

Planificación Estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica

*Equipo Técnico
DAM / SEU / UNLP*

INTRODUCCIÓN

En este todavía reciente Siglo XXI, la historia se expresa, se escribe y se vive con la vorágine que le imprime un poder global sin sujeto que pugna por alcanzar horizontes en permanente transformación. Esto delega en la escala de lo humanamente cotidiano nuevos y recurrentes desafíos: la vuelta a lo local, la valorización de lo propio, del saber hacer, de las tradiciones; para constituirse en el lugar donde resurgen temas persistentes y esenciales a las identidades de las sociedades locales de todo tiempo.

Sin embargo los contextos y escenarios en que se reavivan estas fuerzas, son permanentemente diferentes por lo que las simetrías o linealidades en materia de construcción y desarrollo son casi impensables a modo de análisis.

En el marco de un contexto democrático, escenarios de gran incertidumbre, necesidades humanas muy insatisfechas y un “mercado” feroz; las estrategias locales de desarrollo económico y social resultan sugerentes como herramientas de cambio y transformación del devenir poco feliz de los últimos tiempos.

Cuando nos referimos a **Planificación Participativa** pensamos en un proceso dialéctico, multifacético y plural que implica momentos que no necesariamente tienen una lógica cronológica, que refieren a la toma de decisiones públicas o *colectivizadas* (en términos de Sartori), y suponen un escenario continuo de decisiones. Este proceso complejo abarca la generación o disponibilidad de información, tecnologías de gestión, metodologías participativas de definición de la agenda pública (corto plazo), lineamientos estratégicos de desarrollo (corto, mediano y largo plazo), y redefiniciones en la gestión-administración municipal.

El proceso de Planificación Participativa se ve transversalizado por la participación como condición *sine qua non*, y por otro lado, se debe integrar y atravesar la estructura político-administrativa de la gestión municipal a fin de hacer correr estos dos subprocesos de manera paralela, casi a ritmo armónico y estrechamente articulados, transformándose hacia una nueva fórmula cogestionaria entre público-privado y sociedad civil.

Lo anterior se desprende de la tan estudiada relación entre el sistema democrático (en el que ocurren estas cosas) y la efectividad-legitimidad-aprobación de las decisiones estatales respecto de las demandas sociales.

En un momento en que las representaciones se dudan, caducan, se compran, y se venden, la legitimidad de la democracia entra en duda dadas estas condiciones de funcionamiento del sistema político argentino y los indicadores de necesidades sociales, nos resulta imperioso repensar las modalidades de trabajo con metodologías participativas en función de que los límites aceptables desde la necesidad o el imperativo ético se hacen cada día

más estrechos. Esto se acompaña por el desmembramiento simbólico y real del estado como ejecutor, planificador, e institución que ordena a la sociedad como tal. En este sentido el Estado y la sociedad deben reentenderse y reencontrarse en la búsqueda de un camino equitativo y en igualdad de condiciones, a partir de metodologías participativas que dan pie al empoderamiento de actores sociales ausentes históricamente o en desventaja en términos de mercado.

La metodología participativa llevada adelante desde la Dirección de Asuntos Municipales reconoce a actores a partir de sus intensidades de preferencias desiguales en relación a intereses que los mueven a participar, comprometerse y vincularse con un proyecto colectivo. Se reconoce que existe un *affetio societatis* como presupuesto subyacente, que se explicita en un consenso “mudo” y aparentemente imperceptible, en una sociedad local.

El objeto de este trabajo es invitar a la reflexión a quienes de algún modo participan en procesos de planificación, acerca de la coherencia entre metodologías participativas y crisis en la Argentina de hoy, a modo de encontrar caminos valederos y legítimos hacia los escenarios deseables que vislumbramos de modo tenue y sobre los que es preciso trabajar concertadamente en la construcción de la historia común, rescatando las cuestiones identitarias que definen lo local.

1. INTERACCIONES ENTRE METODOLOGÍA, PROCESOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTEXTO

La Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP ha estado trabajando en la Provincia de Buenos Aires, en procesos de transferencia de herramientas de Desarrollo Local desde 1995, y Regional desde 2000, sustentado en la construcción de una metodología propia, basada en la conjunción de aspectos teóricos y prácticos. Se detallarán en adelante, los aspectos fundamentales de esta metodología.

En primer lugar hay que destacar dos aspectos básicos que estructuran nuestro trabajo: la disponibilidad de información (y su posterior acceso, uso, y recreación) y la participación como insumo *sine qua non* cualitativo de aquella y de gestión.

1.1 Etapas del Proceso de Planificación Estratégica Participativa

La puesta en práctica de esta herramienta, requiere de un pormenorizado reconocimiento y análisis de la situación actual. Cabe resaltar que la disponibilidad de datos e información a tiempo real permite accionar con un valor de oportunidad y calidad en la toma de decisiones públicas, que resulta coherente a la dinámica de la democracia moderna en un contexto global. Otra de las implicancias del accionar del Plan Estratégico es la articulación de procesos participativos conducentes a la fijación de objetivos deseables, concertados y compartidos; en un escenario de disensos, negociaciones y acuerdos.

Cuando nos referimos a **Planificación Participativa** pensamos en un proceso dialéctico, multifacético y plural que implica momentos que no necesariamente tienen una lógica cronológica, que refieren a la toma de decisiones públicas o *colectivizadas* (en términos de Sartori¹), y suponen un escenario continuo de decisiones. Este proceso complejo abarca la generación o disponibilidad de información, tecnologías de gestión, metodologías participativas de definición de la agenda pública (corto plazo) y lineamientos estratégicos de desarrollo (corto, mediano y largo plazo), y redefiniciones en la gestión-administración municipal.

¹ Sartori, G. “Teoría De La Democracia. El Debate Contemporáneo”. Cap. 8. Una Teoría Decisional De La Democracia”, ed. Alianza

En el Plan Estratégico podemos diferenciar cuatro grandes etapas: Diagnóstico Preliminar, Elaboración del Diagnóstico Consensuado y Propuestas, Formulación del Plan y por último, Implementación.

1ª Etapa - Elaboración del Diagnóstico Preliminar

Esta es la primera etapa, ya que partimos del supuesto de que planificar implica contar con información para maximizar la participación en términos de propuestas y diseño de políticas públicas. Incluye la recopilación, sistematización, tratamiento y análisis de la información secundaria disponible en reparticiones públicas (municipales y provinciales), como también en otros organismos; y estudios vinculados a la temática, respecto a las diversas regionalizaciones existentes en el ámbito provincial. Además se construye el Proyecto GIS de ese territorio, que abarca:

- **Construcción de la Base de datos alfa-numérica** (Sistematización y procesamiento de la información existente;² adecuación de la base de datos para su levantamiento en tecnología GIS; carga de información)
- **Adecuación de la información gráfica** (Recopilación de la base cartográfica; adecuación de la misma para su levantamiento en tecnología GIS)
- **Construcción del proyecto GIS** (Procesamiento de la información gráfica y alfa-numérica; producción de resultados; ajustes y puesta a punto)
- **Transferencia** (Puesta a punto del hardware y el software en los propios municipios; capacitación de los recursos humanos necesarios; transferencia de los mecanismos de actualización e incorporación de otros elementos a la base de datos)

En esta primera etapa se trabaja en la difusión del Plan Estratégico. Los pasos a seguir en principio son:

- *Firma del Convenio* entre los municipios y la Universidad Nacional de La Plata, ya que ésta desde la Secretaría de Extensión Universitaria tiene una fuerte convicción en acercar e imbricar la Universidad con la comunidad.
- Conformación de los *Equipos Técnicos Municipales*, a fin de contar con un grupo de técnicos locales, que adapten y adopten la metodología de trabajo, en función de la transferencia de nuestra experiencia y consolidar el proceso en el territorio.
- *Acto de Lanzamiento* Comunitario del Proceso, prensa y difusión, a fin de sociabilizar la intención y decisión municipal de encarar un proceso de Planificación Participativa, e involucrar a los actores sociales en el mismo.

Partiendo de la idea de que la implementación de estrategias para el desarrollo local y regional es un proceso complejo y dinámico que permite prever los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad, *a partir de un conocimiento preciso de la realidad del territorio, del contexto socioeconómico, de las dificultades a superar y las ventajas a ampliar*, la DAM-SEU-UNLP, con el apoyo de los Equipos Técnicos Municipales, comienza a trabajar en la elaboración del Diagnóstico Preliminar, construcción de información primaria (censo), sistematización de información dispersa, y datos que contribuyen al conocimiento de la realidad. En él se analizan los factores ambientales, sociales y económicos que intervienen y condicionan la calidad de vida de la población y las oportunidades de desarrollo de esa comunidad.

Para la elaboración de propuestas viables y su traducción en acciones concretas, es necesario tener un conocimiento preciso de la realidad social, económica y física de nuestro territorio y su comunidad. Por eso afirmamos que el Plan Estratégico comienza a instalarse en la comunidad el día que se inician los relevamientos de información para elaborar el prediagnóstico. En los casos de trabajo a escala local, el Censo y la sistematización de la información resultan el insumo básico para comenzar a trabajar, en el caso de la escala

² En base a información secundaria existente, a escala de radio y fracción censal.

regional, la información primaria se construyó mediante una muestra socioeconómica y se reconstruyó el diagnóstico preliminar regional en base a información municipal, provincial y otra disponible de fuentes secundarias.

2ª Etapa - Elaboración del Diagnóstico Consensuado y de las propuestas. Actores y espacios de participación comunitaria

Luego de una primera aproximación estadística, cuantitativa, contando con datos georeferenciados a partir del GIS, es necesario completar el Diagnóstico con las opiniones y vivencias de los habitantes de la comunidad, actores fundamentales para la identificación de los problemas y sus causas, y elaborar propuestas a partir de la propia lógica de acción de los actores sociales. En esta etapa se preguntará también *qué quiere ser* esa comunidad y *cómo piensa el desarrollo* del territorio.

Para canalizar la vitalidad participativa de vecinos e instituciones en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas, es indispensable contemplar espacios de participación ciudadana en el marco de la planificación estratégica.

A la vez, es responsabilidad de los coordinadores del Plan alentar la discusión acerca de objetivos y prioridades sobre la base de lo *que puede ser*. Los Equipos Técnicos deben tener una actitud responsable que contribuya a la construcción de una utopía alcanzable y, para ello, el conocimiento de las potencialidades propias y las características del contexto son patrones ineludibles.

Esta etapa constituye el período de más intensa participación de la comunidad. En los espacios de participación locales y regionales –surgidos a partir de los Talleres Temáticos y Territoriales, Comisiones de Seguimiento, Organos Promotores Locales y Foros Regionales, respectivamente- se abordaran grandes temas relacionados con las problemáticas sociales, las actividades económicas, los servicios públicos, la infraestructura urbana, etc. con el fin de alcanzar posturas consensuadas por toda la comunidad en cuanto a la caracterización de dichas problemáticas, priorización y las soluciones posibles.

En términos generales se llevan adelante cuatro Talleres Temáticos: Taller Productivo Comercial, Taller Urbano Ambiental, Taller Social, Taller de Turismo.

Cada Taller Temático se ha desarrollado en dos ó en tres encuentros abiertos a toda la comunidad, hasta el 2000 (momento en el que observamos la necesidad de repensar la metodología en función del contexto socio económico, sobre el cual nos explayaremos más adelante). En el primer encuentro se hace una puesta en escena de la problemática y se conforma el espacio de control y seguimiento “Comisión de Seguimiento”, en los posteriores se definen prioridades sentidas por los actores involucrados. A medida que transcurre el proceso, las comisiones de seguimiento se conforman luego con otros actores que se van sumando a la construcción del mismo, él el espacio llamado “Mesa de Concertación”³, que representa un espacio de confluencia y negociación entre actores, donde se debaten y profundizan los temas relevantes para el futuro de esa comunidad. Se llega a los primeros acuerdos del Plan en cuanto al diagnóstico, los lineamientos estratégicos y las acciones de mediano y corto plazo, surgidos de los Talleres y el trabajo comunitario. Y se definen actores involucrados en cada una de las temáticas, conformando comisiones de trabajo, que avanzarán en la formulación y control de implementación del plan.

³ En los distintos casos adquiere distinta denominación adoptada por los actores participantes: *Unidad de Coordinación* en Tres Arroyos, *Consejo Regional* en la Región Tuyú Mar y Campo, *Mesa de Consenso* en Lincoln, entre otros.

En el caso regional, se realizó una reunión local y foros regionales⁴. Se iniciaron con la reunión de apertura en cada uno de los Organos Promotores Locales (OPL) y luego se profundizó la discusión en los Foros Temáticos Regionales. Los Foros Temáticos Regionales fueron instancias de construcción de consenso entre las distintas localidades, con el fin de elaborar un documento definitivo que reflejó los problemas encontrados en torno a cada tema, los priorizó y esbozó posibles soluciones. En la reunión de apertura de cada Taller Temático, la comunidad designó uno o varios representantes, encargados de llevar las resoluciones de la localidad al Foro Regional, es decir, se conformaron Comisiones de Seguimiento surgidas de los OPL.

Para ello, el Plan Estratégico Regional se propuso constituir espacios institucionales específicos para las escalas de trabajo local y regional, considerando las particularidades de cada Municipio y la complejidad derivada de la conjunción jurisdiccional.

De esta manera, una vez acabadas las rondas de reuniones de los cuatro Talleres Temáticos, Territoriales, OPL y Foros Regionales, se conforma el espacio de construcción de consensos, integrado por miembros representantes directos de la comunidad, sumado a representantes del gobierno local.

3ª Etapa - Formulación del Plan

Una estrategia de desarrollo, entonces, es el diseño concertado del camino más conveniente y la selección del vehículo más eficaz para que lleve a una comunidad desde un presente insatisfecho a un futuro con mayores posibilidades de satisfacción de las necesidades definidas y priorizadas en el marco del consenso con los diversos actores que intervienen en la dinámica de ese proceso.

La definición de estrategias no es un producto sino un proceso, esencialmente dinámico, continuo y cíclico, compuesto por acciones implementadas, evaluaciones permanentes y momentos de discusión y concertación entre los actores involucrados para corregir o confirmar rumbos y prioridades. Este proceso se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes definidos por la comunidad. Planificar definir el conjunto de disposiciones adoptadas para ejecutar un proyecto, es decir, diseñar de manera participativa la agenda pública, tendiendo a partir del involucramiento de la gestión municipal, de solaparse sanamente con la agenda política local.

Durante la tercera etapa del Plan Estratégico los integrantes de las Mesas de tienen a su cargo la formulación del Plan (con la asistencia metodológica de la DAM-SEU-UNLP) a través de las siguientes acciones:

- elaborar la *matriz DAFO*
- definir el *modelo de desarrollo*
- determinar los *ejes estratégicos*
- establecer los *objetivos específicos*
- diseñar *programas y acciones*

Estas reuniones de trabajo son abiertas a toda la comunidad, pero sólo tendrán voto los veinticinco representantes electos, como ya se ha mencionado.

Una vez diseñado el Plan Estratégico, se presenta a la comunidad toda para la firma del Contrato Social, hito que marca la primera culminación del proceso de discusión, búsqueda de consenso y diseño del plan. Con la firma del Contrato Social, las partes involucradas se

⁴ En el caso regional, el planteo metodológico original preveía dos instancias locales y dos regionales, pero la evaluación permanente del proceso ha permitido realizar ajustes para un mejor aprovechamiento de los tiempos y una eficientización del trabajo de los vecinos de la Región en dichos espacios de participación.

comprometen a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos consensuados por todos los sectores de la sociedad.

4ª Etapa- Implementación del Plan

En esta etapa se pondrán en marcha todas las políticas tendientes a lograr el desarrollo socio económico del territorio, que han sido discutidas y consensuadas en cada uno de los ámbitos de participación generados a lo largo del Plan.

La etapa de implementación no significa un cierre sino, por el contrario, marca el comienzo de un proceso cíclico en el que se deberán llevar adelante medidas tendientes a producir nuevos diagnósticos y a plantear nuevas estrategias para el desarrollo.

1.2 Metodología de Trabajo en los Talleres Temáticos, Territoriales, OPL y en los Foros Regionales

Las reuniones de los Talleres Participativos que se realizan en cada uno de los casos contaron con tres momentos:

- a) Apertura: el coordinador de la DAM-SEU-UNLP realiza una breve exposición acerca de la marcha del Plan estratégico y presenta la metodología de trabajo.
- b) Trabajo en Comisiones: los participantes se reúnen en comisiones para profundizar la discusión a partir del planteo de identificación de problemas / aspectos negativos, posibles soluciones a esos problemas, potencialidades / aspectos positivos. Cada comisión designa un moderador, un secretario de actas y un relator.
- c) Plenario de síntesis: los relatores hacen la puesta en común del trabajo realizado por cada uno de los grupos mientras el Equipo Técnico de la DAM-SEU-UNLP elabora una síntesis general.

La construcción de consensos a la que colaboramos en llegar implica la concertación de intereses sectoriales en función de temas comunes e involucramiento cierto y responsable por parte de la comunidad⁵ en la materialización de las propuestas junto a la gestión municipal y otras instituciones públicas o privadas. El esquema de decisiones y debate acerca de las mismas refleja la horizontalidad de la propuesta participativa, en la paridad entre iguales, el respeto y reconocimiento del “otro⁶” como un par, vecino, partícipe de la propuesta. Esta metodología implica un cambio en la manera de gestionar lo público, definir prioridades, tomar decisiones que tienen que ver con la gestión y las necesidades reales, el diagnóstico permanente, para que los recursos públicos “lleguen antes” que las carencias y sufrimientos sociales.

Una vez finalizado el Plenario se proponen los miembros que conformarán las Comisiones de Seguimiento. Esta red de Comisiones a lo largo del proceso se entrelazan temática, personal y subjetivamente en la Mesa de Concertación (tanto en la escala local como en la escala regional), trabajando en la gestión-formulación de proyectos y acciones en interacción con la gestión municipal y el apoyo técnico-metodológico de la DAM-SEU-UNLP.

⁵ Resulta interesante revisar la propuesta de “sistemas de comités” que construye Sartori (op. cit).

⁶ siguiendo a Todorov, que encara el proceso de conocimiento del Otro en fases sucesivas, tomando a ese proceso como un solo acto que implica avances y retrocesos. Ver Todorov, T., “Las morales de la historia”, Ed. Paidós, Barcelona, 1993, cap. 2, pp.37.

2. CRISIS, PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, SUBJETIVIDADES E INTENSIDADES DE LOS ACTORES

La dinámica y velocidad que signan nuestra época requieren una construcción permanente de estrategias que exploten ventajas, aprovechen oportunidades, adviertan amenazas y riesgos y sean capaces de asimilar nuevas tendencias y sorpresas, variando, si es necesario, los objetivos instrumentales sin perder las grandes metas de una mejor calidad de vida colectivo.

En este marco cabe considerar a toda crisis como un factor que “*produce*”, se convierte en un elemento proyectual y es resultado de conflictos entre proyectos políticos. Surge la necesidad de redefinir sentidos de la acción y de hacer de toda crisis de integración social, un momento en el que afloran y emergen las subjetividades⁷. La multiplicidad de identidades en el escenario local / regional, adquiere vivacidad y se manifiestan, por un lado los particularismos (como elementos sociales de un nuevo grupo que precedentemente no había tenido palabra en escena y por el sólo hecho de unirse modifica la estructura política de la sociedad), y por otro, hasta formar un solo movimiento, el que agrupa las voluntades político-institucionales para recomponer un orden de la democracia.

Detengámonos en las interacciones de los acontecimientos objetivos y subjetivos que se implica en una sociedad. El punto de partida es el *impasse*⁸: algo ocurre que no tiene lugar en esa lógica, algo irrumpe y desestabiliza la consistencia de esa lógica.

La crisis como espacio temporal y subjetivo de transición se configura como momento de producción, descomposición, composición. Describe un estado de cosas donde hay destitución de una totalidad pero también hay fundación de otra⁹, seguida de una recomposición general en otros términos que redefine el contexto.

Hoy, en el marco de un contexto democrático, escenarios de gran incertidumbre, necesidades humanas muy insatisfechas y el imperio de un “mercado” feroz; las estrategias locales de desarrollo económico y social resultan sugerentes como herramientas de cambio y transformación del devenir de los últimos tiempos de crisis.

La crisis que atraviesa el Estado y la política argentina, no significan un *impasse* de la lógica del estado de bienestar al neoliberal, sino que el sentido que atraviesa a la crisis es la redefinición de un estado presente, impulsor, que compete a la idea de agregación de la sociedad; es decir, tiende a la lógica que implica un rol y su efecto articulador inmerso en la dinámica de la construcción.

A partir del pasado *19 de diciembre* los argentinos hemos penetrado en una de las crisis más profundas de nuestra historia. La ruptura simbólica con el sistema democrático representativo y la búsqueda de nuevas formas de gobierno que acerquen la ciudadanía a sus decisiones de manera más directa, constituye una de las tensiones centrales del momento que protagonizamos.

Otra tensión, a modificar de modo prioritario, es el empobrecimiento vertiginoso, que excluye hasta *el hambre* a más del 50% de nuestra gente; y que denota que las decisiones políticas se toman alejadas de las necesidades de los ciudadanos.

El agotamiento de una lógica también implica el agotamiento de las estrategias de pensamiento y de intervención propias de esa lógica. Es por esto tan obvio y de sentido común que nos resulta apropiado y pertinente repensar las metodologías participativas de planificación estratégica en función de las redefiniciones tangibles e intangibles que impone la crisis.

⁷Portantiero, J.C.; “La producción de un orden”, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, pp. 173.

⁸Lewkowicz, I. extraído de “Página 12”, Edición del 20 de Julio de 2002.

⁹Lewkowicz, I. op.cit.

Si miramos la realidad social desde los distintos prismas que nos permiten acercar y alejar el foco, reconocemos que las subjetividades sociales emergen dadas las intensidades sentidas por cada grupo como imperiosas, y que a la vez ceden ante la solidaridad humana de la extrema carencia.

Sin lugar a dudas, no hay ánimo colectivo¹⁰ de dejar lugar a que la crisis se estabilice y se apodere del horizonte. Este es el desafío planteado implícitamente en función del ánimo constructivo y propositivo evidenciado por la sociedad argentina en sus “salidas a la calle”, que resultan muestras y expresiones de la participación latente y no encaminada hasta ahora de manera integral por canales políticos-partidarios.

Esto nos mueve a la reflexión acerca de la necesidad y oportunidad que tienen los gobiernos locales -a través de las prácticas institucionalizadas de planificación participativa- para capitalizar las sinergias de los numerosos colectivos sociales movilizados a partir de la crisis terminal de diciembre de 2001.

3. ANÁLISIS CATEGORIAL PARA EL CONTROL DE LOS ESCENARIOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Basados en el contexto de crisis enunciado (situacionalizado a cada realidad local) proponemos y analizamos cuatro categorías básicas a ser tenidas en cuenta para la construcción de escenarios de planificación estratégica participativa desde una perspectiva de articulación y control de las complejidades muchas de ellas dadas -y sobre las que se tiene incidencia real restringida- y otras -la mayoría- pasibles de control político, social y técnico.

Las categorías enunciadas son:

- A. **Político - Ideológicas.** Refiere a los factores de articulación orgánica entre Estado y Sociedad Civil, a la legitimidad de la esfera de lo público, y a una nueva dimensión del concepto de “ciudadanía” por la vía del empoderamiento social.
- B. **Contextuales.** Incorpora los elementos de ponderación dinámicos que asignan certidumbre a cualquier proceso de planificación y gestión (externalidades positivas y negativas). La consideración de sus factores permite “situacionalizar” las estrategias metodológicas y adoptar las decisiones políticas y técnicas más oportunas para cada momento.
- C. **Actitudinales.** Da cuenta del status de comportamiento individual y colectivo de los actores que participan en el proceso, identificando roles y responsabilidades y evaluando la disposición comunitaria (público/privado/asociativo) para la construcción de acuerdos y mediación de intereses.
- D. **Operacionales.** Hace referencia al corpus de herramientas y medios considerados para una conducción eficaz y eficiente de los procesos de planificación y gestión participativa. Si bien su carácter revela una preocupación central por el control metodológico de los procesos desarrollados, requiere de una consideración inmanente de las demás categorías.

¹⁰ O no queremos permitir desde nuestro lugar que lo haya, ni que se torne en “normalidad”.

Cuadro síntesis de Categorías y Dimensiones para el control de los escenarios de planificación estratégica

CATEGORIAS	POLITICO – IDEOLOGICAS (Control en los mecanismos de legitimidad institucional)	CONTEXTUALES (Control de las Externalidades)
DIMENSIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernabilidad (capacidad de gobierno, y legitimidad de las instituciones) • Rol del Gobierno Local (respuesta a la ausencia del Estado) • Democracia representativa/semidirecta (cultura política y ejercicio de los mecanismos de empoderamiento social) • Sociabilización (apertura y Transparencia de lo público) • Liderazgo (capacidad de conducción y accionamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis (Incidencia de los condicionantes estructurales y coyunturales) • Tiempo (Imperativos y prioridades) • Identidad - singularidad del escenario (particularidades de lo local en el contexto) • Competencia / complementariedad (formas de interacción con el contexto supralocal) • Posibilidades y Límites jurídico administrativos (límites de lo instituido y capacidad para su transgresión) • Sustentabilidad económica y construcción de poder real (plataforma de viabilización)
CATEGORIAS	ACTITUDINALES (Control en los procesos de participación)	OPERACIONALES (Control metodológico)
DIMENSIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia (consustanciación con lo propio: ser parte, tomar parte, formar parte) • Convicción (nivel de aceptación de las bases ideológicas) • Involucramiento (capacidad para acompañar un proceso) • Apropiación (capacidad de identificación con el proceso) • Protagonismo (corresponsabilidad en la generación de ideas y en la acción) • Liderazgo (capacidad de conducción y accionamiento) • Capacidad de Diálogo entre actores (disposición al consenso / articulación de intereses) 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación (capacidad de apertura y convocatoria) • Construcción de consensos (búsqueda de acuerdos explícitos entre los diversos actores) • Información / herramientas de gestión (sociabilización y transparencia) • Plazos (manejo de los tiempos según criterios de oportunidad social, política y técnica) • Institucionalización de los procesos (plafón para la formalización de los acuerdos) • Capacidad de accionamiento/ejecutividad (capacidad para transitar del consenso al discurso y de este a la acción) • Involucramiento intrainstitucional (mecanismos de viabilización interna) • Monitoreo (mecanismos de control interno y externo de los procesos) • Medición del Impacto (valoración de los correlatos político-institucionales, sociales y económicos durante y con posterioridad a la implementación de los procesos) • Transferencia (capacidad de traslado de los mecanismos y conductas adquiridas durante el proceso a otras situaciones análogas)

4. LA METODOLOGÍA. UN FACTOR NECESARIAMENTE DINAMICO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA

Desde el rol social que le toca a los políticos / agentes / actores involucrados / interesados en procesos de participación y desarrollo social y económico, la metodología (participativa) de trabajo es nuestra herramienta de transformación y construcción, que hoy más que nunca debe estar cerca de la gente, en función de la construcción de un proyecto colectivo compartido, equitativo, fértil e incluyente.

Este re-direccionamiento “productivo” de nuestra sociedad afecta de manera directa los procesos de planificación participativa que venimos desarrollando. Si bien la Planificación Participativa juega un rol esencial al facilitar la participación comunitaria y colaborar en el ensanche de la toma de decisiones; consideramos que es necesario instrumentar mecanismos de revisión constantes en la metodología que atiendan a la dinámica de los procesos sociales; tales como: los plazos de planificación y gestión, la Institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios Instituidos y los espacios Instituyentes, la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo.

Esta revisión metodológica debe ser capaz de producir un abordaje “situacionalizado” en nuestra realidad, y aspirar a la sustentabilidad de los planes llevados adelante.

En efecto, no es tarea fácil lograr el consenso entre los diferentes agentes sociales de un área para la definición de una estrategia de actuación común en el desarrollo territorial y social. Con frecuencia aparecen posiciones enfrentadas que pueden agravarse durante el proceso, si no se emplea una metodología adecuada.

Los ítems mencionados como posibles disparadores de revisión metodológica, se interrelacionan y vinculan fuertemente a las categorías de análisis que proponemos como centrales para todo proceso de planificación estratégica participativa. Cabe recordarlas a modo de comentar las interrelaciones que se manifiestan: Político-Ideológicas, Contextuales, Actitudinales, Operacionales.

Estas interrelaciones son dinámicas, complejas, todas ellas multidireccionales en menor o mayor grado. Sin embargo nos parece interesante diferenciar dos planos de análisis, de los muchos posible de analizar, a modo de reflexión en torno al objetivo del trabajo.

El primero de ellos conjuga fuertemente las categorías Actitudinales y Operacionales con los plazos de planificación y gestión, la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo. El otro las Político-Ideológicas y Contextuales y las cuestiones en torno a la Institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios Instituidos y los espacios Instituyentes.

Estos planos pueden variar el orden abarcativo del otro, se superponen o uno toma preeminencia sobre el otro según sea el discurrir del proceso participativo.

Partimos del reconocimiento de que entre los planos de análisis existe una diferencia fundamental que estriba en el grado de discrecionalidad -y por lo tanto de control- con que se cuenta desde un **espacio de articulación**¹¹ para ejercer presión o modificación directa y/o indirecta en las dimensiones que implica cada categoría. Así, es evidente que la

¹¹ Referimos de esta manera al espacio que constituye el marco de la interacción formal entre los agentes gubernamentales, los actores del sector privado y los integrantes del tejido asociativo local en donde se canalizan inquietudes sectoriales y se establecen mecanismos para la construcción de consensos y/o negociación.

discrecionalidad tiende a disminuir en cuanto a lo político-institucional o contextual, y que tiende a aumentar (aunque no crece linealmente) en cuanto a lo actitudinal y operacional.

Además se reconoce que esta discrecionalidad se vincula en términos muy realistas a la capacidad de ejercer influencia y ejercer poder desde los espacios de articulación generados a partir de los procesos participativos, y de transformación a la que coadyuva la metodología propuesta por nosotros que genera estos espacios sociales-articuladores. A pesar de este reconocimiento, sostenemos como supuesto, que dada la complejidad de éstos procesos, todas las interacciones son dialécticas, recíprocas y por lo tanto configuradoras dinámicas de la realidad en un corte temporal.

En el plano de las categorías Actitudinales y Operacionales inherentes a la metodología participativa cabe repensar los plazos de planificación y gestión, dado que tanto en lo referente a lo actitudinal de los actores partícipes, las confianzas en los proyectos colectivos se afianzan en relación cuasi directa con la respuesta, el hecho concreto, la visualización de la demanda satisfecha. Lo anterior refiere sin dudas al corto plazo, al ayer, al pequeño granito de arena que construye el castillo. Todo esto consolida el espacio de participación comunitaria ya que reedifica la legitimidad de un ejercicio de poder democrático y no solo por el carácter democrático del origen eleccionario.

El sentimiento de “pérdida de tiempo” del vecino, asociado a la percepción de que no obtienen nada a cambio de su esfuerzo es peligroso y contraproducente, pudiendo ser la causa del fracaso de un proceso de este tipo. Siendo hoy los tiempos apremiantes es que insistimos en esta dimensión como un aspecto crítico a tener en cuenta en los procesos de planificación y en relación a la acción inmediata por parte de los impulsores del mismo (el municipios y todos los personajes públicos y privados involucrados) a fin de mantener una relación respetable y recíproca con el ciudadano.

En este sentido, la revisión apunta fundamentalmente al diseño de los cronogramas de las fases participativas del Plan Estratégico, el rechazo al “reunionismo”, y sí la apuesta a jornadas de trabajo comunitario fuertemente propositivas, garantizando previa representatividad del tejido institucional local vinculado a la temática convocante.

Así también se combina con la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo. Si bien esto se relaciona con las otras categorías en las que disminuye el grado de discrecionalidad, pertenecen a lo operacional y metodológico, ya que lo estratégico en términos de caminos a alcanzar implica una prospección que se construye desde lo cotidiano, si es que la metodología lo prevé. La planificación de escenarios de participación y gestión participativa, hoy en Argentina debieran prospectarse a no muy largo plazo dadas las condicionantes y límites que tenemos en cuanto al concierto internacional globalizado.

Estos espacios de articulación practican subjetivamente la animación social, como función catalizadora para generar sinergia entre actores y el flujo de información, para reducir incertidumbre y facilitar la toma de decisiones, en cuanto empoderamiento social. Esta animación social responde y se encuadra en los patrones propios y particulares de la identidad, cultura y modo de *saber-hacer* local.

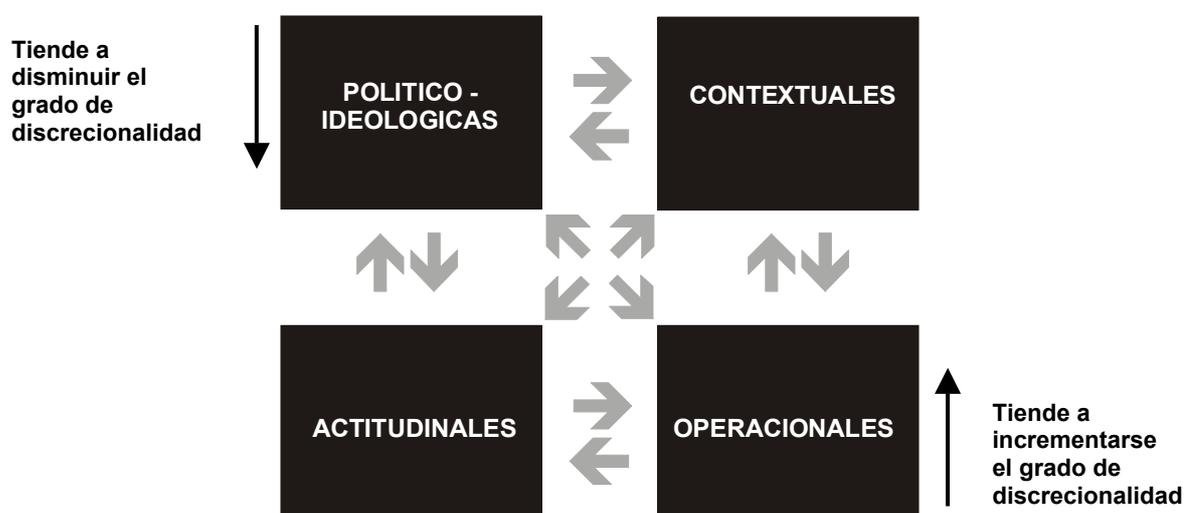
Las segundas categorías, las Político-Ideológicas y Contextuales en las que existe menor grado de discrecionalidad, se pretende operar a favor del cambio, que se reconoce no estructural, sino incremental, teniendo en claro el horizonte construido a partir de certidumbres concertadas de manera comunitaria.

Las cuestiones en torno a la Institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios Instituidos y los espacios Instituyentes, se vincula estrechamente con el contexto político e ideológico del territorio en el que se interviene o participa, y el

grado de permeabilidad del poder político al proceso participativo. En primera instancia los procesos de desarrollo local o planificación participativa se correlacionan a una decisión y /o voluntad política. Sin embargo esta decisión puede responder a varios o diversos intereses, explícitos e implícitos de origen casi exclusivamente político¹².

También resulta claro que la institucionalización de estos procesos además de dotar de legitimidad social al propio espacio de articulación y transformar en proyecto multiactoral a los acuerdos y decisiones que allí se expresan y entretienen, se transforma en un vehículo que refuerza el nivel de discrecionalidad en las esferas político-ideológicas y contextual, en la medida que se exhibe como un mecanismo de formalización política hacia adentro y hacia fuera del propio espacio.

Discrecionalidad en la transformación de escenarios de planificación estratégica



En cuanto al macro contexto multifacético en que se inserta una realidad local / regional, cabe destacar la importancia que tiene desde un punto de vista metodológico considerar las relaciones y posibles vinculaciones entre los distintos niveles del Estado: Nación, Provincia y Municipio, con el propósito de aprovechar los espacios de articulación estatal a favor de un proceso de desarrollo local / regional, que se tiñe sin dudas de matices político-partidarios, siendo necesario contar con políticos locales que tengan capacidad de gestión en estos términos.

Los escenarios en los que se desarrollan estos proceso participativos, liderados por una voluntad política hasta cierto punto manifiesta, encuentran (o pueden encontrar) límites en cuanto al entorno favorable necesario para lograr una articulación cierta entre los niveles del estado. En este sentido hay que destacar la perversa y esquizofrénica distancia entre el discurso descentralizador y modernizador del Estado y las prácticas concretas en cuanto a descentralización de recursos, tanto financieros como de gestión-institucionalización-administrativa para hacer efectivo el discurso, y construir un entorno favorable para la construcción de escenarios participativos de gestión del desarrollo local, como componentes de una política de estado nacional.

¹² Adscribimos a la hipótesis de Downs de que todo político lucha por el poder.

5. ALGUNAS PROVOCACIONES FINALES

Luego de indagar en la necesidad de revisión metodológica de los procesos participativos, considerando las transformaciones de los escenarios de actuación a partir de situaciones de crisis, presentamos algunas propuestas provocadoras para el debate:

- **Resignificar el enfoque de la Planificación Estratégica como metodología de Planificación Participativa:** Los fundamentos ideológicos de la Planificación Estratégica -asociados desde sus orígenes a una doble vertiente empresario-militar- han ocasionado más resistencias que adhesiones en claustros universitarios y en ciertos espacios de la administración gubernamental, por su vinculación a las corrientes de la Nueva Gestión Pública¹³ caracterizadas como “Neoempresariales”. No obstante nuestro claro y explícito distanciamiento de estos enfoques, reivindicamos los aportes metodológicos validados por la praxis, a la luz de una revisión conceptual que cuestiona los resquicios tecnocráticos y pone el acento en la construcción de verdaderos espacios de democracia participativa.
- **Recrear una nueva cultura democrática multiactoral:** En base a lo precedente y a partir del ejercicio metodológico del plan participativo, se genera una relación entre representación y rendición de cuentas del funcionario público, que admitiría una nueva cultura democrática verdadera basada en una nueva forma de ver la representación, compuesta por:
 - Un Sistema administrativo municipal que se estructura sobre la base de métodos, procedimientos y principios e instituciones sustentados en la búsqueda de la transparencia administrativa y cercanía a las necesidades del ciudadano
 - Unos representantes conscientes de cumplir sus deberes de transparencia mediante mecanismos de control social de la gestión municipal.
 - Unos representados informados permanentemente por sus gobernantes, o el gobierno local utilizando las tecnologías de gestión apropiadas a partir del proceso de planificación.
- **Establecer compromisos previos de viabilización político-técnica de los acuerdos:** Consolidar al interior del gobierno municipal una plataforma de viabilización de los consensos que puedan alcanzarse en los espacios de articulación creados por el Plan, con el fin de garantizar un **pacto político institucional ex ante**. Amparado en esta figura de compromiso anticipado, **el contrato social** que rubrica los acuerdos de la etapa participativa asume un carácter netamente “validante” de éstos, y elude los tiempos muertos de la negociación (siempre desgastante), pasando directamente a definir los mecanismos de accionamiento y desarrollo de proyectos más adecuados. Como correlato de este compromiso, debieran articularse mecanismos de incorporación de los proyectos consensuados en el Plan dentro de la formulación presupuestaria municipal.
- **Construir y consolidar espacios de liderazgo social:** Se plantea la articulación de un escenario participativo basado en el involucramiento incremental de sus actores por la vía de la construcción de poder. Se reconocen las dificultades de la democracia semidirecta como mecanismo para la toma de decisiones y la gestión de proyectos a partir de la escasa cultura política y social de la participación en Argentina. En tal sentido y en una primera instancia, se considera fundamental el trabajo con los actores a fin de generar nichos de empoderamiento comunitarios que garanticen la sustentabilidad del propio espacio y de las acciones que consecuentemente allí se definan.

¹³ Carles Ramió Matas, 2001.

Se plantea un esquema de empoderamiento progresivo cuya fase inicial, la **participación a secas o participación pasiva** comporta básicamente un cambio de actitud de los actores comunitarios respecto a la esfera de lo público. Teniendo como base este espacio inicial deben fortalecerse los mecanismos conducentes a organizar un **protagonismo** de intereses, basado en la credibilidad del espacio de articulación y en la viabilidad cierta de los acuerdos. Al mismo tiempo deben capitalizarse los **liderazgos positivos** de representación multiactoral a fin de instrumentar la ejecución y monitoreo de los proyectos.

- **Transformar los espacios de articulación en espacios de partenariado para la gestión de proyectos:** A los fines de la implementación de las acciones emanadas del Plan, se propone organizar células de partenariado bajo la forma de “**grupos de acción local**”¹⁴ (que articularían al tejido asociativo con los sectores público y privado). Estos GAL de representación igualitaria público/privado/asociativo, tendrán una delegación de poder para la toma de decisiones y una imputación presupuestaria básica (establecida en el presupuesto municipal) para la co-financiación de proyectos.
- **Articular la coyuntura a los proyectos estructurales:** Redefinir la planificación estratégica a partir de su instrumentación real actual, y los límites que encuentra en los escenarios de fuerte incertidumbre, pensando en una planificación participativa que responde conceptualmente a los alcances posibles de esta herramienta metodológica en este escenario, en función de la redefinición de plazos y "tiempos de espera agudos" que vivencia gran parte de la sociedad argentina. En este sentido se reivindica un instrumento metodológico propio (las planillas priorizadas por la comunidad y autosignificadas en "estructural / urgente") que dan cuenta de las necesidades urgentes expresadas en este espacio de articulación que cuestionan los acentos estructurales / largo placistas / estratégicos, sin dejar de reconocer la potencialidad y pertinencia de consensuar un proyecto común a largo plazo.

¹⁴ Para esta propuesta nos basamos en el Método Leader aplicado en experiencias participativas para el desarrollo local en países de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección de Asuntos Municipales. Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de La Plata. Planes Estratégicos Villa Gesell (2001), Tres Arroyos (2002), Lincoln (2001), Región Tuyú Mar y Campo (2002).

LEADER Magazine. *El Modelo rural europeo* (LEADER Magazine N°25 - Invierno 2000-2001). Web site of the European Union Initiative LEADER II: <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/index.html>.

Lewkowicz, I. Diario Página 12, Edición del 20 de Julio de 2002.

Portantiero, J.C., *La producción de un orden*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.

Ramió Matas, C. *Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional.* En: Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21, Caracas, Venezuela, 2001.

Sartori, G. *Teoría De La Democracia. El Debate Contemporáneo.* Editorial Alianza, Madrid, 1987.

Todorov, T., *Las morales de la historia*, Editorial Paidós, Barcelona, 1993.