

Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos	Título
Poggiese, Héctor - Autor/a;	Autor(es)
Otro desarrollo urbano : ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2009	Fecha
Colección Campus Virtual	Colección
Participación popular; Toma de decisiones; Gestión urbana; Gestión participativa; Planificación estratégica; Planificación participativa; Ciudades globales; Política urbana; América Latina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20130717042752/13poggi.pdf *	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Héctor Poggiese*

**ESCENARIOS DEL PRESENTE Y DEL
FUTURO EN LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA
DE LAS CIUDADES:
METODOLOGÍAS Y MODELOS
DECISIONALES ALTERNATIVOS**

LA TOMA DE DECISIONES en el desarrollo urbano actual responde a modelos de gestión funcionales al modelo hegemónico del neoliberalismo capitalista global, imbricándose de tal forma en el sistema democrático que lo devalúa. La participación ciudadana es hoy, a través de diversos ensayos sociales y políticos, sostenidos en prácticas metodológicas, un vector imprescindible para la configuración de modos de gestión alternativos.

Esos nuevos modelos decisionales se conforman dentro del campo de relaciones entre Estado y sociedad, en una tensión creativa que posibilita niveles de cooperación y asociación en las políticas urbanas. Sobre estos aspectos, en una visión que los relaciona intencionadamente, es que se desarrolla el presente texto.

PASADO Y PRESENTE DE LA PARTICIPACIÓN

Los estudios, el debate y las experiencias sobre participación social-ciudadana son relativamente nuevos en la historia sociopolítica del mundo

* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración Pública, EBAP/ Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro. Investigador-docente de FLACSO-Brasil (1981-1984) y FLACSO-Argentina desde 1985. Coordina el programa Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) y es miembro de las Redes PPGA.

y de nuestro continente y, al contrario de la sensación que traducen los apologistas y los críticos de la participación, que parecen estar siempre discutiendo una asunto de vieja data –sólo porque en Atenas hace ya muchos siglos los ciudadanos discutían los asuntos públicos en la plaza de sus pequeñas ciudades–, ha corrido poca agua bajo los puentes.

En verdad hace sólo unos treinta años que la cuestión comenzó a instalarse, en medio de una coyuntura internacional muy particular y contradictoria. En la década del setenta la idea de la participación popular nació vinculada con los esfuerzos por el desarrollo de las múltiples naciones que se estaban constituyendo, y que cambiaron la composición de la ONU: los procesos de independencia de antiguas colonias, de constitución de nuevas naciones en África y Asia, revoluciones nacionales, los países no alineados y lo que se llamó el Tercer Mundo. Esos nuevos países presionaron a las agencias especializadas de la ONU, que comenzaron a considerar de manera más prioritaria las demandas en educación, salud, desarrollo, hábitat, ecología, etcétera.

En ese marco creció la propuesta de la participación popular, como un componente de las políticas y programas que se promovían desde la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones del sistema mundial. Las conferencias sobre medio ambiente (Estocolmo, 1972), hábitat (Vancouver, 1976) y salud (Alma Ata, 1978) definieron sucesivamente la participación social en la gestión de los asentamientos humanos, la participación en el desarrollo de las grandes urbanizaciones y la participación comunitaria en la atención primaria de salud. Sin embargo, la práctica de esas iniciativas en cada país estuvo condicionada por cambios políticos nacionales o regionales que cerraron o redujeron las iniciativas democráticas (golpes de Estado, contrarrevoluciones, guerras civiles, etc.) que sucedían al mismo tiempo que aquellas conferencias.

La simultaneidad temporal entre procesos de toma de decisión y participación demoró en aparecer en la región latinoamericana; recién a mediados de los años ochenta se hizo más evidente una mutua correlación espacial, mientras desde la voluntad política se abría un pequeño crédito para las experiencias de participación, siempre acompañado de una cierta tensión. Sin embargo, el torrente de la economía neoliberal de los noventa sometió a los sistemas político y democrático y, por carácter transitivo, colocó fuera de las decisiones a la acción colectiva, encajonó la planificación estatal, y la intervención ciudadana en la cosa pública fue limitada a mecanismos formales inoperables y controlados.

El inicio del nuevo milenio encuentra a la región en un nuevo flujo que reacciona a las tendencias anteriores; se recuperan tradiciones democráticas y los gobiernos ensayan nuevas relaciones con la ciudadanía, posibilitando reinstalar el debate sobre la participación. Sobre este punto volveremos más adelante, para referirnos a distintos modelos de gestión que se practican en esa dirección.

Vemos así que la participación tiene un corto pasado; es un presente casi sin historia, por ahora sometido a los vaivenes, flujos y reflujos de la democracia (que a su vez está sometida a vaivenes, flujos y reflujos de los modelos económicos dominantes, que la ponen en crisis con frecuencia). Sin embargo, podemos enunciar un postulado movilizante: a mayor (calidad y multiplicidad de) participación, mayor y más sólida democratización. La gran incógnita en este punto es cuáles son los mecanismos por los que se puede lograr esa mayor calidad y multiplicidad de la participación.

Aquí es necesario superar la simplicidad. El voluntarismo es la gran tentación, y la transformación de la política es la gran ilusión, pero si no se dispone de métodos y procedimientos especialmente contruidos para el trabajo productivo de actores diversos envueltos en procesos decisorios (los decisores políticos, los especialistas temáticos, los ciudadanos y sus organizaciones), la participación termina siendo un juego de cartas marcadas en el que ganan los que imponen sus propias reglas; un simple juego de suma cero. La participación interesa si es un juego de suma positivo, en el que todos ganan.

Por ello, es imprescindible vincular materia y método, procesos y procedimientos. Interesa qué (los problemas), quiénes (los actores) y cómo (las metodologías participativas) para elaborar las estrategias de resolución. Hay en esto una sólida contribución de las ciencias sociales y políticas, sobre la que también volveremos más adelante

Se discute si la participación es un medio o un fin. En mi tesis de maestrado "Política urbana y participación popular en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro (1976-1982)", sostengo que la participación es un medio (sin ella, es más difícil resolver ciertos problemas esenciales), un fin (los ciudadanos comunes comparten decisiones públicas) y una finalidad (ampliar la democracia). Por supuesto, es necesario prevenirse de manipulaciones políticas y oportunismos vecinalistas.

POLÍTICAS URBANAS CON PARTICIPACIÓN POPULAR

Recorramos ahora una serie de procesos vinculados entre sí que debemos tener en cuenta en políticas de participación ciudadana. Una primera aproximación es observarlas en cuanto espacio de articulación. He utilizado este esquema simple en la elaboración de la tesis que cité anteriormente y como procedimiento analítico resulta pertinente,

aunque ahora, a la luz de los cambios veloces que se están produciendo en todos los planos, la realidad reclama otras modalidades que, sin rechazar el conocimiento de la situación, sirvan también para operar en esa realidad.

El Esquema 1 nos ayuda a comprender ese enfoque simplificado: en el espacio de articulación entre decisores y ciudadanos habrían sucedido una serie de intercambios formales e informales cuyo descubrimiento y sistematización podrán indicarnos la naturaleza y resultados de una política con participación. Los procesos más evidentes que confluyen en el análisis son los siguientes.

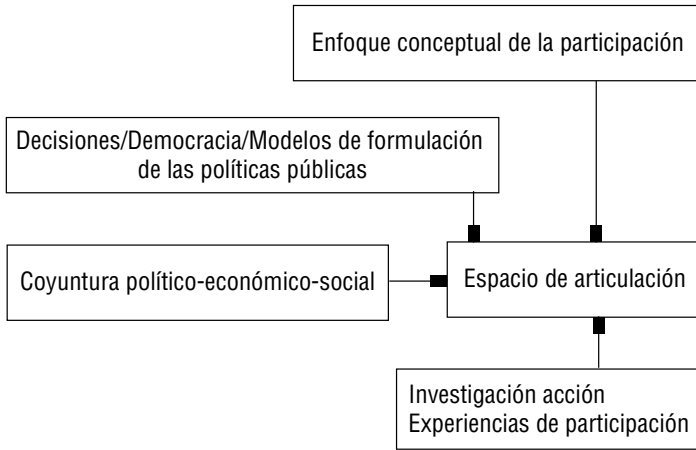
El marco teórico-conceptual de la participación que se utiliza constituirá el modo particular de observación y búsqueda, por lo que no resulta indiferente y demanda circunscribirlo y diferenciarlo de otros marcos que se desechan.

Un cierto modelo de formulación de políticas públicas domina la escena y configura un patrón de procedimientos que condiciona cualquier análisis. Basta ejemplificar con aquel procedimiento tradicional, bien conocido y en extremo lineal, ordenado por la remanida secuencia formulación > elaboración > implementación > evaluación; este modelo resulta lo suficientemente compartimentado como para tener, en cada tramo de la secuencia, expertos que dirán qué puede esperarse de participación en cada uno de esos tramos.

La etapa de implementación comenzó a inquietar a los analistas de políticas públicas en las escuelas de administración de Estados Unidos, también en los años setenta. Los programas diseñados en los niveles centrales del gobierno atravesaban graves problemas cuando tenían que ejecutarse, dando lugar a un debate sobre la relación diseño-implementación, y comenzando a instalarse la idea de que esas etapas no podrían ser vistas como separadas.

Algunos autores afirman que la implementación es un juego (*the implementation game*), que tiene demasiados puntos oscuros y conflictos de actores como para no ser considerada en el diseño de la política. Algunas de las conclusiones que pueden extraerse de esos autores son que la implementación rehace el diseño, que sus dificultades se reducen si ingresan más temprano a la política los actores que luego serán relevantes en su ejecución. Aquí encontramos una pista para la participación en la elaboración de las políticas: estas serán más viables si se convoca temprano a la etapa del diseño a múltiples actores. Otra conclusión importante es haber encontrado en la implementación la escena más completa del aprendizaje: las políticas deberían verse como un continuo de diseño > implementación > aprendizaje > diseño, etc. Una buena explicación de este concepto puede encontrarse en Browne y Wildavsky (1998).

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia.

La coyuntura político-social es determinante, porque condiciona y formula el hacer de los diversos actores. En los años ochenta había procesos de apertura democrática, una coyuntura favorable a la convocatoria a la participación.

La experiencia y las metodologías innovadoras constituirían un referencial importante. En los años ochenta sólo conocíamos los ensayos de la investigación participativa, que hasta hoy no entusiasma a los decisores políticos pero que entonces tenía muchos recelos de los propios académicos. Para algunos era simplemente un modo de hacer política encubierta y para otros, un modo poco científico de auscultar y estudiar a la comunidad.

No obstante, si se trata de ver la participación en las ciudades, la cuestión reviste una complejidad que merece una mirada detallada. Veamos ahora el Esquema 2, en el que las ciudades son definidas por una historia y un presente que conjuga lo social y lo urbano, combinando el ambiente construido, la urbe que se ha creado, la naturaleza que es su sostén, el lugar natural y la organización social que construye, se relaciona y vive en ese ambiente; la polis como lugar de la ciudadanía. Los problemas que entrarán en el escenario de las políticas participativas serán consecuencia de otras políticas urbanas anteriores o contemporáneas: del desarrollo urbano en la forma de infraestructura, inmobiliario y mobiliario; de la escala de la agregación territorial, una megaciudad, la metrópolis, las micrópolis escindidas del conjunto.

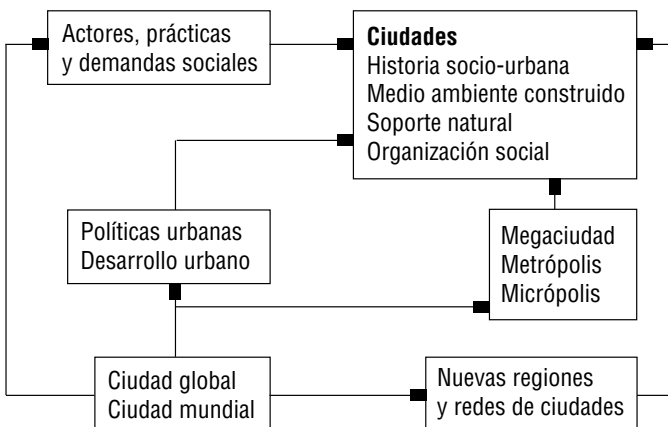
También del papel que juegan las ciudades en el concierto regional y de las asociaciones y redes que conforman entre ellas y de los movimientos sociales, en especial los nuevos, y las demandas sociales que forman una cultura especial de la vida en la ciudad.

Conviene tener a la vista las veloces modalidades y la concentración de decisiones que hoy constituyen el principal papel de las ciudades en las decisiones de la economía desterritorializada y un mundo globalizado: la ciudad global o ciudad mundial que, para Saskia Sassen (1999), es una causal poderosa que influye en todos esos procesos que hacen a la ciudad.

Ya el Esquema 3 nos permite registrar que la influencia del modelo neoliberal (el nuevo modelo) encuentra resistencia en los sistemas preexistentes tales como la burocracia tradicional y los criterios perimidos de planificación que circulan en muchas áreas, enlazados en una disputa con propuestas de mejora del papel del Estado y la planificación. Los actores sociales, nuevos y viejos, tejen sus relaciones con las prácticas más consolidadas que les parecen más seguras y refuerzan ciertos tradicionalismos o las innovaciones desde el lugar del clientelismo.

Quiero decir con esto que aun el modelo más dinámico y arrasador necesita permear la estructura y las prácticas del Estado y de la sociedad para su desarrollo. Visto en prospectiva, podemos decir que las estructuras y las prácticas que encontrará serán distintas si comienzan a multiplicarse los escenarios de planificación-gestión participativa.

Esquema 2



Fuente: Elaboración propia.

Un pensamiento demasiado fatalista nos llevaría a afirmar que es el modelo instalado y en desarrollo el que imposibilita cualquier cambio, y nos avisaría de la inutilidad de las prácticas participativas.

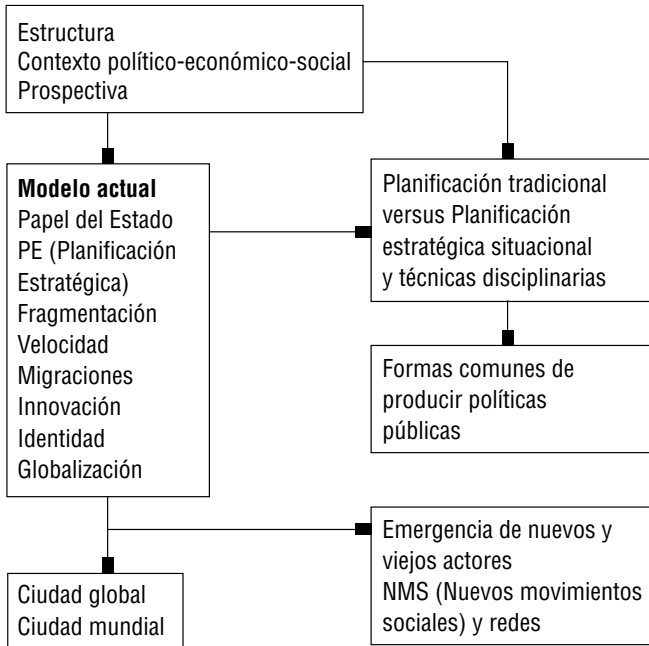
Un pensamiento demasiado idealista nos conduciría a un pragmatismo y un voluntarismo estéril en cuanto a la instalación de cambios sustanciales.

De allí la idea inicial de los escenarios futuros y las prácticas presentes: la probabilidad de futuros alternativos depende mucho del hacer anticipatorio en el presente. Como veremos enseguida, la construcción de esos escenarios es posible y la probabilidad de que se multipliquen no puede negarse.

Se trata simplemente de promoverlos y practicarlos, sostenidos con métodos probados y específicos que se coloquen en otra perspectiva de innovación, que deviene de observar la participación como demanda creciente en los más diversos campos, como el conocimiento científico, las técnicas y disciplinas, la planificación y la política.

En este punto, interesa acceder a los fundamentos teóricos de las metodologías de planificación intersectorial, participativa y estratégica, sus condiciones de aplicación y sus efectos más notorios; informar sobre otras contribuciones de las ciencias sociales y políticas a las experiencias de procesos decisorios participativos; y conocer las opiniones de investigadores, académicos y ensayistas cuyos trabajos son fuerte del enfoque conceptual.

Esquema 3



Fuente: Elaboración propia.

El Esquema 4 nos sirve de guía para este abordaje.

En primer lugar, la concepción central de la que debemos partir es que todo proceso participativo verdadero (que supone decisiones compartidas y transformaciones producidas) sólo será posible si se realiza en un escenario apropiado, con reglas adecuadas, con un consenso anterior-preparatorio a la experiencia de trabajo conjunto, con métodos que se orienten a producir prácticas nuevas en los actores (confirmar las existentes es reproducir lo dominante).

En este punto de partida, conviene tener en claro dos aspectos: el primero, que los escenarios (que llamamos de planificación-gestión) no están prontos, no se los encuentra hechos y no están en espera. Los escenarios necesitan ser construidos e instalados como una práctica concreta. Por eso, el planificador participativo, a diferencia de otros planificadores, no hace un plan para otros, utilizando su formación y dominio técnico, sino que organiza y posibilita el escenario y la metodología por medio de los cuales otros, junto con él, harán el plan.

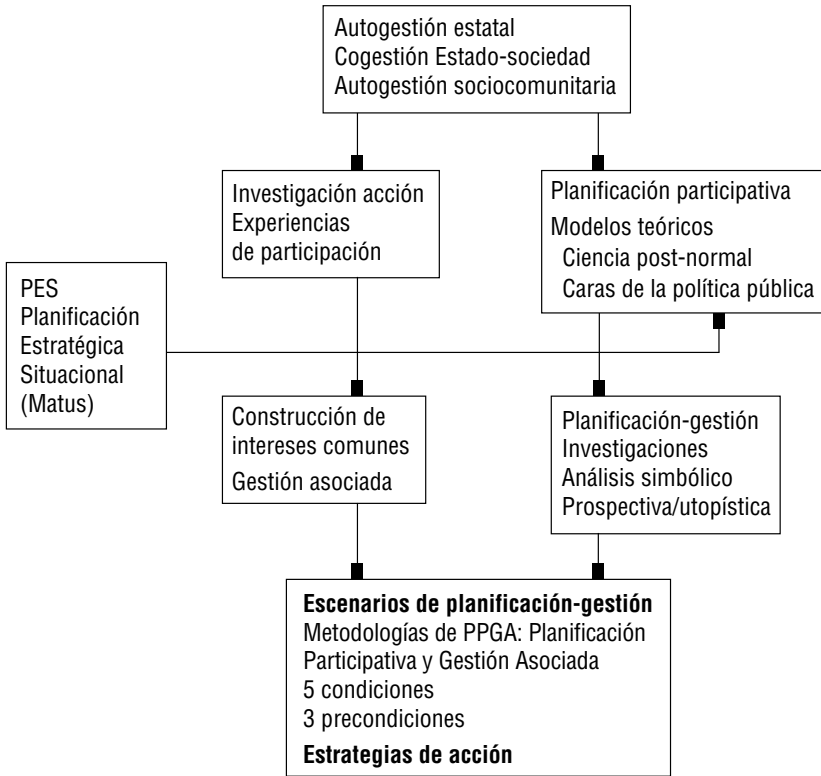
El segundo de esos aspectos es: los escenarios no son teatrales sino reales, pero incluyen la relación entre los actores, que será única e irrepetible. Son escenarios del presente; se proponen resolver un problema actual, pero también una práctica anticipatoria de una sociedad futura, más democrática, participativa, asociada y cogestiva con el Estado. Podemos preguntarnos, observando la realidad compartimentada en la que estamos inmersos, cuántas prácticas de ese tipo conocemos. Para que esos escenarios sean efectivos, es necesario que se cumplan o se puedan cumplir ciertas condiciones y disponer de ciertas precondiciones. Estas últimas son tres: voluntad política, metodología adecuada y deseos de participar. Las condiciones son, en esta etapa de neoliberalismo, otras cinco: que el proyecto –y su escenario– incluya desarrollo local y/o descentralización del Estado; que exista *affectio societatis*; que sea intersectorial e interdisciplinario; que tenga eficiencia; y que posibilite la actualización del mandato en relación con los representantes.

Tales escenarios de planificación intersectorial, participativa y estratégica llevarán a la formulación de estrategias de acción para orientar la intervención y los cambios necesarios. La gestión de esas estrategias también es asociada: no puede aceptarse el “juego participativo” por el cual los actores quedan separados de la implementación.

Estos puntos han sido tratados con cuidado en el artículo de mi autoría “Movimientos sociales...” y en los textos de las metodologías que se citan en la bibliografía de consulta.

Ahora, si observamos el Esquema 4, vemos que la gestión asociada es propia de un momento histórico en el que es difícil encontrar la “voluntad general”, y más difícil representarla. Los intereses son fragmentos disímiles; no se pueden armar como un rompecabezas. La etapa demanda la construcción de intereses comunes: así como los escenarios no están a la vuelta de la esquina, si no hay prácticas socializadoras de trabajo conjunto no habrá vínculo ni aparecerán los intereses comunes.

Esquema 4



Fuente: Elaboración propia.

Como afirmábamos al inicio, en estos últimos treinta años han existido experiencias puntuales, generales y hasta nacionales que dejaron aprendizajes para poder instalar y multiplicar prácticas de gestión asociada. En los años sesenta y setenta, la interdisciplina de Piaget, la investigación-acción de Fals Borda y la pedagogía del oprimido-educación popular de Paulo Freire constituyen fenomenales contribuciones y experiencias que abordan lo complejo, y permiten experimentar métodos y avanzar en articulaciones múltiples.

Otras contribuciones salen de las críticas a la planificación tradicional. La idea de planificación-gestión resume un modo diferente de entender esa función: mientras se planifica, se gestiona; mientras se gestiona, se planifica. El análisis simbólico, nos enseña J.J. Brunner (1993), puede ser entendido como un atajo que posibilite a

los investigadores conseguir que sus resultados sean materia de la decisión política, un campo de arenas embarradas donde es necesario meterse. Wallerstein (1998) introduce la utopística, invaluable enfoque para la planificación y la prospectiva. Todo un instrumental heredado de otras disciplinas que debemos conocer y utilizar en y para los escenarios.

Podemos reconocer en líneas de planificación participativa que aplicaron algunos países, como Brasil en los años ochenta, experiencias de políticas públicas, en ocasiones frustrantes o frustradas que surgieron del sistema político-institucional. En la epistemología de la ciencia, investigadores de la Comunidad Europea, como Funtowitz, Ravetz y De Marchi, proponen la idea de una ciencia post-normal, como estrategia de resolución de problemas que hace necesario incluir a los individuos comunes, no sólo a los científicos; la comunidad de pares no se reduce sólo a los “expertos”, participan los ciudadanos.

Otros analistas de las políticas y la administración pública, entre ellos Torgerson (1993), nos hablan de que las políticas públicas pueden ser explicadas por las “caras” que presentan. Una, la técnica, que pretendió subordinar a la política; otra, la política, que circunscribe y domina a la técnica. Una tercera cara empieza a ser vista al considerar la participación de las comunidades en proyectos que las alcanzan y con los que están involucradas.

EL DESAFÍO DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN

Está en boga en las ciudades la promoción de la Planificación Estratégica (PE) y el modelo FODA, de la Harvard Business School, de origen claramente empresario neoliberal y competitivo, considerado como el modelo de planificación e instrumento de gestión que habrá de solucionar la crisis urbana. El plan obtiene un consenso legitimador a través de una consulta a la ciudadanía.

Sin embargo, varias de las aplicaciones de la PE en escala ciudad dejan mucho que desear y contradicen los ilusorios beneficios que prometen. Uno de los mayores problemas que tiene ese modelo es que la participación, que es de tipo corporativa y meramente consultivo-homologadora, acaba legitimando decisiones favorables a los empresarios y postergando las necesidades de los grupos más necesitados de la población, y que el consenso se establece sobre definiciones generales de futuros deseados, en las que no hace falta mucho trabajo para crear un consenso. A fin de cuentas, quién no afirmarían hoy, con los ojos cerrados, que está de acuerdo con que su ciudad, en un futuro lejano, sea justa, ecológica, ejemplar, productiva, reconocida, líder, etc. Juntos, aunque desiguales, parece ser la concepción de la PE, una especie de naturalización de la desigualdad.

La consigna de la PE de Río de Janeiro sería, según Vainer (2000), algo así como “desiguales sí, pero unidos alrededor de objetivos comunes”, creando la falsa afirmación que todos somos víctimas de la crisis de la ciudad y todos somos, solidariamente, responsables de esa crisis, a pesar de nuestras desigualdades. Dicho autor llama a cuidar que la PE no se constituya en una farsa legitimadora de los intereses y proyectos de los grupos dominantes de la ciudad. Martínez López (1998) nos dice que en la PE de Medellín ha acabado predominando la apuesta por integrarse a un mundo globalizado, priorizando la opción estratégica de la competitividad en torno a los intereses de las minorías empresariales.

Merece destacarse especialmente a Carlos Matus, un planificador que se empeñó en modificar esa disciplina y que creó, con la idea de perfeccionar el papel orientador y planificador del Estado, la denominada Planificación Estratégica Situacional (PES), un notable avance para los técnicos y políticos que tuvieran la voluntad de reinstalar esa función en el Estado. Si bien Matus no abordó la planificación como una posibilidad participativa, su metodología exige considerar la visión de diferentes actores, y sus estrategias son acciones que representarían una sumatoria de aliados, un respaldo social a la acción planificada.

En este punto deseo presentar el Cuadro 1 comparativo de las tres concepciones de planificación que tienen en común la denominación de “estratégicas”, lo que no asegura que la noción de estrategia sea la misma. De los componentes que se comparan, resalto que el Esquema 4 y el 5 recogen el origen de cada una de esas tres concepciones, colocándolas en sus contextos e indicando sus consecuencias, así como también muestran algunos componentes de afinidad-influencia o contraste.

Así, la PES en los años sesenta y setenta parte de la experiencia de la CEPAL; la Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) en los setenta y ochenta parte de la educación popular y la gestión de asentamientos; la PE en los noventa es importada de la planificación empresarial para *aggiornar* al Estado reducido y privatizador que sucedió al Estado de Bienestar. Esas matrices no pueden ser obviadas al compararse, porque condicionan un modo de pensar y actuar. Entre las afinidades, la más nítida es la noción de estrategia entre la PES y la PPGA: la concepción es la misma y la PPGA se reconoce tributaria de Matus, sólo que la viabilidad de las estrategias depende, en la primera, del cálculo del planificador y, en la segunda, de su ponderación por un tejido social activo. Un contraste es el papel del “experto” o autor: cuadro estatal técnico político en la PES, terceros contratados en la PE, y un grupo mixto sociogubernamental en la PPGA.

Cuadro 1
Comparación de las planificaciones

	PES Planificación Estratégica Situacional	PPGA Planificación Participativa y Gestión Asociada- Planificación Intersectorial Participativa y Estratégica	PE Planificación Estratégica
Origen	CEPAL Planificación centralizada Décadas del sesenta y setenta	UNESCO/UNEP Educación popular, medio ambiente Décadas del setenta y ochenta	Universidad de Harvard, empresas Década del noventa
Participación de la comunidad	No se la llega a plantear No es condición	Es condición Reducción de diferencias Simultaneidad	Consulta institucionalizada corporativa
Sectores	Situaciones de poder compartido	La intersectorialidad es condición	Agregación de actores locales por temática
Diagnóstico	Situacional	Situacional dialógico	Matriz FODA
Rol y tipo de planificador	Un cuadro político del Estado, capaz de dirigir y orientar las estrategias	Un grupo multiactoral mixto (político, técnico, comunitario) y flexible, que articula recursos y trabajos diversos	Equipos técnicos especializados contratados por el gobierno: actúan como "emprendedores urbanos"
Institucionalidad	Propia del Estado	Construida por acuerdo de actores	Trabajo tercerizado legitimado por el gobierno
Estructura y diseño: momentos	Explicativo Normativo Estratégico Táctico	Preparatorio (intersectorial/ participativo) Implementación estratégica Gestión asociada Reformulación y ajuste	Diagnóstico explicativo Plan (político/estratégico) Cartera de proyectos
Resultados	Un proyecto viable	Un proyecto viable más un tejido social activo: una red de planificación	Un libro de difusión, orientado a los inversores
Autor del plan	El planificador, como un político-técnico	Un grupo mixto: coautoría	Equipo de expertos

Fuente: Elaboración propia.

LA INTEGRALIDAD REFLEJADA EN EL ESQUEMA 5

Ahora podemos armar el esquema integrado de relaciones que hasta aquí habíamos observado por partes. La primera versión de ese esquema la preparé en 1997 para un texto inédito, "Desarrollo local participativo, globalización y políticas sociourbanas: del espacio articulador a los escenarios de planificación-gestión", en el que

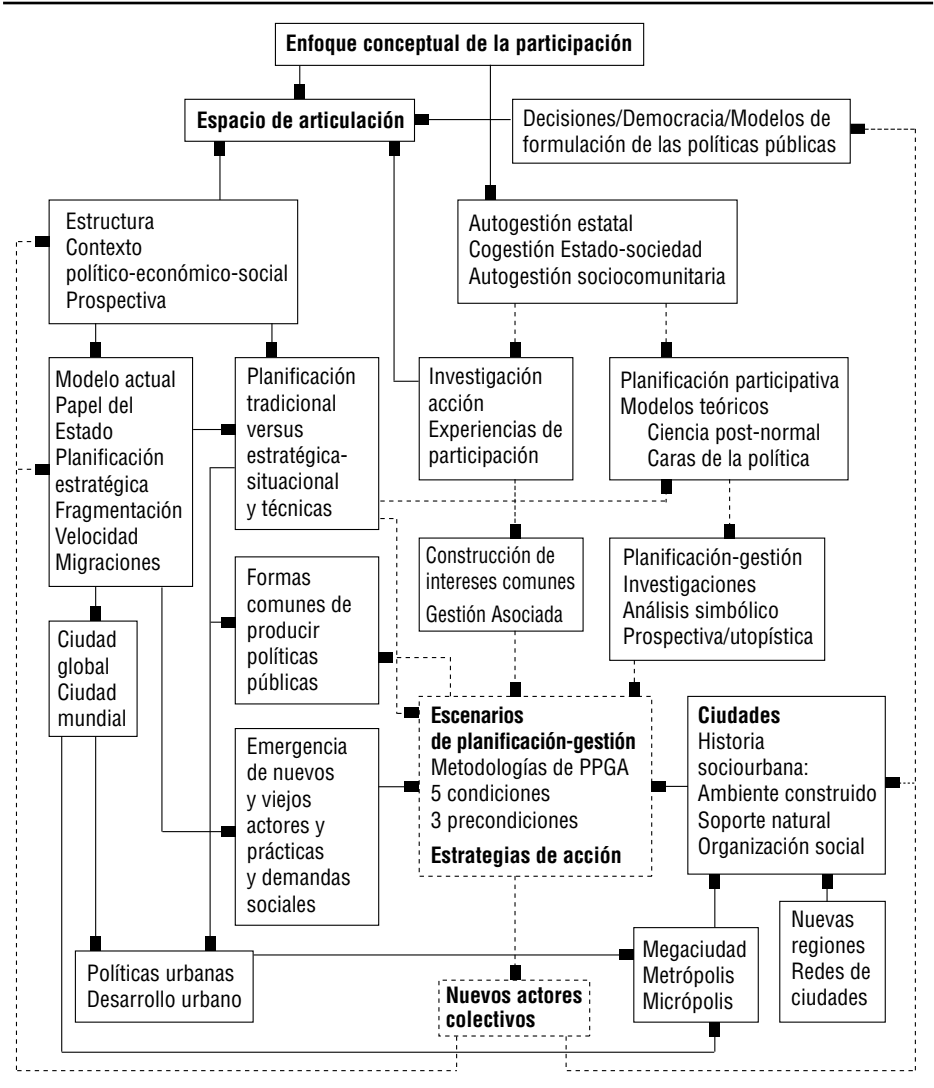
me preocupaba enmarcar históricamente y explicar dos modelos de análisis para aplicar a políticas públicas participativas. Ahora aconsejo retomarlo como guía interpretativa de la situación presente y comento que sirvió para organizar el texto “Movimientos sociales...”, cuyos apartados se refieren a la mayor parte de las partes (cajas) del esquema. Tal vez sea bueno leer “Movimientos sociales...” con el Esquema 5 a la vista.

Las líneas enteras indican encadenamiento causal o condicionamiento problemático, negatividad. Las líneas cortadas indican influencia o causalidad correctiva o transformadora, positividad. Veamos así los escenarios de planificación-gestión: si dependiese del modelo actual o del tradicional, la planificación-gestión participativa no sería estimulada, pero cuando un escenario existe y se realiza la práctica respondiendo a las condiciones definidas, hay una influencia directa en las prácticas y sistemas existentes: por ejemplo, interferir a favor de la PES en su puja con la planificación tradicional, liberando así influencias positivas desde el Estado a hacia la Planificación Participativa, creando un círculo virtuoso que mejora los futuros escenarios de la PPGA. Puede también ayudar a formar voluntades políticas distintas de las “formas comunes de producir políticas públicas”, que podrán reorientarse hacia la PPGA.

Los escenarios de la PPGA tienen otro efecto, que es el de constituir nuevos actores colectivos que gestionan las estrategias. El accionar de este nuevo actor ejercerá una influencia relativa sobre cuestiones de la ciudad, podrá interferir en el modelo actual o en sus condicionantes contextuales o estructurales e, incluso, incluirse con alguna profundidad en el conjunto de los modelos de decisión en política pública.

Lo que no debe ser desdeñado –y el Esquema 5 lo exalta– es la disponibilidad que existe de experiencias, investigaciones, revisiones paradigmáticas y metodologías específicas probadas y aplicables, un bagaje científico y práctico posibilitador de los escenarios y garantizador de su productividad. En particular –sin ser las únicas– hay un grupo de ellas denominado familia de Metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Metodologías PPGA) que, aun cuando están elaboradas y experimentadas para ser aplicables a distintas escalas, campos y asuntos con diferentes cargas de tiempo y coordinación, responden todas a la construcción de escenarios de intercambio y trabajo vinculante y –en general– tienen una experimentación razonable, algunas más intensa que otras.

Esquema 5



Fuente: Elaboración propia.

Esas Metodologías PPGA –y pueden consultarse en la sección Bibliografía o en <www.flacso.org.ar>– son las siguientes:

- Planificación Participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión.

- Gestión Asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes.
- Planificación-gestión con Información, Consulta y Consenso (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples.
- Prospectiva Participativa aplicada a escenarios de planificación-gestión (escenarios futuros en escenarios presentes, por retrosección).
- Audiencias públicas participativas.
- Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales.
- Investigación acción para elaboración de mapas de riesgo.
- “Fuelle de bandoneón” para consejos participativos de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Augusto 2004 “Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del distrito metropolitano de Quito” en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *El rostro urbano de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Browne, Angela y Wildavsky, Aarón 1998 “La implementación como adaptación mutua” en Pressman, J. y Wildavsky, A. *Implementación* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Brunner, Juan José 1993 “Conferencia inaugural”, Seminario La Investigación Educativa Latinoamericana de Cara al 2000, CLACSO, Santiago de Chile.
- Martínez López, Miguel 1998 “Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad” en *Revista Interamericana de Planificación* (Quito: SIAP) Vol. XXX, N° 117 y 118.
- Matus, Carlos 1988 *Adiós, señor presidente* (México DF: Pomaire).
- Poggiese, Héctor 1994 “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión” (Buenos Aires: FLACSO) Serie de Documentos e Informes de Investigación, N° 163.

- Poggiese, Héctor 2000a “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica”, CFI, Mar del Plata.
- Poggiese, Héctor 2000b “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad” en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Poggiese, Héctor 2004 “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro” en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *El rostro urbano de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sassen, Saskia 1999 *La ciudad global* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Torgerson, Douglas 1993 “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en Villanueva, Luis (comp.) *El estudio de las políticas públicas* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Vainer, Carlos 2000 “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico de cidade do Rio de Janeiro” en *A cidade do pensamento único* (Petrópolis: Vozes).
- Wallerstein, Immanuel 1998 *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI* (México DF: Siglo XXI).

