

O

N. 241

M 41

II

27624

ESTUDIO SOBRE IMPLEMENTACION DEL
SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEAMIENTO
DE LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

(Primer Informe Parcial)

Preparado por Fernando Mateo, Consultor.



N. 241

Z. 47

N. 241

M 11

II

CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
I. El Macrosistema de Administración de la Ciudad de Buenos Aires	1
II. Significado y contenido del Planeamiento	12
III. El proceso de planeamiento	19
IV. Alternativas del Nivel y alcance del Planeamiento Municipal	33
V. El Sistema Municipal de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires	42

EL MACROSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por administración urbana se entiende la administración de los servicios y actividades gubernamentales que se desenvuelven en la ciudad 1/.

La administración municipal resulta ser una parte, un subsistema del sistema mayor de administración urbana o, como se le denomina aquí por conveniencia, del macrosistema de administración de la Ciudad de Buenos Aires.

Son muchos los servicios que se prestan en la Ciudad de Buenos Aires que no están a cargo de la Municipalidad, sino del Gobierno Nacional -seguridad y fiscalización del tránsito, bomberos, educación media y superior, administración de justicia, transporte público de pasajros- o sus empresas -agua, cloacas, desagües pluviales, energía eléctrica, gas, teléfonos-.

La administración municipal resulta ser, entonces, un sistema menor que integra el macrosistema urbano y abarca solo aquellos servicios que están directamente a cargo de la Municipalidad de Buenos Aires en función de la Ley Orgánica o de otras delegaciones expresas que en ellas haya hecho el Gobierno Nacional 2/.

Centrando el análisis en el sistema municipal, vale la pena identificar sus elementos principales 3/.

Como en todo sistema, sus elementos fundamentales son los insumos, el mecanismo de conversión, los productos y el efecto de retroalimentación, además del ambiente en que opera el sistema.

1/ LORDELLO DE MELLO, Diogo: Administración Urbana: una visión sistémica. Río de Janeiro, 1978, pág. 4

2/ Recuérdese que la Municipalidad es un gobierno delegado.

3/ El esquema de análisis sigue los lineamientos de LORDELLO DE MELLO, Diogo: op. cit. pág. 6 y siguientes.

En el caso particular del sistema municipal de Buenos Aires, el ambiente está determinado por su relación de dependencia respecto del Gobierno Nacional 4/ y por la peculiar situación de la propia ciudad como centro del Aglomerado Gran Buenos Aires, con todas las implicaciones sociales, económicas, políticas y hasta físicas que tal situación supone.

Los insumos están constituidos por las demandas de la población a ser vir y los recursos que recibe el sistema para hacer frente a su satisfacción.

Las demandas a que se hace referencia son solo de aquellas que corresponden a la competencia municipal. Los recursos, por su parte, incluyen tanto a los de carácter económico -tributos, tarifas, etc.- como a todo tipo de apoyo brindado por las autoridades nacionales como por la participación de la ciudadanía. En última instancia, ese apoyo "depende de que los ciudadanos estén convencidos de que sus de- mandas están siendo o serán satisfechas" 5/.

La precisión y acierto de esa afirmación obliga a pensar si no será esa la causa del deterioro de la institución municipal en la Argen- tina: los ciudadanos conocen la insatisfacción a muchas de sus de- mandas y no creen que vayan a ser satisfechas en el futuro. También es evidente que contribuye a tal sentimiento la ambigüedad manifiesta acerca de la responsabilidad por la prestación de los servicios, provocada por las competencias concurrentes de la Municipalidad y el Gobierno Nacional (o sus empresas).

4/ Téngase presente que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fue consi- rada durante mucho tiempo como un organismo descentralizado del Estado Nacio- nal, sea formalmente -durante la vigencia del Decreto 17.687/54, por ejemplo- sea por el tratamiento que recibía por parte de éste, aún cuando la legislación positiva indicara otra cosa.

5/ LORDELLO DE MELLO, Diogo: op.cit., pág. 7.

El mecanismo de conversión se confunde, en este caso, con la propia organización municipal, ya que es ésta la encargada de procesar los insumos que recibe para generar el producto (en este caso, los servicios municipales) que de ella se esperan. Dado que es ese el objetivo principal de análisis, será tratado detalladamente más adelante.

El producto es, en sentido amplio, la realización de los objetivos para cuya consecución fuera creada la Municipalidad, y está compuesto por la prestación de los servicios, el establecimiento de normas que favorezcan la convivencia y la distribución de los costos que implica el mantenimiento del sistema entre los distintos grupos sociales que, de una forma u otra, se benefician con el mismo.

El efecto de retroalimentación es la repercusión del producto sobre los demás elementos del sistema, especialmente los insumos.

Aunque las formas en que opera el efecto de retroalimentación son variadas, es evidente que cierto grado de insatisfacción acerca de la calidad o cantidad de los servicios o sobre la equidad con que se distribuyan los tributos dependerá en menor apoyo al sistema por parte de la ciudadanía, pudiendo, incluso, traducirse en renuencia al pago de tales tributos 6/.

En el caso de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, tal vez las repercusiones más notables se verifiquen en el ambiente en que opera el sistema. No es necesario señalar que todo lo que hace o deja de hacer la Municipalidad, todo producto que genere, influye en forma cuasi directa sobre el conjunto del Aglomerado. Asimismo, dada la especial relación entre la Municipalidad y el Gobierno Nacioo

6/ En casos extremos, una inequitativa distribución de las contribuciones y tributos entre los distintos grupos sociales puede volver virtualmente imposible para algunos de ellos hacer frente al pago de los mismos.

nal, no es infrecuente que éste reaccione ante el quehacer municipal, especialmente cuando se manifiestan signos de disconformidad por parte de la ciudadanía.

El mecanismo de conversión

El razonamiento sistémico permite siempre distinguir subsistemas dentro de un sistema mayor y, a su vez, considerando tales subsistemas ellos mismos como sistemas, desagregarlos en subsistemas menores.

En tal sentido, es posible concebir el mecanismo de conversión como sistema y proceder a identificar los subsistemas que lo componen.

En el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el mecanismo de conversión se confunde prácticamente con la organización institucional, con la estructura y funcionamiento de la propia municipalidad.

Al considerar a la organización municipal como sistema, es posible clasificar los subsistemas que lo componen en dos grandes grupos: (i) administrativos o instrumentales; e (ii) de servicios públicos.

La diferencia esencial entre unos y otros radica en que el accionar de los primeros posibilita el de los segundos, mientras el de éstos se traduce en la prestación en sí de los servicios a la comunidad. En otras palabras, los subsistemas de servicios públicos están orientados "hacia afuera" de la organización municipal, mientras los administrativos o instrumentales actúan "hacia adentro".

Esta clasificación, como cualesquiera otras, dista de ser estricta o, mejor dicho, de adaptarse estrictamente a todos los casos.

Así, prácticamente toda unidad organizacional reúne características de uno y otro grupo; sin embargo, habitualmente el predominio de unas sobre otras basta para distinguir debidamente de qué tipo de subsistema se trata.

1. Subsistemas administrativos o instrumentales

Comprende todos los servicios, normalmente centralizados, que hacen al funcionamiento de la Municipalidad. Entre ellos se dis-

tinguen:

i) Subsistema de planeamiento, programación y presupuesto

Aunque desde el punto de vista lógico se trata de un subsistema único, suele presentarse el caso - tal como sucede en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - de que tal función se encuentre dispersa entre varias unidades de organización no solo independientes sino en muchos casos no coordinadas entre sí.

Ello implica un accionar incoherente que vuelve inoperantes a las unidades comprometidas y se resuelve finalmente por la subordinación formal o de hecho de unas respecto de otras. En este último caso, dicha subordinación significa la preeminencia de parte del subsistema (por ejemplo, la del presupuesto) y la simultánea anulación de las restantes, las que comienzan a ser percibidas como sobreabundantes dada la escasa operatividad de su acción.

ii) Subsistema de finanzas

Comprende todo lo concerniente a tributación, contabilidad y tesorería. Normalmente debería funcionar estrechamente vinculado con el subsistema anterior, ya que ambos se alimentan mutuamente. En cambio, suele suceder que se establezca, aunque no formalmente, cierta relación de dependencia de suerte tal que el subsistema de planeamiento, programación y presupuesto aparece como subordinado al de finanzas.

Cuando se dan tales condiciones de subordinación en lugar de coordinación y concierto, ninguno de los subsistemas funciona a pleno o, lo que es lo mismo, las funciones que se les asigna se cumplen imperfectamente. Ni el subsistema de planeamiento determina los planes de acción de la Municipalidad - puesto que el poder real de decisión al respecto lo tiene el subsistema de finanzas - ni el subsistema de finanzas centra su atención en lograr la ópti-

ma distribución de los tributos y contribuciones entre los distintos grupos de usuarios y contribuyentes.

iii) Subsistema de personal

Es responsabilidad del subsistema de personal garantizar la provisión de personal con la capacitación adecuada para cada tarea que emprenda la Municipalidad.

Normalmente tal responsabilidad suele exceder las posibilidades de la Dirección de Personal, abrumada por cuestiones rutinarias de control de asistencia y similares. Casi incidentalmente se encaran programas de capacitación, los que, por lo general no son específicos sino que consisten en cursos acelerados para completar los ciclos tradicionales de la enseñanza, con alguna orientación hacia la administración pública en general.

iv) Subsistema de información y comunicación

Cuando un sistema alcanza cierta dimensión y complejidad, este subsistema gana en importancia, al punto de tornarse finalmente crítico.

En organizaciones de alta complejidad - como es el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - el funcionamiento inadecuado de este subsistema es capaz de esterilizar gran parte del esfuerzo que quiera emprenderse para mejorar tanto la eficiencia como la eficacia del sistema. 1/

Están comprendidas en este subsistema las cuestiones vinculadas con la obtención y procesamiento de la información, las comunicaciones internas y externas y las actividades de archivo y registración.

1/ La distinción apuntada surge de definir a la eficiencia como la relación óptima entre producto obtenido y recursos utilizados, y a la eficacia como la mera capacidad de obtener el producto.

v) Subsistema de asesoramiento jurídico

La necesidad de una participación plena del subsistema de asesoramiento jurídico en todo el proceso de la administración municipal es evidente; en particular en interacción con el subsistema de planeamiento, programación y presupuesto.

No obstante, en general, es poco frecuente contar en las tareas de planeamiento con equipos transdisciplinarios que incluyan especialistas en derecho, entre otras cosas por la resistencia, aparentemente difícil de salvar, para lograr un lenguaje común. Por el contrario, tales especialistas, sin intervenir en aquellas tareas, son los encargados de dar forma legal a las resoluciones ya adoptadas por el subsistema de planeamiento, tarea por lo general sumamente tediosa y compleja, cuando no imposible, dado que a la hora de la elaboración de los planes y programas los criterios jurídicos no son tenidos en cuenta.

vi) Subsistema de patrimonio

Abarca lo referente a los bienes muebles e inmuebles de la municipalidad, sean éstos de dominio público o privado. Ello supone, aunque normalmente no se lo considere responsabilidad del subsistema de patrimonio, la previsión de necesidades futuras de la propia municipalidad, la que se traduce en una adecuada reserva de tierras y, vinculado con ello, la política de uso del suelo urbano por parte del sector privado. Instrumentos fundamentales son el régimen de expropiaciones y el de concesión de uso de bienes inmuebles municipales de dominio privado.

vii) Subsistema de suministro de materiales

Comprende todo lo relacionado con la provisión a las distintas unidades organizacionales de los materiales que requieren para el desarrollo normal de sus tareas.

Aunque la centralización en el aprovisionamiento de los suministros produce por lo general cierta sensación de burocratización, permite aprovechar en mejores condiciones la calidad de gran demandante que tiene la Municipalidad debido al volumen de sus compras. Cuando tal circunstancia es desaprovechada, la centralización de las compras entorpece, en lugar de facilitar, el desarrollo normal de las tareas municipales.

viii) Subsistema de servicios generales

Abarca todas las actividades típicamente consideradas de apoyo: mantenimiento, transporte y vigilancia, entre otras. A partir de cierto volumen y complejidad de la organización, su centralización se vuelve poco menos que inmanejable. Por tal razón la mayor parte de las funciones del subsistema se encuentran descentralizadas en la Municipalidad.

. Subsistemas de servicios públicos

Estos subsistemas son los responsables de la prestación directa de los servicios públicos a la población de la ciudad. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, buena parte de estos están a cargo del Gobierno Nacional o sus empresas y unos pocos han sido delegados expresamente en la Municipalidad. Conviene, en consecuencia, considerarlos a todos centrando el análisis en aquellos sobre los cuales la Municipalidad tiene responsabilidad directa.

Los subsistemas de servicios públicos pueden clasificarse en tres grandes grupos:

de infraestructura básica; de servicios de utilidad pública 1/ y de servicios sociales.

1/ La expresión resulta de la traslación de la expresión inglesa "public utilities", de gran difusión aún en textos en otras lenguas.

i) Subsistemas de servicios de infraestructura básica.

Una característica propia de los servicios de que se trata es su indivisibilidad: son servicios para el conjunto de la población y, aunque no todos los utilicen con la misma intensidad no es posible determinar cuánto usa cada habitante del servicio en cuestión.

Los más importantes de estos subsistemas son los de infraestructura vial, alumbrado público, plazas y parques públicos, desagües pluviales y todo lo referente a los cursos de agua: obras de protección, encauzamiento, rectificación, entubamiento, etc.

De ellos, solo los tres primeros están a cargo de la Municipalidad y, por lo tanto, los respectivos subsistemas forman parte del sistema municipal. 1/

El subsistema vial es, probablemente, el más complejo, a la vez que es el que organiza a los demás, al definir la trama sobre la que crece la ciudad. Incluye no solo la provisión de la vía pública en sí (apertura de calles, pavimentación, etc.) sino todo lo necesario para que tal vía pueda ser utilizada: demarcación, señalamiento, semaforización, sentido del tránsito, etc. Asimismo, compete al subsistema el establecimiento de redes viales diferenciadas, sea en su naturaleza (avenidas, calles secundarias, autopistas) o en su uso (tránsito pesado, peatonales, etc.).

1/ El hecho de que el alumbrado público sea prestado con energía provista por una empresa del estado nacional no altera la naturaleza de servicio prestado por la Municipalidad.

Además de su importancia en sí, vale la pena resaltar la que tiene el subsistema de infraestructura vial para otros subsistemas, en particular el subsistema de transporte público, subsistema que, como se verá, no está comprendido en el sistema municipal 1/. Lamentablemente, desde hace un tiempo, el subsistema de infraestructura vial es tratado como si se tratara de un sistema absolutamente desvinculado del resto y cuya única responsabilidad es la de brindar la máxima capacidad posible para el tránsito vehicular.

El subsistema de alumbrado público no ofrece mayores complicaciones fuera de las de orden estrictamente técnico. Su principal característica es que acompaña a la red vial, y, por tanto, debe estar en función de los usos que se le dan a la misma.

El subsistema de parques y plazas tiene como cometido el brindar, por un lado, pulmones a la ciudad y, por otro, espacios públicos de recreación; en este segundo aspecto cumplen principal papel las plazas que deberían estar distribuídas de tal forma que posibilitaran el acceso peatonal a ellas para su uso cotidiano (lugar de juego para niños y otros usos similares).

ii) Subsistemas de servicios de utilidad pública.

Los más importantes de estos subsistemas son los de los servicios de distribución de energía eléctrica, gas, agua potable y desagües cloacales, teléfonos, transporte público y abastecimiento.

1/ Véase más adelante Subsistemas de servicios de utilidad pública.

De todos ellos, solo el último es competencia municipal ex pressa. Los demás están a cargo en forma directa de empresas del Estado Nacional, excepción hecha del servicio de transporte.

iii) Subsistemas de servicios sociales.

Los subsistemas fundamentales que abarca el grupo son los de educación, cultura, recreación, salud, vivienda, seguridad, justicia, cementerios y servicio social en sentido estricto.

En todos ellos -excepto en el caso del servicio de justicia y el de cementerios- se da el conflicto de competencias entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. Las excepciones son el servicio de justicia que es prestado por el Gobierno Nacional 1/ y el de Cementerios, que lo es en forma exclusiva por la Municipalidad.

1/ La Justicia Municipal de Faltas solo tiene competencia para el juzgamiento de las contravenciones a disposiciones municipales y a las normas nacionales cuya aplicación corresponde a la Municipalidad, mientras tales contravenciones no sean imputadas a menores de edad. (Ley Orgánica Municipal N°19.987, art. 50). Sus sentencias son apelables, como los demás actos de la Municipalidad, ante la Justicia Ordinaria Nacional (Ley Orgánica, art. 97).

SIGNIFICADO Y CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO

El planeamiento es el proceso que toda organización desarrolla para determinar su acción -mediata o inmediata- con vistas al cumplimiento de sus fines de la manera más acabada y eficiente posible y a su ejecución en tiempo y forma. Es un método racional para la adopción de decisiones.

Como la ejecución de tales decisiones se materializa siempre en el futuro -mediato o inmediato- todo planeamiento implica no so lo el conocimiento adecuado de la situación actual sino también una previsión acerca de cómo esa situación se alterará en el futuro.

Cuestiones tales como la coherencia entre la realidad sobre la que se pretende actuar, los objetivos propuestos y las acciones previstas, el conocimiento de la realidad o el grado de cumplimiento de las acciones y proyectos no pueden dejarse libradas a apreciaciones subjetivas.

Cuando el planeamiento es encarado por una organización -de cualquier tipo que sea- requiere el empleo de técnicas tanto más refinadas cuanto más grande y compleja sea la organización de que se trate. Tal el caso de cualquier organización de carácter público y de la municipal en particular.

El cometido de cualquier Municipalidad es la prestación de servicios de distinto tipo y grado de complejidad a la población de la ciudad. No obstante, el planeamiento de la acción municipal no podrá limitarse a las acciones que constituyen en forma directa la prestación misma de tales servicios sino que debe incluir todas las actividades internas que son indispensables para que dicha prestación pueda efectuarse.

El planeamiento no garantiza el acierto en la decisión adoptada ni el éxito de los planes y programas que se emprendan. Ello obedece a que, en determinadas circunstancias, la mejor solución posible a un problema no es la óptima sino la menos mala de las soluciones.

Pero aún la capacidad de seleccionar la "solución menos mala" debe computarse como un logro ya que, en muchas oportunidades, lo único que puede realmente hacerse es atenuar los efectos negativos de causas que no pueden eliminarse o de medidas que no pueden dejar de tomarse. En todo caso, una decisión correcta de pende de dos factores concurrentes:

- . el planteo de todas las alternativas posibles
- . la voluntad política de seleccionar una de ellas.

Al planeamiento corresponde la definición de los futuros posibles, no del futuro deseable.

El planeamiento ha sido juzgado con frecuencia sin tener en cuenta este hecho elemental; ha sido realizado muchas veces en función de futuros deseables distintos y aún opuestos. En tales casos, solo se ha satisfecho la lógica interna del planeamiento, pero nada más.

Así, de una misma situación concreta pueden realizarse tantos diagnósticos distintos como imágenes deseables de tal situación puedan plantearse. En tal caso, no solo diferirán las conclusiones del diagnóstico; diferirá también la metodología utilizada para realizarlo. Obviamente, lo mismo ocurrirá con las restantes etapas del proceso.

Ello no obstante, existen notas o características propias de todo

planeamiento: unidad de concepción, coherencia interna, adecuación entre los instrumentos utilizados y los objetivos perseguidos, verificación del grado de cumplimiento de los planes trazados, entre otras. De allí se deriva su principal virtud: la economía de esfuerzos que deviene de eliminar las acciones superpuestas, superfluas o, aún, contradictorias.

El planeamiento municipal debe satisfacer los requisitos de funcionalidad y dinamismo.

Será funcional cuando los servicios que la Municipalidad planea ejecutar resulten aquellos realmente requeridos por la comunidad a la cual están destinados. En otros términos, el contenido de las acciones que conformen los planes y programas de la acción municipal han de concordar con las demandas que la comunidad expresa.

Solo mediante una ajustada interpretación de esas demandas por parte de sus autoridades será posible que la municipalidad cumpla con el rol que tiene asignado. Para ello las demandas -punto inicial del proceso de la administración municipal- deberán ser procesadas por medio del mecanismo de conversión que, en este caso, está constituido por la organización municipal, de acuerdo al enfoque sistémico 1/

Existe una estrecha correlación entre la funcionalidad, tal como ha sido definida, y la bondad de los diagnósticos. Estos son los que revelarán a los encargados de planificar la acción municipal la necesidad de servicios y obras específicamente determinados y les permitirán establecer las prioridades sectoriales respectivas.

1/ Lordello de Mello, Diogo, "Administracao Urbana: Uma Visao Sistémica" en Desenvolvimento e Política Urbana. Río de Janeiro, 1976.

La segunda condición aludida es el carácter dinámico del planeamiento. Ese carácter está a veces referido a la condición mencionada de funcionalidad. Las demandas de la comunidad van modificándose con el transcurso del tiempo. Los adelantos técnicos, el propio avance de la acción municipal o las simples preferencias de la población van generando espectros cambiantes y, como resultado, también demandas cambiantes.

Así pues, la concreción por parte de la Municipalidad de determinadas obras o servicios que en un momento histórico tienen una prioridad fundamental pueden llevar, por simple consecuencia, a que esa prioridad se reduzca en períodos posteriores.

Por otro lado, las modificaciones técnicas que puedan eventualmente introducirse en las formas alternativas de prestación de determinados servicios determinan modificaciones en aspectos cualitativos de la demanda del servicio 1/.

El planeamiento, concebido de manera dinámica, ha de tomar en consideración situaciones como las señaladas a simple manera de ejemplo. Ello implica que, sin apartarse de principios fundamentales, deba condicionarse de forma que la Municipalidad -considerada como mecanismo de conversión de demandas y recursos 2/- alcance el óptimo en la satisfacción de los requerimientos de la población del municipio.

El carácter dinámico del planeamiento ha de tener en consideración los criterios que se adopten en relación con la atención de servicios o la realización de obras determinadas. Ello es a-

1/ Por ejemplo, la introducción de nuevas formas -o formas modificadas- de transporte público, debería provocar una distinta evaluación de las prioridades a satisfacer en la materia por la autoridad municipal.

2/ De acuerdo al esquema de análisis sistémico antes mencionado, elaborado por Lordello de Mello en su trabajo citado.

sí debido a que la modificación de esos criterios puede traducirse en requerimientos organizativos diferenciados para la satisfacción de los correspondientes servicios o concreción de obras.

Un ejemplo puede ser el de la recolección de residuos. Si la política que se estima adecuada para llevar a cabo esa tarea consiste en prioritar la contratación directa de empresas privadas, ello ha de repercutir en el planeamiento que se formule para cumplir con ese servicio. Si bien éste deberá cumplirse a satisfacción de los ciudadanos -y probablemente a éstos poco les interese la forma en que se les preste el servicio sino afecta sensiblemente a sus contribuciones-las tareas que la municipalidad deberá llevar a cabo directamente se reducirán en la proporción en que contrate parte de esos servicios. En tal caso, adquirirá particular relevancia el poder de control que la municipalidad deberá ejercer sobre los contratistas. 1/

El sistema de planeamiento en su concepción totalizadora -es decir, la que incluye tanto a los procedimientos de elaboración de los planes y programas como la referida a la organización para su cumplimiento- deberá tener una estrecha relación con la naturaleza de los servicios que la municipalidad presta a su comunidad. Se deduce de ello que ha de procurarse lograr una ade-cuación entre métodos de planeación, la organización para la planeación, la naturaleza de los servicios que han de prestarse y las formas de prestación.

1/ El ejemplo no debe interpretarse como un juicio de valor acerca de la ma-yor o menor eficiencia que un servicio puede ofrecer sobre el otro. Un juicio de este tipo requiere de un análisis específico en cada caso. Entre los elementos a considerar se encontrarán, sin duda, la calidad del respectivo servicio y su costo.

Va de suyo que una asincronía entre esos componentes habrá de redundar en cualesquiera de las alternativas siguientes: podría haber una adecuada concepción sobre el procesamiento de las tareas de planeamiento pero contarse con una organización disfuncional para esas tareas. También podría ser que una estructura organizativa para el planeamiento fuere adecuada pero que los métodos adoptados para llevar adelante el proceso de planeamiento no sea el indicado; también, que se produzca una inadecuación de la estructura establecida para concretar obras y servicios que pudieren planearse adecuadamente.

El proceso de planeamiento comprende los dos grandes niveles ya mencionados: el técnico, cuya tarea consiste en elaborar los planes y programas específicos sobre la base de acertados diagnósticos acerca de las demandas de la comunidad municipal y el político, cuya responsabilidad consiste en adoptar las decisiones finales sobre prioridades, montos presupuestarios asignables, plazos y oportunidad para la realización de obras o prestación de los servicios.

Será, pues, de extremada importancia que el nivel político disponga de opciones suficientemente fundamentadas respecto de las cuales deberá decidir. Ello implica, obviamente, la necesidad de contar con planteles técnicos con la necesaria capacidad para llevar a cabo la tarea de elaboración de diagnóstico y presentación de alternativas y de medios para la realización de las distintas acciones municipales.

La viabilidad de conformar cuadros técnicos que reúnan las condiciones de idoneidad profesional mencionadas tiene mucho que ver con las disposiciones o normas escalafonarias. Un sistema demasiado rígido en esta materia puede introducir serios problemas para el adecuado cumplimiento de esa parte de la responsabilidad del planeamiento. Referencias -aunque aisladas- recogidas en

algunos ámbitos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires han permitido detectar situaciones como la aludida.

Incidencia del comportamiento de algunas variables macroeconómicas en el planeamiento municipal

Es inescapable hacer mención a las dificultades que puede presentar al planeamiento de la acción municipal el comportamiento de algunas variables macroeconómicas. Aunque no excluyente, es de significativa importancia el referido al comportamiento de los precios.

El proceso inflacionario-que ya tiene características de endémico en el país-provoca problemas de no fácil solución en la estimación de los requerimientos financieros para hacer frente a la prestación de los servicios y la realización de las obras comprendidas en los planes y programas. El problema es más relevante cuando el proceso inflacionario muestra comportamientos fluctuantes, lo que no siempre permite prever los ajustes de tipo presupuestario que se hace necesario realizar.

El problema planteado presenta ciertas peculiaridades. De algunas entrevistas realizadas con funcionarios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se desprende que una inflación que sobrepase niveles del 20/30 por ciento anual introduce dificultades crecientes en el sentido aquí comentado.

Obviamente, el comportamiento inflacionario de la economía argentina no es factible de controlar a través del manejo administrativo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Parece, pues, que la única alternativa para un mejor planeamiento en situaciones como la planteada consiste en la profundización de los análisis en busca de alternativas operacionales que permitan hacer frente de la mejor manera a la situación comentada.

EL PROCESO DE PLANEAMIENTO

Todo planeamiento comienza a partir de una definición previa del futuro deseable, imagen futura o futurable, situación valorada como buena y que se pretende alcanzar mediante el plan. Esta definición es previa al proceso de planeamiento en sí e implica una valoración de tipo político.

El planeamiento implica un proceso secuencial y, como tal, susceptible de ser seccionado en etapas. Tales etapas -que se explicitan en lo que sigue- son inseparables entre sí, ya que la falta de una de ellas quita sentido al conjunto del proceso; en consecuencia, su distinción solo se efectúa para facilitar el análisis. Tal premisa es importante, ya que demasiadas veces se ha caído en el error de identificar al planeamiento con algunas de las etapas o con cierto conjunto de ellas, ignorando el resto.

. La formulación de objetivos

El primer paso en el proceso de planeamiento consiste en la objetivación del futuro deseable en formulaciones precisas que normalmente se denominan OBJETIVOS. Estos objetivos carecen de referencia temporal, por lo que pueden considerarse permanentes o, si se quiere, de largo plazo. Ello es conveniente para diferenciarlos de los objetivos de plazo determinado, usualmente del mismo alcance temporal que el plan.

De hecho, el futuro deseable se expresa habitualmente en forma de objetivos: ello deviene de la escasa nitidez de la separación entre el sistema de planeamiento y el poder político que, particularmente en momentos de excepción, suelen estar mutuamente confundidos.

Normalmente debería considerarse a la formulación de objetivos como una interpretación y explicitación realizada por el sistema de planeamiento del futuro definido por el poder político.

. La elaboración del diagnóstico

Simultáneamente con la formulación de objetivos se desarrolla otra etapa del proceso: la confección del Diagnóstico. Esta etapa admite a su vez, la distinción de dos subetapas: la del prediagnóstico y la del diagnóstico propiamente dicho.

El prediagnóstico consiste en el conocimiento mismo de la realidad mientras el diagnóstico propiamente dicho es la comparación entre tal realidad y la situación valorada como buena que se pretende alcanzar.

En la subetapa de prediagnóstico se hace necesario acopiar la mayor cantidad de información, elaborarla e interpretarla hasta lograr un conocimiento objetivo no solo estático, sino también dinámico de la realidad. No bastará con saber cómo es la realidad al momento de la elaboración del prediagnóstico; es imprescindible prever cómo esa realidad se modificará en el futuro en el supuesto de que el plan que se está elaborando no se aplicara para alterar la evolución "espontánea" de tal realidad.

Nótese que, si bien es necesario aprehender toda la realidad, la descripción que se haga de ella no necesariamente habrá de ser completa. Ello indica que el prediagnóstico deberá estar orientado, como único objetivo, a alimentar la subetapa siguiente, debiendo desecharse toda información que resulte irrelevante y centrarse la atención sobre los aspectos que constituyen el núcleo explicitado de la imagen de futuro establecida.

Como se expresó, el diagnóstico es la comparación entre la situación actual, que se pretende modificar mediante el plan, y el futurable es establecido. Es una de las etapas más delicadas del proceso, ya que implica el primer contacto formal con la realidad sobre la cual se pretende actuar. La conclusión del diagnóstico deberá contener la identificación de los problemas que se tienen de a solucionar mediante la aplicación del plan.

. La definición de políticas y estrategias

Conocidos los resultados del diagnóstico y contando con objetivos precisamente formulados se avanzará en el proceso de planeamiento en una nueva etapa: la definición de políticas y estrategias.

Esta etapa consiste en seleccionar la forma de encarar la obtención de los objetivos mediante la resolución de los problemas identificados en el diagnóstico. Dicho de otra forma, se reconocen los medios o instrumentos alternativos disponibles para solucionar cada problema y se selecciona el o los que se consideren más aptos a tales fines.

. La determinación de metas

La etapa siguiente consiste en el establecimiento de metas a ser alcanzadas en plazos determinados. Estas metas son como hitos en el camino emprendido hacia la superación de los problemas identificados en el diagnóstico. En la medida en que la materia lo permita las metas deben ser cuantitativas, de manera tal de poder medir su grado de cumplimiento a medida que transcurre el período del plan.

Las metas, para ser realistas, habrán de ajustarse estrictamente

te a los recursos disponibles, variándose los plazos en función de los mismos. No es concebible la fijación de metas sin la explicitación de los plazos previstos para lograr su concreción.

A partir de esta etapa el proceso de planeamiento se bifurca ya que, simultáneamente, se llevarán a cabo procesos paralelos para distintos horizontes temporales. Habitualmente, tales horizontes son tres: el de largo plazo -el que en ciertos casos conviene entender como indefinido-, el de mediano plazo -que suele situarse entre los tres y los cinco años- y el de corto plazo -usualmente un año; excepcionalmente dos-.

Las metas que se establezcan pueden ser solo de corto o media no plazo debido a la exigencia de contar con plazos definidos. Ello es así ya que, como se ha expresado, el largo plazo se considera por conveniencia como indefinido y, según se ha dicho, las metas no son concebibles si no van asociadas a un plazo determinado.

A menudo se menciona la existencia de objetivos de plazo determinado; es decir, objetivos de corto o mediano plazo. En realidad se trata de:

- . objetivos prioritados de entre los formulados en la primera etapa del proceso de planeamiento;
- . subobjetivos derivados de cierta parcialización de los objetivos formulados en la primera etapa del proceso de planeamiento, o
- . metas expresadas en términos cualitativos.

En consecuencia, parece preferible reservar la designación de objetivos para aquellos definidos al principio, es decir, los

permanentes o de plazo indeterminado.

Definidas las metas para un horizonte temporal dado es posible elaborar el plan correspondiente.

Es conveniente elaborar los planes de corto, mediano y largo plazo en forma paralela, dada su íntima interrelación.

. La elaboración del plan

El plan es un conjunto ordenado y coherente de programas, cada uno de ellos encaminado al logro de una o más de las metas establecidas.

A su vez, cada programa es un conjunto de proyectos y acciones complementarias entre sí, con independencia de que sean ejecutados por uno o más organismos.

La elaboración del plan consiste en prioritar y seleccionar los programas que lo integrarán a partir de un conjunto mayor de programas todos ellos factibles y, al menos en parte, alternativos. Tal tarea supone, en consecuencia, la previa elaboración de los programas.

Si el organismo central de planeamiento cuenta con un sistema propio de generación de programas será el mismo organismo quien los elabore. En caso contrario procederá a reunir los que hayan elaborado los organismos de ejecución. En tal caso, será necesario compatibilizar entre sí los programas elaborados por los distintos organismos, con la finalidad de lograr programas integrados. Solo entonces podrá procederse a la prioritación definitiva de los mismos -que reflejará en la medida de lo posible la preestablecida por los organismos de origen- y a la posterior selección de aquellos que conformarán el Plan.

Es habitual que la mencionada compatibilización incluya la re-formulación de programas e, incluso, la conformación de otros nuevos sobre la base de los originalmente elaborados por los organismos.

Al elaborar sus programas deberá procurarse, en la medida de lo posible, que los organismos ejecutores tengan en cuenta esta tarea de compatibilización e, incluso, la inicien ellos mismos, tratando de elaborarlos en forma conjunta. Ello no solo alivia la tarea posterior, sino que, además, permite obtener programas más coherentes y completos que los que resultan de una compatibilización posterior.

Por otra parte, la coherencia del plan no deviene solo de la coherencia interna de cada programa, sino también de la que los distintos programas guarden entre sí. En particular, es imprescindible asegurar la compatibilidad que deben guardar los distintos programas en el tiempo. 1/

En la medida en que la ejecución del plan supone un gasto no debe incluir programa alguno que carezca de financiación asegurada.

Finalmente, en el plan debe establecerse claramente a quién corresponde la responsabilidad de la ejecución de cada uno de los programas y de los proyectos y acciones que los componen.

1/ Casos típicos de incompatibilidad son los que suelen presentarse entre los distintos programas de infraestructura urbana.

También suele producirse incompatibilidad por "cuellos de botella", al concentrarse en determinados momentos del plan más actividades que las que la capacidad de producción de la economía puede atender. Esto es particularmente notable con las obras.

. La ejecución del plan

A pesar de su importancia central en el proceso de planeamiento, la etapa de ejecución del plan no presenta más dificultades que la de poner en práctica lo planeado.

Supone solucionar sobre la marcha los problemas operativos y, eventualmente, introducir las correcciones menores ante eventos imprevistos o mal evaluados.

. El control de gestión

Esta etapa es simultánea a la de ejecución del plan. Su objeto es la detección de divergencias o desvíos entre lo que se está ejecutando y lo planeado, a fin de introducir sobre la marcha las correcciones del caso y brindar elementos para la reformulación del plan.

Comunmente se ve al control de gestión como el que permite señalar "quiénes están haciendo las cosas mal". Su verdadera función es, en cambio, la de determinar "cómo se están haciendo las cosas", lo que implica contar con información real y concreta acerca de la eficacia de los instrumentos utilizados para lograr las metas establecidas.

. La evaluación de los resultados obtenidos

Aunque necesaria en el proceso de planeamiento, la evaluación no es propiamente una etapa del mismo; corresponde esencialmente al poder político más que al sistema de planeamiento en cuanto tal.

Con ella concluye el proceso de planeamiento concebido linealmente, iniciado con la definición del futuro por parte del mismo poder político que efectúa la evaluación.

. El planeamiento como proceso continuo. Reformulación del Plan.

La idea de reformulación implica considerar al proceso de planeamiento como continuo. En efecto, en lugar de concebir al proceso de planeamiento con un comienzo y una conclusión, se trata de comprender que el mismo es el sistema permanente de toma de decisiones adoptado.

La reformulación es, entonces, más que una etapa, la revisión y actualización de las etapas ya descritas en función de las modificaciones que ha sufrido la realidad, incluidas las que voluntariamente se han introducido durante la ejecución del plan.

Transcurrido el período del plan o, más frecuentemente, una parte predeterminada del mismo -por ejemplo, el primer año-, puede contarse con una evaluación del plan: su grado de ejecución, los inconvenientes que surgieron para ello durante el período, el cumplimiento de las metas establecidas, la eficacia de los instrumentos utilizados, etc.

Corresponderá entonces realizar una actualización del diagnóstico, con el objeto de apreciar no solo los efectos del plan sobre la realidad preexistente, sino también las modificaciones que se han producido por evolución espontánea de la propia realidad e, incluso, por efecto de otros factores exógenos.

El nuevo diagnóstico confirmará la subsistencia de algunos -o todos- los problemas detectados en el diagnóstico anterior, tratando de cuantificarlos; también, por supuesto, indentificará problemas nuevos.

Es ese un momento oportuno para efectuar una revisión de los objetivos formulados con anterioridad, no solo para comprobar si aún mantienen vigencia (lo cual es de esperar mientras no se

modifique el futurable), sino también para mejorar, en la medida de lo posible, la formulación en sí de cada objetivo, aumentando su precisión y eliminando ambigüedades que pudieran existir.

Sea en función de los nuevos problemas detectados por el diagnóstico, sea en función de los resultados de la evaluación de la ejecución del plan -especialmente acerca de la eficacia de los instrumentos utilizados-, la revisión alcanzará también a las políticas y estrategias definidas anteriormente.

Contando con políticas y estrategias redefinidas, el establecimiento de nuevas metas (o la confirmación de las previstas para plazos aún no cumplidos) requerirá solamente la introducción de las limitaciones derivadas de la disponibilidad de recursos.

La reformulación del plan en sí no difiere, como tarea, de la formulación original, con la salvedad de que será necesario considerar prioritariamente los programas en curso, con el objeto de confirmarlos, reformularlos o desistir de su conclusión, a la luz de las nuevas circunstancias.

Los plazos en el proceso de planeamiento

El plazo del planeamiento viene dado por el período para el que se establecen las metas. De tal manera, si un plan contiene exclusivamente metas a corto plazo -por ejemplo, un año o períodos menores- debe ser considerado como planeamiento de corto plazo. Si, en cambio, contiene metas a dos o tres años -siempre que sea un número definido de años- aún cuando hubiere otras en períodos menores, se trata de planeamiento de mediano plazo.

Como se explica en el proceso de planeamiento resulta conveniente considerar al largo plazo como indefinido; en consecuencia el planeamiento de largo plazo no contiene metas, sino objetivos.

Pero los planes de los distintos plazos difieren también por el énfasis en los instrumentos utilizados y por los campos que cubren. Además, resulta obvio que mientras mayor sea el plazo menor será la precisión de los enunciados.

. Planes de corto plazo

Un típico plan de corto plazo se confunde prácticamente con el presupuesto anual de gastos. De hecho, con independencia de la metodología seguida para su elaboración, el presupuesto ES un plan de acción cuyo horizonte es el año calendario.

Sin embargo, parece irrazonable utilizar la denominación de planeamiento para un proceso que, con mayor propiedad, debería designarse como programación como el de la elaboración y ejecución del presupuesto anual.

Debe dejarse constancia, sin embargo, que la denominación es válida si, para tal elaboración, se cumplen las etapas necesarias de todo proceso de planeamiento; más aún si el plan de corto plazo se concibe en el marco englobante del proceso que conduce a contar con planes de mediano y largo plazo.

Una de las características salientes de los planes de corto plazo es su estricta definición: ello obedece a que lo que no haya sido clara y específicamente previsto quedará normalmente sin ejecutar, dado el trámite engorroso que supone una modificación del presupuesto aprobado.

Otra característica de los planes de corto plazo radica en que,

a pesar de que como todo plan supone la selección de ciertos sectores en los cuales se centra la atención, no pueden omitir ninguno de los sectores. Por tal motivo la desagregación sectorial del plan coincide con la de la estructura funcional, incluyendo sectores cuya actividad es casi totalmente rutinaria 1/.

Planes de mediano plazo

Los planes de mediano plazo, en cambio, pueden no incluir aquellos sectores que se consideren irrelevantes sino solo aquellos en los que se desea centrar la acción. Aún en estos planes, la definición de los programas puede no ser completa, y hallarse supeditadas en cambio, a la evolución de los recursos efectuados. Ello implica la necesidad de que los planes de mediano plazo se concreten periódicamente en planes de corto plazo, generalmente anuales.

De tal forma, el plan de mediano plazo constituye el marco al que corresponde ajustar la elaboración de los planes anuales. La oportunidad en que se elaboren estos últimos es propicia, en consecuencia, para revisar y reajustar el plan de mediano plazo.

Resulta evidente que en el planeamiento de mediano plazo cobra mayor importancia la prospectiva que el análisis de la situación al momento de realizarse el diagnóstico. Es necesario incluso, tomar en cuenta aspectos sobre los cuales no habrá de actuarse, pero que son esenciales para formular diagnósticos realistas. Ejemplo de ello es el nivel de actividad económica general -que la Municipalidad no puede tratar de modificar-, del que dependen buena parte de los recursos con los que habrá de hacerse frente a las erogaciones que el plan supone.

1/ El caso es aplicable a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Según se trate de planes de corto o mediano plazo, es aspecto de los recursos presenta una importante diferencia. En el corto plazo, los recursos están dados; en cambio, el planeamiento de mediano plazo supone la necesidad de incluir los recursos como materia de planeamiento.

Finalmente vale la pena destacar que las cuestiones típicamente coyunturales son ajenas al planeamiento de mediano plazo; son propias del de corto plazo.

. Planes de largo plazo

La expresión planeamiento de largo plazo carece prácticamente de sentido cuando se lo refiere a la acción municipal, ya que resulta impensable planear acciones a realizar en períodos definidos.

Aunque la experiencia en planeamiento de largo plazo es escasa en nuestro país, es posible mencionar algunas de sus características básicas.

En primer lugar, resulta evidente que un diagnóstico de largo plazo estará encaminado a identificar problemas de tipo estructural que pueden aún no haberse manifestado, pero que están latentes en la situación actual. Para ello es necesario tener en cuenta los problemas detectados ya en realidades semejantes más que la situación actual y pasada de la misma.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires -que no puede ser ya considerada aisladamente, sino como núcleo del Area Metropolitana- convendrá investigar los problemas, resueltos o no, que se presentan en otras áreas metropolitanas del mundo y verificar cuál es la posibilidad de que se presentan también en Buenos Aires. De ser posible, deberá tratar de identificarse

las causas de tales problemas y tomar conocimiento de las soluciones intentadas y de los resultados obtenidos.

En el largo plazo, aún la competencia de la misma Municipalidad es materia de planeamiento y debe tenerse en cuenta su modificación probable y/o deseable. Por tal motivo, el diagnóstico no debe restringirse a aquellos aspectos que al momento de ser elaborados estén dentro de la competencia de la Municipalidad, sino que, por el contrario, debe abarcar toda la realidad de la ciudad.

El plan deberá orientarse no sólo a solucionar los problemas, sino también a prevenirlos, tendiendo a modificar comportamientos tanto del propio sector público como también del privado.

Los programas que componen el plan de largo plazo requieren, para su cumplimiento, de la inclusión de programas que se correspondan con ellos en los planes de mediano y corto plazo.

Si, por ejemplo, en el plan de largo plazo se incluye un programa tendiente a lograr determinado perfil educativo de la población, será necesario implementar, en el mediano plazo, el programa o programas pertinentes para el sector de la educación que aseguren la transmisión de los contenidos adecuados, además de la dotación adecuada de infraestructura y equipamiento, tanto en la educación formal cuanto en la informal y a través de los medios de comunicación. Asimismo, tales programas de mediano plazo deberán tener su correlato en los planes operativos anuales o de corto plazo, tal como se ha expresado más arriba.

Finalmente, conviene puntualizar que un plan de largo plazo di-

fácilmente precinda de, cuando menos, la sugerencia de modificaciones en el comportamiento del sector privado. Entre otras cosas porque en el largo plazo se desdibuja la distinción entre lo público y lo privado, ampliándose sugestivamente la zona intermedia donde, a los efectos prácticos, resulta indistinto que tal o cual actividad sea llevada a cabo por el estado o por el sector privado, siempre que la actividad en sí no se desvíe de lo previsto.

ALTERNATIVAS DE NIVEL Y ALCANCES DEL PLANEAMIENTO DE LA ACCION MUNICIPAL

Las alternativas del nivel del planeamiento pueden plantearse en dos ámbitos: el jurisdiccional o geográfico y el funcional.

Así, las autoridades de nivel nacional ejercen su jurisdicción sobre todo el país; las provinciales sobre sus respectivas provincias, y las municipales, sobre sus ejidos. Obviamente, el nivel de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene su jurisdicción determinada por los límites de la Ciudad.

Dentro de una misma jurisdicción, en la medida en que su gobierno no está organizado jerárquicamente, también pueden establecerse distintos niveles de planeamiento (o de decisión) según sea la jerarquía del o los responsables del proceso.

La cuestión consiste básicamente en definir con claridad quiénes participan en el proceso de planeamiento y cuál es la responsabilidad de cada uno en el mismo. La planeación de la acción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debe fundamentarse en concepciones técnicas o en requerimientos sociales constatados que le sirvan de sustento necesario e imprescindible, tal como se ha expresado en la sección anterior.

Así, por ejemplo, el planeamiento del transporte reconoce, como elemento previo a la adopción de medidas coherentes, el conocimiento cabal de las alternativas que, en un momento dado, están disponibles para satisfacer ese servicio. La ampliación de la red de subterráneos constituye una alternativa, al menos parcial, a la ampliación de los medios de transporte público y privado de superficie. También, puede constituir un complemento de, al me-

nos, algunos de esos medios 1/.

Desde otro punto de vista, la planificación de los servicios a sistenciales exige como requisito previo la elaboración de diagnósticos específicos basados en metodologías ad-hoc.

Del mismo modo, la planificación de la educación se apoyará en elementos de juicio de diversa índole que en algunos aspectos tienen que ver con los principios y orientaciones en la materia, algunos de los cuales exceden, incluso, el ámbito de las decisiones sobre servicios básicos que atañen a los municipios 2/.

En cualesquiera de los tres casos mencionados a manera de ejemplo, así como en las múltiples áreas en que se expresa la acción municipal, se requerirá de la elaboración de tareas específicas de planeamiento a desarrollar por intermedio de especialistas en cada área.

De acuerdo con lo expresado, las alternativas que pueden presentarse en relación con los niveles de planeación son las siguientes:

- a) que, una vez delimitadas las competencias específicas de cada unidad organizacional, cada una de ellas proceda a concebir y elaborar su propio plan, en función del conocimiento que posee de la realidad sobre la que tiene responsabilidad directa y de los lineamientos de política que le señale el Departamento Ejecutivo 3/.

1/ Por ejemplo, complemento del transporte privado cuando por medio del establecimiento de estaciones terminales se prevé una utilización combinada de ambos medios.

2/ El contenido de la enseñanza y el énfasis en favor de determinadas materias puede, en el ejemplo dado, depender de las orientaciones fijadas a nivel nacional.

3/ Véase Ley N°16.964, de creación del Sistema Nacional de Planeamiento (1966) y normas complementarias.

La materialización de dichos planes quedaría supeditada exclusivamente a la necesaria compatibilización con el monto del Presupuesto anual de la Municipalidad, sin perjuicio de la aprobación formal que podría requerir de alguna instancia superior.

- b) que un organismo central conciba y elabore las líneas principales del Plan, quedando a cargo de los organismos sectoriales los aspectos de detalle e implementación.

Ello implica contar con un organismo central fuerte, generosamente dotado de medios humanos y materiales, que disponga de un conocimiento cabal no solo de la realidad global de la ciudad sino, también, de sus aspectos sectoriales que le permita elaborar el Plan a partir de tal conocimiento y de los objetivos políticos generales.

- c) que un organismo central, interactuando con los organismos sectoriales, logre la compatibilización no solo del plan en sí, sino también de los objetivos y metas específicas y de la ejecución misma del plan.

La primera alternativa, al privilegiar la descentralización, posibilita una más directa percepción de la realidad.

En términos institucionales 1/, esta alternativa se expresa en la existencia de grupos de trabajo dentro de cada organismo, cuya misión es mantener actualizado el diagnóstico sectorial y elaborar el Plan respectivo; la relación entre grupos similares pertenecientes a distintos organismos es en estos casos aleatoria.

1/ Debe tenerse presente que, en particular, a la luz de la experiencia argentina al respecto, la correspondencia entre una determinada organización institucional y su funcionamiento real dista de ser simple y directa. Este tema, se desarrollará más adelante en otros capítulos de este estudio.

El "cierre" del Plan Global puede requerir un organismo central específico, aunque normalmente tal tarea puede ser encarada con éxito por la Dirección de Presupuesto u otro organismo afectado al control de la Hacienda Municipal (Dirección General de Finanzas).

La segunda alternativa en cambio, concentra, de hecho, todas las decisiones de importancia en el organismo central, lo que asegura la unidad de criterio y la consiguiente coherencia de todos y cada uno de los aspectos de la acción de la Municipalidad.

La existencia de un organismo central fuerte reproducirá normalmente, en otra escala, la diversidad sectorial que muestra la Municipalidad. Ello será necesario, ya que se requerirá contar con especialistas para cada uno de los sectores en que la acción municipal sea susceptible de ser desagregada. Tales especialistas pueden incluso, pertenecer administrativamente a los organismos sectoriales, pero guardando relación funcional con el organismo central de planeamiento 1/.

La tercera alternativa es; en cierto modo, una combinación de las anteriores, ya que valoriza la participación de los organismos sectoriales sin mengua para la unidad que todo plan debe tener para merecer tal nombre.

Exige, a la vez, la existencia simultánea del organismo central y de grupos de trabajo pertenecientes a los organismos sectoriales y requiere la institucionalización de la coordinación no sólo vertical sino también horizontal; es decir, entre los grupos de trabajo pertenecientes a los distintos sectores.

1/ Ley N°16.964, de creación del Sistema Nacional de Planeamiento (1966) y normas complementarias.

En la hipótesis de la descentralización absoluta, difícilmente pueda contarse con planes consistentes más allá del corto plazo ya que en tal caso, la compatibilización se lograría solo en términos del presupuesto anual.

En cambio, la alternativa opuesta de centralización absoluta permitiría lograr planes de mediano y aún de largo plazo coherentes, aunque tal vez incompatibles con los planes anuales cuya ejecución es la que tiene mayores probabilidades de concretarse.

Por su parte, la alternativa de nivel del planeamiento planteada como intermedia permitiría contar con planes de corto y mediano plazo aceptablemente coherentes entre sí y consistentes, incluso, con los de largo plazo. Para ello se requiere que el rol del organismo central trascienda la mera coordinación de los planes y programas sectoriales y asuma a plenitud la tarea del planeamiento de largo plazo. Esta tarea exige que el organismo central cuente con algún grupo de trabajo específicamente dedicado al planeamiento a largo plazo.

En el caso de la MCBA no existe un responsable único de todo ese proceso. Ello es expresamente reconocido por el Decreto de creación del Sistema Municipal de Planeamiento, en el que se expresa: "... a cada sector corresponde la evaluación y determinación de necesidades, medios y recursos, con miras a la satisfacción y cumplimiento de su Misión, específicamente sectorial..." 1/

El Sistema Municipal de Planeamiento prevé la acción concertada y coordinada de las Secretarías del Departamento Ejecutivo, las Empresas y organismos autárquicos y/o descentralizados, con la Sub-

1/ Decreto Municipal N°1565/82 de creación del Sistema Municipal de Planeamiento. Considerandos.

secretaría de Planeamiento 1/.

El Departamento Ejecutivo, presidido por el Intendente Municipal, definirá los Objetivos, Políticas y Estrategias para la Acción de Gobierno Municipal y aprobará los Planes, Programas y Proyectos, con la asignación de prioridades u orden de urgencia 2/.

La Subsecretaría de Planeamiento intervendrá en la formulación de Objetivos, Políticas y Estrategias para el Mediano y Largo Plazo; relevará los Programas y Proyectos de las distintas jurisdicciones y determinará sus condiciones de factibilidad; concertará las interrelaciones entre los Programas y Proyectos relevados y ordenados según prioridades; participará en el análisis de la programación presupuestaria colaborando en su elaboración con la Secretaría de Economía; propondrá prioridades y entenderá en la coordinación de estudios y trabajos que posibiliten la asignación de prioridades y recursos a los distintos proyectos 3/.

Por su parte, el Comité Intersectorial de Planeamiento 4/ prestará la cooperación necesaria en la elección de las alternativas que se presenten para la concreción de los planes y programas. Cooperará asimismo para lograr la optimización de las acciones del planeamiento mediante recomendaciones sobre ajustes, actualizaciones, correcciones, etc. de los Planes y Programas Municipales 5/.

1/ Decreto Municipal N°1565/82 de creación del Sistema Municipal de Planeamiento, art. 3°.

2/ Ibidem, art. 6°.

3/ Ibidem, art. 7°.

4/ Integrado por los Jefes o Directores de las Unidades de Programación, Planeación y Control de las Secretarías del Departamento Ejecutivo.

5/ Decreto Municipal N°1565/82 de creación del Sistema Municipal de Planeamiento, art. 3°.

La dirección de Política y Planes de la Subsecretaría de Planeamiento tiene la misión de presentar Programas o caminos alternativos que posibiliten la consecución de los Objetivos del Gobierno Municipal 1/.

Esto quiere decir que se ha optado por instrumentar un sistema de planeamiento descentralizado, respetando así las responsabilidades que a cada sector le asigna las normas vigentes con anterioridad a la creación del sistema, pero dotado de una serie de instancias de compatibilización y coordinación que permitan obtener un Plan de Acción Municipal coherente.

Ello no implica, por cierto, que la responsabilidad se diluya, pues el Intendente Municipal es el responsable último del proceso de planeamiento, como de toda actividad que desarrolle la Municipalidad. En particular, corresponde al Intendente la conducción del Sistema Municipal de Planeamiento 2/.

El alcance del planeamiento municipal debe referirse a dos cuestiones: una relacionada con la jurisdicción en que se inserta y otra a su grado de pormenorización.

Descartada la posibilidad de planear la actividad del sector privado y la correspondiente al sector público no municipal las alternativas de alcance se limitan a la porción del accionar de la propia Municipalidad susceptible de ser planeada de acuerdo con las posibilidades actuales y el desarrollo previsible de esas posibilidades en el tiempo.

1/ Decreto 1972/82 por el cual se aprueban las normas para el desempeño de las unidades Sectoriales de Planeamiento, anexo I.

2/ Decreto 1565, art. 5º.

El grado de pormenorización con que se planea depende de variadas circunstancias. Entre ellas pueden citarse la calidad y precisión de los diagnósticos, y la capacidad y competencia de las unidades ejecutoras.

De nada vale formular planes minuciosamente detallados si no se cuenta con diagnósticos confiables y precisos, ya que, lo más probable, es que sea necesario encarar modificaciones y adaptaciones de los planes a medida que avanza el grado de conocimiento de la realidad sobre la que se pretende actuar.

Aunque tales modificaciones y adaptaciones son casi inevitables -dado que no es fácil aprehender al conjunto de la realidad y, por ello, los diagnósticos son siempre perfectibles-, resulta mucho menos costoso -particularmente desde el punto de vista político- que tales adaptaciones se verifiquen por vía de explicitación y no de alteración de lo originalmente planeado.

Por otra parte, tampoco aparece como conveniente detallar el plan más allá de lo que lo permite el conocimiento de la aptitud de las unidades de ejecución. Es ésta, precisamente, una de las principales ventajas que se obtienen cuando esas unidades participan en la elaboración del Plan.

Debe tenerse presente también la incidencia de la inflación como elemento distorsivo que afecta la precisión y alcance del planeamiento. La inflación no altera por igual a gastos y recursos; de allí que las previsiones incluidas en los planes, aún cuando lo sean en moneda constante, pueden tropezar con dificultades para concretar metas establecidas a un elevado nivel de detalle.

Algunas disposiciones incluidas en el decreto por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeamiento establecen, en líneas generales, los principios aquí comentados en cuanto al alcance del pla

neamiento.

En efecto, se señala que el planeamiento debe ser indicativo, global y no entrar en lo minucioso, tratando de dar unidad de concepción sobre los problemas enfocados a los organismos ejecutores, los cuales sí deben ir a los detalles 1/.

1/ Decreto 1972/82 por el cual se aprueban las normas para el desempeño de las unidades Sectoriales de Planeamiento, Anexo I, puntos 3 y 4

EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEAMIENTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La creación del Sistema Municipal de Planeamiento responde a la necesidad de contar con un Plan de Acción del gobierno municipal coherente y ordenado.

Dicho Plan de Acción requiere la coordinación y concertación de las distintas áreas que lo componen, así como la armonización de una diversidad de planes sectoriales 1/.

El principal objetivo del Sistema consiste en reducir al mínimo los riesgos y aprovechar mejor las oportunidades, lo que implicará la disminución de costos y contribuirá a la eficacia de los planes 2/.

Por tal motivo el Sistema Municipal de Planeamiento es entendido como "un quehacer permanente, sistemático y organizado de todas las áreas del Municipio 3/.

El propósito del Sistema queda claramente definido por el Decreto de creación:

"El Sistema Municipal de Planeamiento deberá estimular:

- a) la participación de los diversos sectores del quehacer municipal en la proporción de Objetivos y Metas;

1/ Decreto N°1565/82, Considerandos.

2/ Ibidem.

3/ Decreto 1972/82 por el cual se aprueban las normas para el desempeño de las unidades Sectoriales de Planeamiento, Anexo I, punto 1.

- b) la acción coordinada y concertada de las Secretarías del Departamento Ejecutivo, las Empresas y Organismos Autárquicos y/o Descentralizados, con la Subsecretaría de Planeamiento;
- c) el empleo racional y medido de los recursos municipales;
- d) la intervención oportuna y el control de la gestión municipal;
- e) la evaluación objetiva de los resultados, respecto de lo que preestablezcan las Metas previstas 1/.

La estructura del Sistema consta de dos niveles claramente diferenciados: el político y el técnico.

El primero está constituido por el conjunto del Departamento Ejecutivo (Intendente y Secretarios) y está presidido por el Intendente Municipal, quien ejerce personalmente la conducción superior del Sistema.

El nivel técnico, por su parte, está constituido por la Subsecretaría de Planeamiento, órgano natural de trabajo del Departamento Ejecutivo en la materia, y por las Unidades Sectoriales de Planeamiento o sus similares de los organismos autárquicos, descentralizados y de las empresas municipales o con participación municipal 2/

En el Decreto 1.972 se establecen taxativamente los organismos dependientes de cada una de las Secretarías del Departamento E-

1/ Decreto 1565, art. 3°

2/ Decreto 1565, artículos 4°, 7° y 8°.

jecutivo que revestirán el carácter de Unidades Sectoriales de Planeamiento. Ellas son:

a) Departamento Programación y Control de la Secretaría de Gobierno; b) Departamento de Planificación y Control de la Secretaría de Economía; c) Departamento de Planeamiento y Control de Secretaría de Obras Públicas; d) Dirección de Planeamiento y Control de la Secretaría de Salud Pública; e) Departamento Planeamiento de la Secretaría de Cultura; f) Departamento de Planeamiento y Control de la Secretaría de Servicios Públicos; g) Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación y h) Departamento de Planificación y Control de la Secretaría General 1/.

Por el mismo Decreto se crea el Comité Intersectorial de Planeamiento, el que está formado por los titulares de las Unidades Sectoriales de Planeamiento y presidido por el Director General de Coordinación de la Subsecretaría de Planeamiento, y cuya función básica consiste en lograr una optimización de las acciones de planeamiento en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. 2/

En consecuencia, el Sistema Municipal de Planeamiento está constituido por:

- . El Intendente Municipal,
- . los Secretarios del Departamento Ejecutivo,
- . el Subsecretario de Planeamiento,
- . el Comité Intersectorial de Planeamiento,
- . la Subsecretaría de Planeamiento,
- . las Unidades Sectoriales de Planeamiento.

El Comité Intersectorial de Planeamiento es, esencialmente, un órgano de coordinación e intercambio de información entre las

1/ Decreto 1972, art. 2°

2/ Considerandos del Decreto 1565.

Unidades Sectoriales de Planeamiento y de éstas con la Subsecretaría de Planeamiento 1/. Por tal motivo, participa más de las características propias de los elementos de nivel político del Sistema Municipal de Planeamiento que de las del nivel técnico, aunque pertenece a éste.

La creación del Sistema Municipal de Planeamiento se ha hecho sobre la base de elementos preexistentes, a los que se les confiere atribuciones específicas en materia de planeamiento que estaban implícitas en las misiones y funciones que cada uno tenía. Es más: se declara expresamente que se respetarán las atribuciones originales de cada organismo o repartición -denominados ambigüamente "sector"- para la "evaluación y determinación de necesidades, medios y recursos, con miras a la satisfacción y cumplimiento de su Misión..." 2/.

Por tal motivo, el funcionamiento del Sistema se concibe al menos en sus primeros tiempos, como coordinación del accionar de los distintos organismos municipales.

De tal modo, sin perjuicio de las modalidades cambiantes que podrán ir adoptándose en el futuro, la creación del Sistema Municipal de Planeamiento aparece como un esfuerzo orientado a lograr:

- i) un fluído intercambio de información entre los distintos organismos municipales y
- ii) una mínima coordinación entre los planes de acción de cada uno de ellos.

1/ Ibidem

2/ Considerandos del Decreto 1565

Simultáneamente, las "Normas y orientación general para el desempeño de las unidades sectoriales de planeamiento", aprobadas también mediante el Decreto 1.972, tienden a uniformar los procedimientos mediante los cuales cada sector elabora y establece su propio plan de acción.

En tal sentido, establecen los objetivos para el Mediano plazo de las Unidades Sectoriales de Planeamiento, que consisten en:

- . Alcanzar la máxima recopilación de estadísticas suficientes y confiables.
- . Conformar un equipo de trabajo experimentado y eficiente en alto grado.
- . Lograr el afianzamiento de una mentalidad dispuesta al trabajo armónico y coordinado, en todos los estamentos ejecutivos de la administración municipal 1/.

Estas normas de orientación establecen, además, como método general, el de la concertación, tanto entre los sectores responsables de la elaboración, cuanto entre las jurisdicciones encargadas de la ejecución del plan.

Como se aprecia, la estructura del Sistema Municipal de Planeamiento es a la vez compleja -si se tiene en cuenta la diversidad de elementos que lo componen- y sutil -dado que no se establecen realciones rígidas entre ellos-. Es escaso lo establecido acerca de su funcionamiento, con excepción de la modalidad de la concertación 2/, la que supone la compatibilización de las decisiones de planeamiento que se adopten en los distintos ámbitos de la Municipalidad.

1/Decreto 1972, Anexo I.

2/Decreto 1565, art. 3º y Decreto 1972, anexo I, punto 4.

El Comité Intersectorial de Planeamiento aparece como el órgano del Sistema con mayores posibilidades de plasmar en los hechos un proceso de planeamiento municipal coherente, aunque no tenga poder formal para imponerlo. Ello es así dado que dicho Comité está compuesto por los responsables funcionales -aunque no formales- del planeamiento de cada sector, los que paulatinamente y dada la experiencia de situaciones parecidas, tenderán a ser los voceros del Sistema dentro de sus respectivas secretarías más que representantes de las mismas ante el Sistema Municipal de Planeamiento.

Además, en función de la descentralización con que se lo ha concebido, el proceso de planeamiento dependerá en sumo grado del desempeño de las Unidades Sectoriales de Planeamiento, lo que significa un toque de incertidumbre, dada la disparidad de niveles de tales Unidades y bajo nivel jerárquico de la mayoría.