

# Comunicación, planificación y gestión en políticas públicas de Abordajes Integrales para la transformación. El caso del municipio de Morón, Argentina

Cecilia Ceraso<sup>1</sup>  

## Resumen

La planificación y la gestión aplicadas a las políticas públicas merecen una reflexión sobre las prácticas en la promoción de procesos de desarrollo endógeno. Generalmente, la planificación desde el Estado es concebida para controlar procesos de desarrollo exógeno pensados de afuera hacia adentro y de arriba hacia abajo. Por el contrario, los abordajes integrales pretenden, como su nombre lo indica, integrar a la comunidad en un proceso de diálogo de saberes en el cual se tienen en cuenta los deseos, las necesidades y los problemas propios planteados con base en un modo de desarrollo endógeno y situados. Con ello se busca poder desarrollar en las comunidades un pensamiento estratégico con toma de decisiones para lograr la resolución de sus problemas y conflictos.

---

1 Doctora en Comunicación por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP, Argentina. Magister en planificación y gestión de procesos comunicacionales de la misma Universidad. Directora de la maestría en Planificación y gestión de la Comunicación, PLANGESCO, de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. [ceciliaceraso@gmail.com](mailto:ceciliaceraso@gmail.com)

**Palabras Clave:** Políticas públicas, planificación, gestión en territorio, comunicación, participación, diálogos de saberes, desarrollo endógeno, abordajes integrales.

## **Communication, planning and management in public policies of Integral Approaches for transformation. The case of the municipality of Morón, Argentina**

### **Abstract**

Planning and management applied to public policies deserve a reflection on practices in the promotion of endogenous development processes. Generally, planning from the State is conceived to control exogenous development processes thought from the outside in and from the top down. On the contrary, integral approaches aim, as their name indicates, to integrate the community in a process of dialogue of knowledge in which their own desires, needs and problems are taken into account, based on an endogenous and situated development mode. The aim is to develop in the communities a strategic thinking and decision making to solve their problems and conflicts.

**Key words:** Public policies, planning, territorial management, communication, participation, dialogues of knowledge, endogenous development, integral approaches.

## **Comunicação, planejamento e gestão em políticas públicas de enfoques integrais para a transformação. O caso do município de Morón, Argentina**

### **Resumo**

O planejamento e a gestão aplicados às políticas públicas merecem uma reflexão sobre as práticas na promoção de processos de desenvolvimento

endógeno. Em geral, o planejamento estatal é concebido para controlar processos de desenvolvimento exógenos de fora para dentro e de cima para baixo. As abordagens abrangentes, por outro lado, visam, como o nome sugere, integrar a comunidade em um processo de diálogo de conhecimento no qual os desejos, as necessidades e os problemas da própria comunidade são levados em consideração com base em um modo de desenvolvimento endógeno e localizado. O objetivo é poder desenvolver o pensamento estratégico e a tomada de decisões nas comunidades para resolver seus problemas e conflitos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, planejamento, gestão territorial, comunicação, participação, diálogos de conhecimento, desenvolvimento endógeno, abordagens integradas.

## **Sobre comunicación, planificación y gestión del desarrollo en el territorio, en el marco de las políticas públicas**

La planificación y la gestión aplicadas a las políticas públicas son tecnologías que implican una reflexión y una producción de saberes sobre la realidad, así como una reflexión sobre las prácticas en la promoción de procesos de desarrollo endógeno. Generalmente, la planificación desde el Estado es concebida para controlar procesos de desarrollo exógeno pensados de afuera hacia adentro y de arriba hacia abajo. Por el contrario, los abordajes integrales pretenden, como su nombre lo indica, integrar a la comunidad en un proceso de diálogo de saberes en el cual se tienen en cuenta los deseos, las necesidades y los problemas propios planteados con base en un modo de desarrollo endógeno y situado. Esto implica una conversación con trabajadores de los proyectos, programas y planes que ofrece el Estado.

Con el propósito de conocer el ámbito en el que nos movemos, generamos una propuesta dialógica que integre a los otros, teniendo en cuenta sus situaciones de vida y sus diferentes visiones del mundo. La metodología de la planificación y la gestión compartida con la comunidad nos invita a una reflexión epistemológica y a un posicionamiento

político en la acción social transformadora. Esto es la comunicación: aquellos procesos que nos permiten ir al otro, conocerlo, conocer su realidad y la propia, de ese modo, para reflexionar basados en nuestra posición y poder tomar decisiones (Ceraso, Araneta y Arrúa, 2012).

Entendemos a la comunicación como procesos de producción de sentidos que se dan en un marco relacional. Si graficamos los flujos posibles entre diferentes actores, el dibujo resulta en una red de relaciones, con múltiples puntos de encuentro. Estas relaciones y procesos pueden ser analizados y reconocidos a partir de múltiples miradas, en donde una de sus características más importantes es la complejidad. Pensamos la comunicación como un entramado, red de relaciones, por donde circulan deseos, sentidos y poderes que construyen consensos y desacuerdos sobre determinados aspectos de lo real.

Cuando pensamos la comunicación nos planteamos la posibilidad de generar causas para transformar nuestras condiciones de vida a través de la producción de nuevos sentidos construidos por todos. Deseamos una situación futura diferente a la actual, que nos movilice a proponernos acciones y proyectos y a construirla y alcanzarla basados procesos colectivos. Las nociones que sirven de soporte a la reflexión en este proceso de investigación, planificación y gestión son:

- a. Comunicación: comprendemos la comunicación como un proceso integral que crea las condiciones para que los saberes, vivencias y prácticas de los actores de cualquier comunidad puedan movilizarse para propiciar diálogos, generar encuentros, producir, compartir y circular sentidos. También permite fortalecernos como individuos y organizarse autónomamente como sujetos de desarrollo social. La comunicación es producción y resignificación de la sociedad ya que es expresión y puesta en común de subjetividades que aportan a la construcción de colectividades.
- b. Desarrollo endógeno o desde el lugar: privilegiamos la idea de Desarrollo endógeno y se obvia obviando en este capítulo toda la conversación controvertida que la noción de desarrollo ha arrastrado con sus mutaciones de sentido a través del tiem-

po y sobre todo del avance hegemónico del sistema capitalista. Se entiende por desarrollo endógeno o desde el lugar a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, la generación de crecientes niveles de autodependencia en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo global con lo local, de lo personal con lo social, de la sociedad civil con el Estado. Entendemos el desarrollo endógeno como un proceso de transformación de las condiciones de vida de los seres humanos. Esto es, no solo a través del despliegue de las fuerzas productivas de un país o región, sino de la capacidad de los individuos y comunidades para solucionar sus problemas, la conciencia individual y social para enfrentar y asumir dificultades y generar caminos de solución.

- c. Participación: entendemos la participación como una condición necesaria para transformar la realidad en sentidos propios. Consideramos a todos los seres humanos como sujetos de conocimiento y protagonistas de la construcción de estos nuevos sentidos. La participación es una práctica de la vida cotidiana que permite la interacción entre los seres humanos y posibilita la construcción de soluciones de mejoramiento de sus propias condiciones de vida, de manera que se le dé prioridad al bien común. La participación permite interrelaciones más armónicas en espacios familiares, escolares, laborales y culturales, en los cuales interactúan los seres humanos coordinando acciones y significados comunes.

Si bien la participación es una práctica de la vida diaria, tiene repercusiones en las esferas políticas y democráticas, de manera que entre más fortalecidos estén los procesos participativos de la ciudadanía en sus contextos cercanos, mayores beneficios se obtienen en la dimensión política de las sociedades, valiéndose de una construcción cotidiana de lo público. Son, entonces, la interacción, la construcción y los bienes colectivos tres aspectos claves de la participación.

A partir de las transformaciones aparecen nuevos escenarios y emergen nuevas racionalidades y modos de percepción para aprehender conocimiento. Por tanto, consideramos que la planificación es una tecnología

que facilita los procesos. La planificación como proceso de aprendizaje y producción de conocimiento recupera la memoria colectiva, construye y recupera identidades. A su vez, la planificación promueve la toma de decisiones, comprende la negociación desde el reconocimiento de la alteridad, se dirige a la comunidad como fuente de conocimiento, aunque va desde la lógica del hacer proyectos para mejorar la calidad de vida. La planificación es una tecnología que permite racionalizar la acción para el logro de los objetivos propuestos. Una nueva racionalidad implica sostener los procesos de planificación desde una mirada integral de la realidad, en la cual se tenga en cuenta la cultura, los modos de estar en el mundo que tienen los diferentes pueblos, las formas de construir sentidos.

Retomamos de la teoría de base la noción de educación lo cual permite caracterizar el proceso educativo mediante lo que indica Freire (1985): “La educación es praxis, reflexión y acción del hombre en el mundo para transformarlo” (1985). De esta manera, la educación, componente esencial en las políticas públicas, es un proceso permanente en el que el sujeto va descubriendo, elaborando, haciendo suyo el conocimiento y efectúa a partir de su realidad, de su experiencia, de su práctica social junto a los demás.

La educación es el resultado de diferentes acciones de aprendizaje. Aprender es la capacidad que tienen todos los seres vivos para autoorganizar su propia vida. El aprendizaje como un proceso de autoorganización de la vida obedece a los mismos procesos que están sustentados en un nuevo paradigma: autoorganización e interdependencia. El proceso de vivir es un proceso de cognición (conocer). Por tanto, conocer (conocimiento) es uno de los elementos esenciales que hacen posible la autoconstrucción de los seres vivos. Maturana y Varela llaman a este proceso autopoiesis. El significado etimológico clarifica el nuevo concepto: *auto* significa sí mismo, y se refiere a la autonomía de los sistemas para autoorganizar. *Poiesis*, que tienen la misma raíz griega que poesía, significa creación. Así pues, autopoiesis significa creación de uno mismo (Gutiérrez, 2000).

Desde nuestra perspectiva, los procesos de planificación y gestión de proyectos son instancias de producción de saberes sobre la propia rea-

lidad. Cada una de las fases del proceso de planificación promueve aprendizajes diferentes que son alimentados por las miradas de las necesidades sentidas de la comunidad.

La planificación es un proceso integral que comienza en un punto donde se pretende conocer la realidad para transformarla. Los diferentes momentos del proceso de planificación son diferenciados para su análisis, aunque en la realidad muchas veces se dan en forma simultánea. De todas maneras, podemos reconocer diferentes énfasis según el momento del proceso en que nos encontramos. Este proceso implica conocer, investigar, diagnosticar, tomar decisiones, planificar, hacer, ejecutar acciones, sistematizar, reflexionar sobre lo actuado (Ceraso *et al.*, 2012).

Durante muchos años, las políticas públicas fueron signadas por el pensamiento moderno que alentaba la fragmentación en dos sentidos, en el administrativo y en el temático. La lógica de funcionamiento de los programas y planes que el Estado desarrollaba y aún desarrolla, se circunscribe a pensar sus acciones de acuerdo con la división de áreas administrativas vinculadas a áreas temáticas. Esto coincide con lo que todavía sucede en las ciencias sociales, donde se promueve la departamentalización de la investigación y la producción de conocimiento a través de la construcción de métodos y teorías fragmentadas para los mismos objetos de estudio. Los territorios se abordan de igual manera: salud, educación, trabajo, mujer, niños, adultos mayores y políticas públicas focalizadas que tienden al desarrollo de acciones simultáneas y en muchas oportunidades, superpuestas.

En este sentido, la noción de abordajes integrales se presenta como una estrategia emergente que promueve la ruptura con el paradigma dominante en materia de planificación y gestión de políticas públicas. Al proponernos el abordaje integral de las políticas públicas en el territorio, comprendimos que estábamos ante un desafío de comunicación porque abordar integralmente una tarea implica pensar en cómo nos comunicamos con nuestros compañeros de trabajo, con otros equipos, con la comunidad, con el municipio. Aunque también implica reflexionar sobre como realizamos las tareas que nos llevan al objetivo de cada política sin fragmentar la realidad.

No se pueden realizar abordajes integrales sin pensar la comunicación porque entendemos que estos implican diferentes modos a partir del lugar en el que se implementan las políticas. Por su parte, la comunicación se vuelve un componente esencial que se entrelaza para formar el tejido que sostiene el trabajo del municipio con la comunidad en el territorio. En este sentido, creemos que el Estado, en tanto producto de una relación de fuerzas, necesita de la comunicación para poder lograr consenso en la sociedad civil. En ese punto, los abordajes integrales se presentan como una estrategia concreta muy bien lograda para gestionar estos procesos.

Gestionar es parte fundamental de todas las instancias en las que el Municipio se relaciona con la comunidad. De allí que sea importante reflexionar acerca de los roles y tareas de los equipos de trabajo municipales, de los temas y problemáticas que atraviesan a la comunidad para poder producir las articulaciones necesarias que faciliten uno o unos caminos hacia el bien común.

Existen muchas características que configuran una comunicación para pensar abordajes integrales. Las aptitudes técnicas, intelectuales y tecnológicas son centrales, pero estarían vacías si no se construyen en la alquimia de tener aptitudes sensibles que permitan constituir una mirada del alma.

Se necesita una comunicación para la transformación a partir de una perspectiva soberana, que trabaja para transformar la realidad y generar autonomía, autoorganización, autopoiesis y libertad para pronunciar la palabra propia, acceder a la toma de decisiones para llevar a cabo el propio desarrollo endógeno (Ceraso *et al.*, 2012). Esta comunicación estratégica se vale de la planificación como tecnología de transformación, en lugar de una planificación que controla una planificación que emancipa. Se necesita también de una comunicación que rompa con la mirada lineal del esquema para descubrir la mirada reticular de la realidad, donde no solo el Estado emisor tenga el poder y la población meta receptora actúe como un ser pasivo, sino como un sujeto de conocimientos.

Se precisa de una comunicación que indague sobre las prácticas sociales que engendran dominios de saber. De allí que me propongo mos-

trar cómo las prácticas sociales pueden llegar a engendrar dominios de saber, que generan nuevos objetos, conceptos y técnicas, y hacen que nazcan, además, formas nuevas de sujetos de conocimiento (Foucault, 1992).

Basados en Jesús Martín Barbero (1990), el lugar de la cultura que actúa como mediadora es muy importante. Rescatar y poner en valor la existencia y el desarrollo de los abordajes integrales como estrategia del Estado para poder pensar con una mirada integral los problemas de la comunidad. Se requiere de un cambio de cultura en las políticas públicas: los abordajes integrales. Existe una relación profunda de comunicación entre las políticas públicas y las comunidades, entre el Estado y el pueblo.

En la linealidad del modelo de comunicación podría decirse que la política pública está ubicada en el lugar del emisor. A su vez, la comunidad, las poblaciones, la ciudadanía y el pueblo están ubicados en el lugar del receptor. Es una relación de poder.

La comunicación no es lineal, es reticular, y en esta linealidad el movimiento no está contemplado. Por más horizontal que se presente la relación, el poder está puesto en el emisor porque así está constituida la creencia en el sistema, de tal modo que el emisor ejerce su poder al alimentar su incapacidad adiestrada de no escuchar y su capacidad desmedida de informar el pensamiento único que piensa imponer.

Del otro lado de la linealidad, el emisor se encuentra con la obturación de su capacidad de diálogo, ya sea porque no es escuchado, porque no encuentra canales concretos de participación y comunicación, porque no se siente valorado, porque fue mandado al silencio o porque quien está en el lugar del emisor es autoritario.

Según Kaplún (1998), existen tres modelos de comunicación recurrentes en las prácticas sociales. En ellos suelen estar paradas las políticas públicas para ir hacia “los otros”, quien hace énfasis en la información, quien enfatiza en los efectos y quien enfatiza en la construcción de sentidos en un tiempo de proceso. Las tres maneras de plantear la comunicación

existen en la realidad y muchas veces están juntas en la complejidad del sistema. Las tres son necesarias para diferentes cosas y tienen sus fortalezas y debilidades.

Generalmente, las políticas públicas van hacia los otros desde el modelo informacional o desde el modelo de los efectos buscando resultados a partir de metas físicas. La mirada para la intervención de abordajes integrales hace hincapié en los procesos, en el diálogo y en la construcción de sentidos.

Según Macha, secretaria de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales del Municipio de Morón, Argentina, “había que planificar en términos más integrales, construir un horizonte común, pensar las políticas públicas desde las problemáticas del territorio, donde más allá de los saberes específicos necesitábamos construir saberes en común. Es desde esta búsqueda donde surge Abordajes Integrales” (Macha, 2015).

En las políticas públicas donde es necesario sembrar procesos de transformación, la comunicación es un componente esencial. La labor de la comunicación es poner causas donde circule la palabra de la comunidad. Para que esto ocurra es necesario irrumpir en el silencio, tomando la palabra a través de la participación.

Todos estos conceptos explicados brevemente están dando cuenta de prácticas pacientes en las cuales los tiempos antrópicos del Estado son diferentes a los de las comunidades porque cada cultura defiende, para su identidad, su propia manera de estar en el mundo.

La modernidad lleva varios siglos de silenciar otras culturas, de homogeneizar acciones a gran escala. De allí que sea un gran desafío de la comunicación destrabar la entropía que se produjo a partir de la violencia, el miedo y la imposición de un discurso único.

Abordajes integrales se propone como alternativa a este modelo hegemónico de hacer políticas públicas. No solo es un modo de hacer, sino que parte de una posición política e ideológica que implica repensar la función del trabajador del Estado, quien más allá de poder acercar

un programa o una ayuda, debe ser consciente de su compromiso, entendido como el Estado de la gente. El compromiso y la posibilidad de ser parte de cualquier esfera del Gobierno implican tener una posición política con relación a los otros (Gutiérrez, 2000, p. 13).

Surgió, en consecuencia, en el Municipio de Morón (y tal vez en otros que no conocemos), la estrategia de abordajes integrales como iniciativa para planificar en términos más inclusivos, construir un horizonte común y pensar las políticas públicas a partir de las problemáticas del territorio, donde más allá de los saberes específicos, resultaba fundamental construir saberes en común.

Los abordajes integrales plantean un cambio de cultura en la gestión de las políticas públicas y en la relación Estado-territorio, que se constituye como paradigma emergente frente a un modelo de Estado centralizador, que es hegemónico.

Abordajes integrales plantea una posición política e ideológica que implica repensar la función del Estado con relación al compromiso con la gente. El compromiso y la posibilidad de ser parte del Estado implican tener una posición política en relación con los otros. Aquí surge un primer obstáculo-desafío, ya que, si bien hay situaciones donde se puede observar que hay más inclusión, en otros casos se encuentran con limitaciones fuertes vinculadas a cuestiones de clase social. Al poner en tensión la cultura hegemónica del Estado, entendiendo que todos gobernamos, que en términos de poder, un trabajador social está gobernando cuando se encuentra con un vecino, la barrera o el obstáculo que representa la clase social para esos dos actores que se encuentran es problemática. En ese momento, entran a jugar los elementos necesarios para profundizar el cambio de cultura entre el Estado y el territorio que son las creencias, los saberes, los prejuicios que intervienen en esa relación con el otro.

Consideramos que, cuanto más participativo sea el compromiso de los agentes municipales y los referentes territoriales del municipio, habrá más cohesión e integralidad en los equipos. Concordamos con esta iniciativa porque creemos que la posibilidad de construir una comunidad más inclusiva no se da solo en términos del Gobierno, sino que el Estado

somos todos. Por ello, con este nuevo desafío, los que se propone el municipio de Morón es lograr que los vecinos se impliquen en resolver en alguna medida el problema de otro, de esta forma todos los actores de la comunidad estarían haciendo Estado. Por ello afirmamos que parte de la transformación es multiplicar sin tener miedo de habilitar a otros en la toma de decisiones.

Siguiendo con los obstáculos y desafíos de abordajes integrales, Macha nos comentó que han tenido una experiencia exitosa en el diálogo con los gestores de las políticas públicas nacionales y provinciales que se llevan adelante en el municipio (Macha, 2015). Si bien los abordajes integrales se enmarcan en pensar las políticas públicas a partir de la lógica de problemas y no de programas, al momento de dialogar con los interlocutores nacionales o provinciales, se han podido incorporar elementos o cuestiones vinculadas al deseo de la comunidad en la gestión de las políticas públicas. Un ejemplo de ello es el Programa Federal de Viviendas, donde pudieron confluír las necesidades y propuestas de los vecinos en el desarrollo de su futura casa y barrio.

A partir de la gestión del municipio de Morón, que comenzó en 1999, se ha promovido la reinención del Estado dentro de los paradigmas establecidos. Sin embargo, la reestructuración que proponen los abordajes integrales es, en palabras de Macha (2015), por lo novedosa y reciente mucho más disruptiva y menos clara: “Esto resulta muy desorganizante en términos psíquicos y como es un proceso en construcción, no está del todo fortalecido por lo tanto está más expuesto a las amenazas y a las críticas” (Macha, 2015, p. 56). Por tanto, consideramos importante repensar la tarea, la mirada que tenemos sobre ella, identificar hacia dónde vamos y, de este modo, sistematizar las prácticas y el conocimiento producido por los abordajes integrales para ir abriendo camino, profundizar y multiplicar la experiencia.

Finalmente, otro de los desafíos y obstáculos que identifica la gestión es cómo construir el actor de la integralidad, el cual es el actor que desde el territorio lleva adelante esta tarea. Esto obliga a repensar las estructuras de las unidades de gestión comunitaria. Sin embargo, como el actor no es uno solo, sino que pueden ser múltiples, se justifica o se valida la

necesidad de multiplicar este compromiso con referentes territoriales de diferentes sectores. Ya que la modernidad con sus encuadres lineales y homogenizantes se encuentra en una profunda crisis, deben emerger modos de transformación que pongan cauces para construir sentidos y que formen tramas que produzcan redes.

## Referencias

- Ceraso, C., Araneta, F., y Arrúa, V. (2012). *Sembrando mi tierra de futuro*. La Plata: Editorial de la Unidad de Prácticas y Producción de Conocimiento. <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/planideportiva/wp-content/uploads/sites/10/2020/03/Manual-Sembrando-mi-tierra-de-futuro.pdf>
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Freire, P. (1985). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gutiérrez, F. (2000). Seminario de Comunicación/Educación, Apuntes de Maestría PLANGESCO.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús, “De los medios a las prácticas”, en: G. Orozco Gómez (coord.), Cuadernos de Comunicación y Prácticas Sociales (México, Proicon, Universidad Iberoamericana), No. 1 (1990).
- Kaplún, M. (1998). *Una Pedagogía de la comunicación*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Macha, M. (2015). Entrevista personal a la secretaria de Relaciones con la comunidad y Abordajes Integrales del Municipio de Morón.