sólo como carencias o déficits. Las necesidades, en cambio, deben ser entendidas como las condiciones de posibilidad materiales (y sus derivaciones simbólicas) de la vida de los sujetos que encierran las potencialidades de la transformación social, para lo cual requieren atravesar un proceso de deconstrucción y reconstrucción colectiva que recupere su integralidad en base a la distinción de los variados sentidos que le asignan los sujetos en sociedad.

Se trata, entonces, de construir las necesidades sociales a partir de problematizar las demandas de los sujetos analizando los supuestos y los mandatos sociales que encierran nuestras intervenciones (Arancibia, 2020). Este enfoque conlleva también un abordaje crítico sobre el concepto de participación, de la mano de la indagación sobre sus motivaciones y supuestos.

También nos complementaremos con enfoques sobre el territorio que priorizan, en su comprensión de la realidad social, al territorio como el espacio socialmente construido (Santos, 2000; Manzano Fernandez, 2005) y que es parte del sujeto de intervención. Esto implica entender al sujeto socioeconómico de la intervención como sujeto de derechos en tres dimensiones: a) los actores y/o población destinataria, b) el territorio y c) profesionales o técnicos que intervenimos en esa realidad. El territorio no es solo el escenario físico donde se despliegan las acciones sociales y nuestra intervención, sino que lo entendemos como el espacio complejo, multidimensional y socialmente construido de producción y reproducción, donde se realiza el metabolismo trabajo-naturaleza para la satisfacción de necesidades sociales. Se trata de

Configuraciones espaciales tanto naturales como socio-históricas, resultantes de procesos de construcción social que encarnan los actores en su interacción con la naturaleza y como parte del proceso socioeconómico de producción y reproducción de sus condiciones materiales y simbólicas de vida (Arancibia et al, 2019: 27).

Desde los dispositivos institucionales de la intervención social somos parte de ese territorio, junto con los actores sociales, otras instituciones y comunidades. El territorio de intervención tiene implícitas en su naturaleza la inestabilidad, el conflicto y las contradicciones, y estas deben reflejarse en nuestra



elaboración diagnóstica y en las proyecciones realizadas para lograr resultados positivamente transformadores. La mirada estratégica de esa realidad implica entender al territorio como un escenario dinámico de acción que puede modificarse y de cuyos acontecimientos, nosotros, como sujeto que interviene, también somos parte.

Por último, la propuesta epistemológica de la decolonialidad, como ya adelantamos nos aporta una reflexión crítica para deconstruir conceptos supuestamente muy operativos e instrumentales de la planificación, como la idea de sujeto y objeto, el ser y la identidad, la construcción de conocimiento, la relación individuo-comunidad, el pasado y el presente, la idea de progreso y desarrollo, la racionalidad, el trabajo, el otro/a, entre otras.

Como ya adelantamos al referirnos a la idea de situacionalidad, las epistemologías del Sur o también llamadas decolonialidad del saber (Arancibia et al, 2020) son teorías insurgentes y contrahegemónicas sobre cómo construir conocimiento, sobre cómo conocer el mundo y actuar sobre él. De hecho, la discusión pasa centralmente por los supuestos naturalizados de validez, confiabilidad, objetividad, universalidad y rigurosidad de los llamados métodos científicos, que esconden intenciones políticas para controlar el conocimiento.

Proponemos, como cierre de este trabajo, dejar tintineante la luz de advertencia sobre la incompletud de estos aportes, estimulando a lxs lectores a nuevas búsquedas conceptuales, sobre las que ya hemos aprendido que son tan teóricas como prácticas, impregnando nuevo sentido, integralidad y proyección de futuro a nuestras acciones cotidianas. Les invitamos a encarar juntxs este estimulante desafío para interpretar mejor el complejo y cambiante mundo en que vivimos y aportar a su efectiva transformación.

## Bibliografía

- Arancibia, I. (2018). El campo problemático de la Intervención Social Territorial. Enfoques necesarios para intervenciones socioeconómicas complejas. *Revista Debate Público*, 8, 15-16. Recuperado de [http://trabajo-social.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/24\\_Arancibia.pdf](http://trabajo-social.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/24_Arancibia.pdf)
- (2020). *Sujeto Necesitado. Una crítica sustantiva al sentido y alcance del concepto económico de necesidad*. Los Polvorines: UNGS.
- Arancibia, I. y Costanzo, V. (2021). La Planificación Social Situacional: Pensar para actuar desde una perspectiva territorial. Módulo 8. *Diplomatura en Política Social Gestión y Desarrollo Local*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Arancibia, I.; Orquera, R. y Virasoro, S. (2019). ¿Territorio o comunidad? *Ts. Territorios-Revista de Trabajo Social*, (3), 11-33. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/578>
- (2020). Pensar lo impensado en el trabajo social. *Ts. Territorios-Revista de Trabajo Social*, (4), 125-148. Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/838>

- Clemente, A. y Bertolotto, M. I. (2008). Desarrollo Local, Planeamiento y Participación, El caso de los planes estratégicos. En A. I. Heras y D. Burin (comps.), *Trabajo, desarrollo, diversidad*. Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, J. L. (1996). Diagnóstico y política en la planificación regional (aspectos metodológicos). En S. Hintze (org.), *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA-CBC.
- (2009). *Territorio y economías alternativas*. (Ponencia) I Seminario Internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz.
- Coraggio, J. L. y Arancibia, I. (2014). Recuperando la economía: entre la cuestión social y la intervención social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27(1), 211-221.
- Dabas, E. (2010). Acerca del qué hacer y cómo hacer prácticas saludables. En *Haciendo en Redes* (p. 55-107). Buenos Aires: Ciccus.
- Foglia, C. y Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21.
- García, R. (2013). *Sistemas Complejos*. México: Gedisa.
- González Andrada, A. (1999). *Planificación y gestión social estratégica de proyectos sindicales y sociales*. Buenos Aires: Incasur.
- Huertas, F. (s/f). El Método PES. Planificación Estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus. *Altadir*. Universidad Nacional de la Matanza.
- 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*, 2(5), 22-53.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: OPS.
- (1998). *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI.
- Mançano Fernandes, B. (2005). Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales. *Observatorio Social de América Latina*.
- Morin, E. (1997). *Introducción al pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.
- Niremburg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2009). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la Racionalidad y La Transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Poggiese, H. (2009). *Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Reese, E. (1999). *Planes estratégicos: Limitaciones y oportunidades*. (Ponencia). Curso Internacional: Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. Rosario.
- Rinesi, E. (2020). *La Política. Colección Filosofía de a pie*. Los Polvorines: UNGS.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del Espacio, Técnica y Tiempo. Razón y Emoción*. Barcelona: Ariel.