

***Contribuciones latinoamericanas  
para la gestión colectiva del proyecto social***<sup>1</sup>

Walter Fabián Morroni Pareja<sup>2</sup>

En sucesivas versiones desde mediados de la década de 1970, se vienen realizando aportes teóricos, metodológicos y prácticos, en experiencias concretas en América Latina, para el abordaje de una diversidad importante de problemas de gestión socio territorial. Los mismos, se han sistematizado y han dado lugar a ajustes y desarrollos metodológicos, que a su vez, se nutren y concurren con múltiples formulaciones teóricas vigentes y de vanguardia. En el contexto actual, entendemos que sus contribuciones pueden ser de suma utilidad para los procesos de búsqueda y transformación que enfrentan nuestros pueblos.

---

<sup>1</sup> Morroni, Walter (2011): “Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social”; en *PENSAMIENTO CRÍTICO EN AMÉRICA LATINA Y SUJETOS COLECTIVOS*, del Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos, de la Universidad de la República; Udelar y Ediciones Trilce, en prensa, mayo de 2011.

<sup>2</sup> Arquitecto y Magister de la Universidad de Buenos Aires en planificación urbana y regional. Formador en la concepción metodológica de planificación-gestión integrada y participativa. Forma parte del Núcleo-Red Interdisciplinario “Pensamiento crítico en América Latina y sujetos colectivos” de la Universidad de la República. Participa del proceso Red Intersocial Oeste – RIO (Montevideo-Uruguay) y del colectivo PPTS – prácticas participativas de transformación social (Uruguay). [wmorroni@gmail.com](mailto:wmorroni@gmail.com)

## **PRESENTACIÓN**

El presente artículo es nuevo avance en el marco de un proyecto de investigación en curso denominado “*La concepción metodológica de planificación-gestión integrada y participativa: aportes, dificultades y desafíos en el nuevo escenario que presenta América Latina en el siglo XXI*”. Una primer versión del mismo, fue presentada en el II Congreso FLACSO (mayo de 2010, D.F., Méjico) y en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política (agosto de 2010, Montevideo, Uruguay).

Ni la investigación ni el presente artículo pretenden erigirse en relato acabado del proceso que se proponen dar cuenta, sino y más bien, convertirse en una voz más que informa de su existencia, así como también contribuir críticamente a la discusión dentro del mismo.

En el presente artículo nos proponemos presentar sucintamente la Concepción Metodológica de Planificación-Gestión integrada y participativa, a través de sus rasgos más salientes y los momentos más significativos de su proceso de configuración.

También dar cuenta de algunos desafíos que enfrentamos como sociedades en la región y la posibilidad de capitalizar este saber-hacer latinoamericano para abordarlos.

## **INTRODUCCIÓN**

Iniciado el Siglo XXI, no hay lugar a dudas que los modelos de democracia y desarrollo hegemónicos vigentes a nivel mundial, no dan respuesta ni satisfacen a las grandes mayorías de seres humanos que habitan el planeta tierra, y son cuestionados por ello.

La “democracia” se ha transformado en un mito, cristalizado en un dispositivo de modelo único con escasas variaciones. En los países donde existe este modelo de organización social, son muchas las personas y grupos de la población que no se sienten ni reflejados ni que participen en la toma de decisiones que da forma a su proyecto de sociedad, su proyecto de país o nación. Tampoco está resultando satisfactorio para resolver los problemas o mejorar las condiciones de vida de las mayorías. Peor aún, muchas veces en nombre de la democracia, se vulneran derechos, no se garantizan condiciones mínimas de calidad de vida, y en algunos casos, no se asegura la vida misma.<sup>3</sup>

Si la organización de las personas que habitan un territorio, no garantiza la articulación y convivencia de todos los intereses y búsquedas que implica ese conjunto social, el proyecto resultante de la toma de decisiones, no será satisfactorio para todos/as y, es allí donde la democracia pierde su “sentido”.

Por su parte, el “desarrollo” parece haberse convertido en un dogma de fe. Un conjunto de supuestos y recetas sustentados desde una cosmovisión particular y una serie de valores que

---

<sup>3</sup> Un capítulo aparte merecen las intervenciones atroces que se vienen realizando en diferentes lugares del mundo, por parte de organismos internacionales o de Estados Unidos de América, en nombre de la democracia.

nadie cuestiona. Esto da en la práctica como resultado, la creencia de un solo modelo de desarrollo posible.

En las últimas décadas incluso, se confunde y conjuga con la macroeconomía de los países, resultando así una suerte de “*expansión económica adorándose a sí misma*” (Lins Ribeiro, 2005: 1). Ahora bien, si se desarrolla la economía y no se desarrollan las personas y los colectivos que habitan ese territorio, no mejoran sus condiciones de vida, tal vez se trata de que, el desarrollo perdió su sentido (Cornélius Castoriadis, 1996: 96; citado por Serge Latouche, 2003: 127 y 128).

El presente artículo nos acerca algunas contribuciones latinoamericanas que entendemos sustanciales para los desafíos y los tiempos de “pérdida de sentido” que corren.

## **TRAZOS DE CONTEXTO**

En función de la Concepción Metodológica que nos interesa presentar, intentaremos delinear algunos rasgos que consideramos centrales a nivel de contexto, de las últimas cuatro décadas en las cuales dio lugar su proceso de configuración, tanto lo que se refiere a *procesos socio-político-económicos*, como a dispositivos de *planificación*, así como también, a prácticas de *participación*.

### **Pinceladas de procesos socio-político-económicos**

Durante los últimos años de la década de 1950, en el transcurso de la del ‘60 y los primeros años del ‘70, el mundo vive una serie de acontecimientos (guerra de Vietnam, procesos de independencia de países en África, revolución en Cuba, el Mayo francés, etc.) que generan convulsiones particularmente a nivel político y social, así como una gran producción intelectual. Se configuran diferentes líneas de pensamiento y corrientes artísticas y culturales a partir de movimientos de vanguardia. El clima es de ebullición en lo cultural, pero también en lo político y social.

En los diferentes países de la región, se transitan los últimos tiempos de lo que dio en llamarse Estados de Bienestar (o Estado Benefactor), de tipo “periférico” en lo que respecta a América Latina, así como unos últimos años de democracias efervescentes antes de que se iniciaran los golpes y dictaduras militares.

Estas dictaduras tuvieron como uno de sus objetivos centrales, habilitar y crear las condiciones necesarias para producir los ajustes y la reestructura que el capital estaba demandando. También, configurar las Deudas Externas de los países de la región en un nuevo factor de dominación de las potencias mundiales.

Pero Daniel Feierstein en su trabajo de 2007, nos agrega que estas dictaduras, se orientaron a reconfigurar las relaciones sociales en nuestros países. Por aquellos años nuestras sociedades desarrollaron “prácticas sociales genocidas”. La lógica concentracionaria, buscó más exterminar cierto tipo de prácticas que a los seres humanos que las sostenían. Es decir que el

objetivo a aniquilar eran las prácticas políticas, prácticas colectivas, prácticas de participación, prácticas autónomas. Como contrapartida y al mismo tiempo, instaló la “delación” como modo de relación social, para despegarse del estigma de la práctica que el poder buscaba aniquilar.

Luego de las dictaduras y con el retorno de las democracias a mediados de los ‘80, nuestras sociedades, ahora ya postgenocidas, se encuentran con relaciones sociales transformadas a partir de los dos tipos de operaciones: uno de incorporación-instalación de prácticas de delación, y otro de supresión de prácticas colectivas-participativas-políticas-autónomas.

Es oportuno recordar que, luego de la caída del Muro de Berlín en el año 1989 y su implicancia como sentencia de muerte para el mundo bipolar (comunismo-capitalismo), el capital se erigió en el modelo de metabolismo social (Ricardo Antunes, 2005: 5) triunfante.

Los Estados de la región, luego de las dictaduras, comenzaron a ser caracterizados y estigmatizados como ineficientes e ineficaces y finalmente como los culpables de las situaciones de crisis de sus países, en contraposición con “el Mercado” (o el Libre Mercado) ya como panacea y solución para todos los problemas. En ese marco, se inició un proceso de aplicación de las “recetas” del modelo neoliberal (“Consenso de Washington”), dando lugar a reformas y transformaciones hacia lo que se dio en llamar “Estado Neoliberal” de corte empresarial-gerencial.

En el marco de esta lógica de mercado-empresa, las políticas públicas, comenzaron a tener “oferta” y “demanda”, pero también “financiamiento” ofrecido-impuesto-condicionado por los organismos multilaterales de crédito (FMI –Fondo Monetario Internacional-, BM –Banco Mundial-, BID –Banco Interamericano de Desarrollo-, entre otros), acreedores al mismo tiempo de nuestras Deudas Externas.

A partir de la caída del bloque Comunista, son los tiempos de un modelo cultural teñido por la “posmodernidad”, la “muerte de ideologías” y el “pensamiento único” (Tomás Abraham, 2000: 18 y 19). Esto refiere a un universo de valores, sentidos y prácticas, que se fueron transformando y ajustando a estos cambios de modelos, de manera de construir los argumentos necesarios para sustentarlos, potenciarlos y retroalimentarse mutuamente.

Así, la asociación democracia-capital-desarrollo se fue extendiendo -e imponiendo- “naturalmente”, se venden como recetas ya prescriptas, acabadas, y mágicas, asociadas al éxito, madurez y prosperidad, y como modelo único posible y deseable para la toda la humanidad.

Pero los resultados de estas grandes transformaciones no se hicieron esperar y a mediados de los '90 era evidente una mayor polarización social y concentración de la riqueza. De la mano de la flexibilización y precarización de las condiciones del trabajo, se produce un crecimiento exponencial de la pauperización y marginación de grandes sectores de población.

Esto produce quiebres y desestructuración de las subjetividades individuales y colectivas a tal punto que, psicoanalistas de la región dan cuenta de síntomas que presentan sus pacientes asimilables a los de poblaciones que transitan situaciones de guerra (Silvia Bleichmar, 2006: 85).

Durante el fin del Siglo XX y los primeros años del XXI, se desarrollan una serie de manifestaciones y estallidos populares en América Latina que daban cuenta del rechazo a este modelo global, a partir de los cuales se estructuran algunos procesos colectivos de relevancia (Ejército Zapatista de Liberación Nacional –EZLN-, Movimiento de los Sin Tierra –MST-, piqueteros, Movimiento Campesino de Santiago del Estero –MOCASE-, movimientos de pueblos originarios en Ecuador, Bolivia, Perú y Chile, asambleístas y ahorristas estafados, entre otros). Un hecho significativo también lo constituye la realización en enero de 2001 en Porto Alegre (Brasil), del primer Foro Social Mundial (FSM), en contraposición y en simultáneo con el Foro Económico Mundial que se desarrollaba anualmente en Davos (Suiza).

Entre tanto, se sigue profundizando la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen (pauperización, fragmentación y marginación), continúan los procesos de flexibilización y precarización del trabajo, y con ellos, se extienden la “violencia”, la “inseguridad” y el “miedo” como moneda cotidiana de las relaciones sociales, potenciados exponencialmente a través de los medios de comunicación.

Casi en el primer quinquenio del siglo podemos decir, que acceden a los gobiernos de los países de la región fuerzas políticas y líderes (obreros sindicalistas, mujeres, descendientes de pueblos originarios, militares, religiosos, ex guerrilleros) que mayoritariamente se explicitan con orientación de izquierda, y que cuentan con amplios consensos y el respaldo de grandes mayorías.

Desde esos lugares y en el marco de estos nuevos escenarios que se comenzaban a delinear, se ensayan algunos cuestionamientos y planteos en relación a las Deudas Externas, a los organismos internacionales de crédito (particularmente al FMI). También, en algunos países de la región se ensayan lineamientos de política que se proponen proteccionistas y autónomos, intentando retomar un rol importante del Estado en la gestión del proyecto social. Y se realizan sendos procesos de reforma constitucional, particularmente en Bolivia y Ecuador, que incorporan innovaciones de vanguardia, especialmente en relación al multiculturalismo, los pueblos originarios y la participación social.

Estos procesos proponen explorar nuevas formulaciones de proyectos socio-políticos, tales como: “Socialismo del Siglo XXI” y el “Buen Vivir”.

### **Notas sobre planificación**

(herramientas metodológicas para la formulación de proyectos, programas, planes, políticas públicas y programas de gobierno)

Desde el punto de vista de los modelos de toma y elaboración de decisiones a nivel de la acción socio-política, la “planificación” es una de las herramientas disponibles. Pero al mismo tiempo, hay distintos modos de planificar. En América Latina y en los últimos cuarenta años encontramos tres propuestas de relevancia.

Ya desde los últimos años de la década del ‘60 y principios de los ‘70, Carlos Matus en Chile y desde Naciones Unidas/CEPAL/ILPES, a partir de una mirada crítica que venía realizando entorno a la planificación tradicional centralizada y su variante desarrollista, elaboró aportes que reunió en lo que denominó Planificación Estratégica, concebida desde el Estado. Luego de su paso por el gobierno de Salvador Allende, exilio mediante, esta propuesta incorpora la noción de situación, dando un salto cualitativo y convirtiéndose en el Método PES

(Planificación Estratégica Situacional). Este recorrido de reflexiones, aportes e innovaciones entorno a la planificación desde la perspectiva estatal, devendrá, hacia fines de los años '90 y a su muerte, en la Teoría del Juego Social y su proyecto de Escuela Latinoamericana de Gobierno (ESCOLAG).

En líneas generales, en las últimas dos décadas, se va desestimado el Método PES dada su complejidad operativa y la desvalorización del Estado como actor con iniciativa y poder de decisión, frente a los tiempos de pragmatismo, cortoplacismo y simplicidad.

En los primeros años de la década del '70, Mario Robirosa, también motivado a partir de una mirada crítica hacia la planificación tradicional, ensayaba innovaciones en Argentina, en talleres de capacitación a sanitaristas y directores hospitalarios, a través de análisis de sistemas de salud. En el año 1976 es convocado a hacerse cargo del Programa de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe, desarrollado a partir de un acuerdo entre dos organismos internacionales<sup>4</sup>, UNESCO<sup>5</sup> y el Programa Buenos Aires de FLACSO<sup>6</sup>. En sucesivas versiones ('77, '79, '82, '84) y con nuevos aportes extraídos de múltiples experiencias desarrolladas en diferentes países de la región, se configura lo que dieron en llamar Metodología FLACSO de Planificación y Gestión Integradas de Programas y Proyectos. Este desarrollo conceptual y metodológico, se encuentra reunido acabadamente en un artículo de Mario Robirosa del año 1986: "La articulación transdisciplinaria de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo", y que se complementa con un libro de Robirosa-Cardarelli-Lapalma publicado por UNICEF en 1990: "Turbulencia y Planificación Social".<sup>7</sup>

Con la incorporación de Héctor Poggiese al equipo FLACSO del Programa de Asentamientos Humanos, y luego del año 1985 a cargo del mismo, esta propuesta explora nuevas conceptualizaciones, e incorpora y ensaya innovaciones en diferentes casos que la potencian y le dan una nueva dimensión. Estas innovaciones metodológicas se reúnen en una nueva versión del año 1993, denominada Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (planificación participativa y gestión asociada), y dispositivos específicos diseñados para casos particulares que, hacia fines de los años '90 se reúnen en lo que se denomina Familia de Metodologías PPGA (planificación participativa y gestión asociada).<sup>8</sup> Las versiones del año 2002 (Redín-Morróni) y de 2007 (Poggiese) no agregan nada de relevancia en términos metodológicos, y sí lo hacen más en términos descriptivos de la propuesta y su contexto. Desde el punto de vista teórico y conceptual los aportes sustanciales están diseminados en una serie de artículos escritos centralmente por Poggiese a lo largo de la década de 1990-2000.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Algunos organismos internacionales como UNESCO, FLACSO, CLACSO, entre otros, jugaron un papel importante en relación a la preservación de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe durante las dictaduras militares que asolaron la región en esas décadas, acogiendo e incluso relocalizando, científicos sociales.

<sup>5</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Creada en 1945 y como respuesta a lo que significó para la humanidad la Segunda Guerra Mundial.

<sup>6</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, organismo intergubernamental creado por UNESCO en 1957 para el fomento y desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe desde el ámbito estatal.

<sup>7</sup> Pueden agregarse por lo menos dos trabajos más, que continúan el desarrollo en la misma línea, uno de Mario Robirosa y Ricardo Stern (1998-1999), y otro de Carmen Guimarães Mehedff y Cid García (2005).

<sup>8</sup> Ver página web del Programa PPGA/FLACSO Argentina  
[http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=17](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17)

<sup>9</sup> La mayoría de ellos se puede consultar en la misma página web, en el apartado "publicaciones".

Finalmente, la “Planificación Estratégica” de origen empresarial (de ahora en más, y para poder distinguirla de la Planificación Estratégica de origen estatal, le agregaremos el mote de “corporativa”<sup>10</sup>). Con un método originado en los '60 en la Escuela de Negocios de Harvard que se expande y adoptan las empresas multinacionales<sup>11</sup>, en los '80 se hacen unos primeros ensayos de transposición a la esfera de la gestión pública en el campo de la planificación urbana en Estados Unidos, y pocos años después pasa a Europa, particularmente a España, a partir del caso emblemático que significó la remodelación de la ciudad de Barcelona para ser sede de los Juegos Olímpicos (finales de los '80). A partir de los inicios de la década del '90 y hasta la fecha, en el mundo en general se disemina exponencialmente como la herramienta de planificación por excelencia del modelo globalizador.

La PE “corporativa”, se diseminó masivamente en América Latina en todos los ámbitos técnicos y académicos, en el tercer sector (ONGs) y también en el Estado. Esto se instrumentó a partir de una estrategia y recursos avasallantes, en manos del asesoramiento de consultores, en su mayoría de origen español (barceloneses y catalanes) que crean el CIDEU<sup>12</sup> en 1993, pero también con un correlato de alemanes a través de la empresa GTZ<sup>13</sup>.

Es sugerente que, los propios formularios y condiciones de los organismos multilaterales para el financiamiento de las políticas públicas, impongan los mecanismos de la planificación estratégica con su modalidad de participación consultiva por sectores.

Así, la “planificación” y la “participación” en su concepción y modalidad “estratégica corporativa”, se proponen y diseminan como modelo para la formulación de política pública y toma de decisiones. A los modelos de democracia, metabolismo social, desarrollo, pensamiento-cultural, “únicos”, les corresponde un “modo de hacer”, un modo de elaboración-formulación “único”, encarnado por la planificación estratégica (PE) corporativa.

Complementamos este punto con un cuadro pedagógico comparativo de los tres modelos de Planificación (planificación estratégica situacional -PES- / planificación participativa y gestión asociada -PPGA- / planificación estratégica -PE-), elaborado por Héctor Poggiese (2008: 141).

---

<sup>10</sup> Como la nombrara en su momento Carlos Matus (1993).

<sup>11</sup> Método “Estrategia Corporativa Global” (1962), luego concepto “Gestión Estratégica” (1980), y finalmente “Planificación Estratégica Creativa y Participativa” (en los '90); (José Miguel Fernández Güell, 1997).

<sup>12</sup> El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) es una asociación de más de ochenta socios, de los cuales setenta y seis son ciudades vinculadas por la planificación estratégica urbana (PEU). Se constituyó en Barcelona en 1993 para compartir en red los beneficios derivados del seguimiento de procesos de PEU.

<sup>13</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Es una empresa globalmente activa de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible. Fue fundada en 1975 por el Gobierno Federal alemán, bajo la forma de empresa de derecho privado pero sin fines de lucro. Ofrece soluciones sostenibles para el desarrollo político, económico, ecológico y social en un mundo globalizado.

**CUADRO COMPARATIVO DE PLANIFICACIÓN**

Héctor Poggiese con colaboración de Mariana Segura, 2002. Ajustado por Poggiese, 2008.

	<b>PES</b> Planificación Estratégica Situacional	<b>PPGA</b> Planificación Participativa y Gestión Asociada – Planificación Intersectorial Participativa y Estratégica	<b>PE</b> Planificación Estratégica
<b>Origen</b>	CEPAL, planificación centralizada. Décadas del sesenta y setenta.	UNESCO/ UNEP, educación popular, medioambiente. Décadas del setenta y ochenta	Universidad de Harvard, empresas. Década del noventa.
<b>Participación de la comunidad</b>	No se la llega a plantear, no es condición.	Es condición, reducción de diferencias, simultaneidad.	Consulta institucionalizada corporativa.
<b>Sectores</b>	Situaciones de poder compartido.	La intersectorialidad es condición.	Agregación de actores locales por temática.
<b>Diagnóstico</b>	Situacional.	Situacional Dialógico.	Matriz FODA.
<b>Rol y tipo de planificador</b>	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, contratado por el gobierno: actúan como “emprendedores urbanos”.
<b>Institucionalidad</b>	Propia del Estado.	Construida por acuerdo de actores.	Trabajo tercerizado legitimado por el Gobierno.
<b>Estructura y diseño: momentos</b>	- Explicativo - Normativo - Estratégico - Táctico	- Preparatorio (intersectorial / participativo) - Implementación Estratégica - Gestión Asociada - Reformulación y ajuste	- Diagnóstico explicativo - Plan (político / estratégico) - Cartera de proyectos
<b>Resultados</b>	Un proyecto viable.	Un proyecto viable más un tejido social activo: una red de planificación.	Un libro de difusión orientado a los inversores.
<b>Autor del plan</b>	El planificador, como un político-técnico.	Un grupo mixto: co-autoría.	Equipo de expertos.



## **Notas sobre participación**

El recorrido de las prácticas participativas en América Latina en los últimos cuarenta años ha sido particularmente complejo, y solo podemos dar cuenta de algunos trazos gruesos muy esquemáticos.

En los años '60 y hasta las dictaduras, es alentada y practicada masivamente por los canales institucionales establecidos (partidos políticos, sindicatos, centros de estudiantes, organizaciones de fomento barrial, etc.). Luego, en dictaduras, queda expresamente “prohibida” y son asesinados o “desaparecidos”, exilados o incilados, particularmente aquellos que la practiquen.

Ya a mediados de los años '80, habiéndose asesinado a muchas de las personas que representaban emblemáticamente y sostenían la práctica de la participación, y en unas sociedades consecuentemente con miedo, cuando se recuperan las democracias, era una obligación moral ir abriendo paso y promover esta práctica desde el Estado, y se ensayan nuevos canales (ej.: ensayos de consultas populares en Buenos Aires, “presupuesto participativo” en Porto Alegre, etc.).

En los '90 teniendo como marco el neoliberalismo, el clima es adverso a la participación social como práctica de autonomía. Tanto el Estado como la sociedad, la subestiman y descaracterizan. El tejido social se encuentra fragmentado y con dificultades para desarrollar prácticas colectivas. La participación es una práctica política y *“todo lo que tiene que ver con la política es sucio y corrupto”*. De la mano de la Planificación Estratégica “corporativa”, la participación es administrada por “sectores” (relación bilateral): empresarios/as, población, políticos/as, académicos/as, etc.; y es vista como “derecho del consumidor” o como control de la gestión: que le da “transparencia”. Además, es un procedimiento tecnocrático que habilita el financiamiento.

Luego de las crisis que tuvieron lugar en varios países de la región en los primeros años del 2000, tanto el Estado como la sociedad reclaman y proponen participación. Pero resulta contradictoria o “alienada”, ya que en el postulado es “para incidir en la toma de decisiones” y hacer “sustentables” las políticas, pero en la práctica es solo de tipo “consultivo”. Es decir que, las decisiones se siguen tomando en los lugares de siempre, pero con un procedimiento técnico de participación que les da el argumento.

Si bien en los '90 el financiamiento externo de las políticas locales exigía planificación y participación con la concepción estratégico-corporativa en sus procesos de formulación, en la primera década del siglo XXI, esto se profundiza y multiplica, dada la especialización de las políticas y la expansión-diseminación de esta práctica. Así nos encontramos a nivel territorial con múltiples instancias de participación que llegan de manera fragmentada y superpuesta, dando por resultado una “saturación” en la “oferta” de este tipo de práctica, y logrando finalmente el resultado inverso al supuestamente esperado, y produce rechazo en la población, dejando vacíos esos espacios y sin configurar “demanda” alguna al respecto.

El Presidente de Uruguay, José Mujica, indicaba en la apertura de una actividad de técnicos/as del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>14</sup> que dejen en paz a la gente que ya participará cuando sienta ganas de hacerlo...

---

<sup>14</sup> Encuentro de las Mesas Interinstitucionales con el Consejo Nacional de Políticas Sociales, realizado el 14 de octubre de 2010 en MIDES.

## **PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LA CONCEPCIÓN**

A continuación, presentamos un cuadro que sintetiza los momentos del proceso de configuración de esta concepción metodológica de gestión colectiva del proyecto social y sus rasgos más sobresalientes.

En función de dos de las personas que han contribuido con aportes sustanciales a todo este proceso fundamentalmente desde el rol técnico/académico, Mario Robirosa y Héctor Poggiese, las primeras noticias del mismo podemos situarlas hacia principios de 1970. Incluso, podríamos ir más atrás en el tiempo, dadas sus propias búsquedas personales, sus experiencias de vida y laborales, sus luchas ideológicas y militancias político-partidarias, y sus recorridos en cuanto a su formación. Pero consideramos que si bien todo eso es sustancial para lo que sigue, podría ser difuso y controvertido indagar y establecer fechas que, más bien corresponden a la esfera personal de cada uno de ellos en este caso, así como de cada una de las personas que han contribuido y las que lo siguen haciendo<sup>15</sup>, conciente o inconcientemente, explícita o implícitamente, para que todo este proceso fuera y sea posible.

Para favorecer la comprensión, el cuadro plantea una estructura que propone dar cuenta de: a) conceptos o nociones centrales que va incorporando; b) particularidades de su implementación; c) dispositivos o metodologías específicas (y sus diferentes versiones); d) casos/experiencias/procesos relevantes.

La periodización que aquí asumimos, es el resultado de una combinación de perspectivas de algunos de los propios protagonistas<sup>16</sup>, que debe ser revisada y ajustada en el marco de la investigación en curso y de la cual, el presente artículo es un avance.

El proceso, sintetizado en el cuadro que se presenta, da cuenta de la “versatilidad” de la propuesta, en función de las variaciones en los rasgos contextuales que delineáramos en el apartado específico, las cuestiones problemáticas con los que se propone contribuir y las innovaciones teóricas que concurren. Esto implica ajustes permanentes y dinámicos, nuevos desarrollos y adaptaciones, sin perder la búsqueda que orienta la propuesta de “aumentar la participación popular en la toma de decisiones” y la transformación social que esto supone.

Cabe destacar también que todos estos ajustes se trabajan en los propios escenarios de las realidades y situaciones en las que se interviene y en su mayoría se encuentran documentados en las sistematizaciones de las propias experiencias.

---

<sup>15</sup> Ayrton Fausto, Julián Gil, Cid Santana García, Alcides Richter, Jorge Karol, Jorge Morello, Paulo Chiesa, Claudia Natenzon, María del Carmen Francioni, Alicia Ruszkowski, Fanny de Rosas, Ricardo Stern, Héctor Bazzani, Patricia La Nassa, Silvia González, Vivian Balanovski, Roberto González Taboas, María Elena Redín, Lucía Stefani, entre tantos otros/as, a lo largo de todo este proceso desde que se inicia a la fecha y en las múltiples experiencias de los diferentes países de América Latina y el Caribe donde se ha trabajado desde esta concepción.

<sup>16</sup> A partir de algunas entrevistas realizadas en el marco de la investigación en curso; de la periodización que propone Héctor Poggiese en 2007 (Documento de Trabajo, capítulos 1 y 2 del Manual de Metodologías PPGA, mimeo en versión digital), y en el caso de las últimas etapas, de la propia experiencia y vivencia personal relacionado con estos procesos desde 1995 a la fecha.

Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social

MOMENTOS Y ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DEL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LA CONCEPCIÓN METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN				
cuadro pedagógico elaborado por Walter Morroni				
ETAPAS	ETAPA INICIAL	SEGUNDA ETAPA	TERCERA ETAPA	CUARTA ETAPA o ACTUAL
PERÍODO	1973-1982	1983-1992	1993-2001	2002 en adelante
NOMBRE UTILIZADO	Metodología FLACSO / Metodología FLACSO para la planificación y gestión integradas de programas y proyectos	Metodología FLACSO de Planificación-Gestión / Metodología FLACSO para la Gestión Participativa	Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (planificación participativa y gestión asociada) / Familia de Metodologías PPGA (planificación participativa y gestión asociada)	Concepción Metodológica y Familia de Metodologías PPGA (planificación participativa y gestión asociada) / Gestión Social Planificada
CONCEPTOS O NOCIONES CENTRALES QUE VA INCORPORANDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- enfoque sistémico</li> <li>- enfoque "educación popular" (P. Freire, 1968)</li> <li>- abordaje de "problemas" de acción y gestión de manera integral (M. Robirosa, 1979; C. Matus, 1998)</li> <li>- articulación transdisciplinaria de conocimientos (M. Robirosa)</li> <li>- enfoque "dialógico" (interacción y participación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- simultaneidad (multilateralidad simultánea) en la formulación de políticas públicas ("el juego de la implementación", A. Wildavski y J. Pressman, 1973)</li> <li>- "situación" (C. Matus, 1987)</li> <li>- abordaje procesual y dinámico, por aproximaciones sucesivas</li> <li>- repactar relaciones entre Estado y Sociedad (cada situación / proceso / proyecto, es una oportunidad para un nuevo pacto explícito)</li> <li>- enfoque ambiental y del desarrollo (ECO '92, Río de Janeiro)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comunidad extendida de pares ("ciencia post normal", epistemología política: ciencia con la gente; S. Funtowicz y J. Ravetz, 1993)</li> <li>- "procesos embarrados" de toma de decisiones (J. J. Brunner, 1993)</li> <li>- redes mixtas sociogubernamentales (H. Poggiese, 1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "utopística" (I. Wallerstein, 1998)</li> <li>- "alianzas transversales" (H. Poggiese, 2000 c)</li> <li>- "escenarios multipropósito como prácticas embrionarias de transformación social" (H. Poggiese, 2002)</li> <li>- "reinventar la emancipación social" (Boaventura de Sousa Santos, 2007)</li> </ul>
PARTICULARIDADES DE SU IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formulación teórico-pedagógica</li> <li>- la transferencia se realiza con la modalidad "capacitación en el trabajo" (con cada participante en su rol real respecto de la problemática tratada), así como por cursos, talleres y estudios de caso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implementación práctica con "voluntad política explícita"</li> <li>- "escenarios formalizados de planificación-gestión"</li> <li>- la iniciativa es centralmente del Estado</li> <li>- a partir de 1985 se agregan a FLACSO (sede Argentina) otros ámbitos y situaciones donde se realizan instancias de formación en la Concepción (ONGs, federaciones de Organizaciones de Base, postgrados y cursos de extensión universitaria, talleres en municipios para el personal, colegios profesionales, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implementación práctica "sin" voluntad política</li> <li>- necesidad de "construcción de la voluntad política" tanto en el Estado como en la Sociedad</li> <li>- con la incorporación de la noción de "redes mixtas sociogubernamentales", se flexibilizan los escenarios de planificación-gestión, acentuando el aspecto procesual inherente a la construcción de las condiciones para la planificación-gestión</li> <li>- la iniciativa mayoritariamente se da a partir de grupos sociales territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implementación práctica "con" voluntad política</li> <li>- en el marco de una "voluntad política explícita" pero contradictoria entre discurso y práctica (¿"alienada"?)</li> <li>- desde la Concepción que presentamos, se trabaja a partir de lo que está aceptado y reclamado por la dirigencia política y la sociedad: Presupuesto Participativo, Consejos Consultivos, Asambleas Populares, etc., y se intenta realizar aportes que contribuyan con un funcionamiento más democrático, que al mismo tiempo y en la medida de lo posible, neutralice o reduzca los efectos negativos de esos formatos</li> <li>- en los procesos más consustanciados con la Concepción, se flexibilizan las condiciones para la implementación, menos rígida o estructurada, pretendiendo fluir en los procesos, como "líquido" o "fluido" que no por su maleabilidad pierde su coherencia y sentido, ni tampoco su capacidad de contribución estructurante y productiva en los procesos; mucho más cercana y ajustada "a las características, prácticas y capacidades del actor colectivo que se va configurando" (W. Morroni, 2002)</li> </ul>
DISPOSITIVOS O METODOLOGÍAS ESPECÍFICAS	versiones de la Metodología FLACSO 1977 (documento FLACSO), 1979 (M. Robirosa, Julián Gil) - planificación-gestión integradas (cuatro	versiones de la Metodología FLACSO 1982, 1984, 1986, 1990 (M. Robirosa) - planificación-gestión integradas (ocho etapas: A- diagnóstico, B- problemática de	- Familia de Metodologías PPGA (H. Poggiese): 1) planificación participativa (versión 1993 "el ciclo", tres etapas: (a) Preparatoria -hipótesis, información, actores, dimensiones, agenda taller-, (b) Implementación	- Familia de Metodologías PPGA: 1) planificación participativa (versiones: 2002-W. Morroni; 2005-Cid García; 2007-H. Poggiese) 2) gestión asociada (versión: 2002-M. E. Redín)

Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social

	<p>etapas: A- problemas, B- procesos, C- modificaciones alternativas, D- actores y diseño de estrategias)</p>	<p>gestión, C- modelo integrado, D- estrategias posibles, E- actores, F- diseño y evaluación de estrategias, G- implementación y monitoreo, H- evaluaciones de proceso y de impacto) - como dinámicas articuladas con la planificación-gestión integradas se ensayan: gestión asociada, información-consulta-consenso, prospectiva participativa, audiencia pública participativa (H. Poggiese)</p>	<p>Estratégica –Taller: A. análisis situacional, B. problemas de gestión, C. modelo integrado, D. estrategias posibles, E. viabilidad, F. diseño y programación de estrategias, luego, Gestión Asociada de estrategias-, (e) Reformulación y Ajuste –Seminario, ídem Taller-) 2) gestión asociada (GA) 3) información-consulta-consenso (ICC) 4) prospectiva participativa 5) audiencia pública participativa 6) consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales 7) mapa de percepción social del riesgo (MDR) (1999, Vivian Balanovsky – Ma. E. Redín – H. Poggiese)</p>	<p>3) información-consulta-consenso 4) prospectiva participativa 5) audiencia pública participativa 6) consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales 7) mapa de percepción social del riesgo 8) fuente de bandoneón (2002, H. Poggiese) - Mesa de Café (FSM, Seminarios GDC, Ciclos “¿Qué Oeste...”) - Técnicas participativas (M. Robirosa -R. Stern, 1998/99)</p>
<p><b>CASOS / EXPERIENCIAS / PROCESOS RELEVANTES</b></p>	<p>- 1972/74 Mario Robirosa empezó a desarrollar la metodología en talleres formales de capacitación de sanitarios y directores hospitalarios: Programa de Capacitación en Análisis de Sistemas de Atención de la Salud para el Centro Latinoamericano de Administración Médica (CLAM). - talleres de capacitación a cargo de FLACSO como organismo ejecutor del “Programa UNESCO/PNUMA de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos en Latinoamérica” (responsable Mario Robirosa): - 1977 Buenos Aires, Resistencia, Paraná, Calos Paz (Argentina), Santiago de Chile (Chile), Quito (Ecuador) - 1979 Recife (Brasil) - 1980 Paramaribo (Suriname) - 1981 Niteroi-Río de Janeiro y Porto Alegre (Brasil) - 1981 Monterrey, Saltillo y Distrito Federal (Méjico) - 1982 Porto Alegre y Río de Janeiro (Brasil)</p>	<p>- 1983 Sistema nacional de información sobre materiales estratégicos (Nicaragua) - 1984 Integración sistema de salud “Hospital sin paredes” (Costa Rica) - 1985 Seminario de evaluación y reformulación del Programa UNESCO-MAB/FLACSO de Capacitación para la Gestión (Brasil) - 1985/87 Proyecto Renovación Urbana en Área Inundable -PRURAI-, Concepción del Uruguay (prov. Entre Ríos, Argentina) - 1985/86 Programa Provincial de Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo -CYMAT-, prov. Río Negro (Argentina) - 1987 implantação do Parque da Lagoa do Peri (Brasil) 1987 Plano de Saúde para o Município de Manaus (Brasil) - 1987/93 Proyecto Integrado de Relocalización y Reconstrucción de Reserva Indígena Pilquiniyeu del Limay (prov. Río Negro, Argentina) - 1987/88 Proyecto de recuperación ambiental de la laguna de Lobos (prov. Buenos Aires, Argentina) - 1988 Gestão Participativa do Artesanato na Região Sul (Brasil) - 1989/90 Talleres municipales de planificación y gestión, Ciudad de Buenos Aires (Argentina) - 1990/92 Plan gestión urbana integral Paternal-Agronomía -PEGUIPA-, Ciudad de Buenos Aires (Argentina) - 1990/92 Plan de Desarrollo Provincia</p>	<p>- 1993 en adelante, Red Gestión Asociada del Oeste - GAO-, región oeste de Buenos Aires (Argentina) - 1993 en adelante, Plan de Manejo del Parque Avellaneda -PMPA-, Ciudad de Buenos Aires (Argentina) - 1994/98 Casa de la Ciudadanía y de los Vecinos de Villa Crespo y alrededores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 1994/97 Red de prevención de accidentes, desastres y otras violencias, COFEPAC (varias ciudades del país, Argentina) - 1996 Convergencia productiva e integración regional, el Caso de Concepción del Uruguay (prov. Entre Ríos, Argentina) - 1996 en adelante, ciclos periódicos del Buenos Aires VIVA -tema Descentralización y Comunas-, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 1997/2002 Red Sur del Conurbano -SurCo-, Lomas de Zamora (prov. Buenos Aires, Argentina) - 1997/99 Prevención y mitigación de desastres con participación comunitaria en la Cuenca del Arroyo Maldonado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 1997/99 Contaminación ambiental: industria y participación de la población, caso Paternal-Agronomía y Mataderos; y, Pilar, en Prov. Buenos Aires (Argentina-Brasil) - 1998/99 Plano Nacional de Educação Profissional – Ministério do Trabalho e Emprego – Seminários (Brasil) - 1999 Plan Urbano Ambiental de Floresta, Vélez Sarsfield, Villa Luro, Parque Avellaneda y Santa Rita; Ciudad Autónoma Buenos Aires (Argentina) - 1999 Plano Nacional de Educação Profissional – Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Trabalho e Promoção Social – Seminário de Capacitação do Conselho Estadual de Emprego do Pará (Brasil)</p>	<p>- 1999/2008 Boletín electrónico de las Redes PPGA, Proyecto PPGA/FLACSO (Argentina) - 2001 en adelante, Red Poiesis y Seminarios “Gestión Democrática de Ciudades”, a partir del FSM (Porto Alegre-Buenos Aires, Argentina-Brasil) - 2002/03 talleres de sensibilización y preparación para planificar y gestionar de manera integrada y participativa Drenajes Urbanos; ciudades: Resistencia, Salta, Formosa, Paraná, Lanús, Trelew (Argentina) - 2002 en adelante, Foro permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional, Oficina Nacional de Tecnologías de la Información - ONTI- (Argentina) - 2002 en adelante, colaboraciones puntuales con la Red Sudamericana de Danzas (Uruguay y región) - 2002/07 Unidad de seguimiento del Programa Buenos Aires y el Río -PBAR-, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 2002/03 Presupuesto Participativo, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 2002/04 Consejo Niñez, Adolescencia y Familia de Comodoro Rivadavia (prov. Chubut, Argentina) - 2002/06 colectivo “La Placita”, oeste de Montevideo (Uruguay) - 2003 Projeto Milenium - Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda" (Brasil) - 2005 en adelante, Red Intersocial Oeste -RIO- (Montevideo, Uruguay) - 2005 en adelante, Grupo Promotor de un proyecto “alternativo” para el predio y las instalaciones del ex-Frigorífico Nacional (Montevideo, Uruguay) - 2005 en adelante, Grupo Promotor de Usuari@s de Salud del Zonal 17 (Montevideo, Uruguay) - 2005 Planos Diretores do Estado de Goiás (Brasil) - 2005/07 experiencias en Artigas y Tacuarembó para la</p>

*Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social*

		<p>Zudañez (Bolivia) - 1992/93 Programa integral de la Región Sur, Provincia de Río Negro (Argentina)</p>	<p>- 1999/2002 Proyecto de Escuelas Asociadas (prov. Entre Ríos, Argentina) - 1999/2002 Plan de Manejo del Parque Municipal Villa Albertina, Lomas de Zamora (prov. Buenos Aires, Argentina) - 1999 Proyecto de actividades para facilitar la formalización del Área Social, ampliando su rol, mejorando su posicionamiento intersectorial y optimizando la gestión de sus programas, Municipalidad de Avellaneda (prov. Buenos Aires, Argentina) - 2000/01 Proyecto Integrado del Ferrocarril y la Ciudad en Lomas de Zamora (prov. Buenos Aires, Argentina) - 2000/05 Gestión Asociada para el Plan de Sector de Palermo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) - 2000/05 Redefinición del Rol de la Secretaría de Planificación y Evaluación de resultados SPER y Reactivación del Sistema Provincial de Planificación (SPP), Provincia del Chaco, y, Proyecto Integrado de Desarrollo Sustentable y Diversidad Cultural en el Interfluvio Teuco-Bermejito (prov. Chaco, Argentina) - 2001 Espacios de la Memoria en Lomas de Zamora (prov. Buenos Aires, Argentina) - 2001/02 Revitalización del Mercado Vélez Sarsfield, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)</p>	<p>formulación de políticas departamentales de desarrollo, asociación civil Programa de Desarrollo Regional -PDR- (Uruguay) - 2006 en adelante, Espacio de Gestión del Parque Público Punta Yeguas -PPPY- (Montevideo, Uruguay) - 2007 en adelante, colaboraciones puntuales con la Red de Organizaciones Comunitarias y Sociales del MERCOSUR (grupos de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay; actualmente se están sumando algunos grupos de Brasil) - 2008/09 Comisión de Riesgos y Laderas -CRyL- del Sur Occidente de Quito, consultora SAFEGE-EIH para PSA/EMAAP-Q (Ecuador) - 2008/10, colectivo PPTS -prácticas participativas de transformación social- (Uruguay)</p> <p><b>NOTA 1:</b> - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asume formalmente la Gestión Asociada en <b>Parque Avellaneda</b> a través de la Ley n° 1153 (16/10/2003), publicada en Boletín Oficial n° 1904 (19/3/2004), reglamentada en 2005. - Intendencia Departamental de Montevideo asume formalmente la Gestión Asociada en <b>Parque Público Punta Yeguas</b> a través de Resolución n° 732/10 (25/2/2010), expediente n° 6302-000647-10. - Municipio de Santa Fé asume formalmente la Gestión Asociada en el <b>Parque Federal</b> a través de la Ordenanza n° 11668 (8/4/2010). La formalización otorga un valor adicional a las prácticas participativas innovadoras que valen por sí mismas por los efectos que de ellas se derivan (razonabilidad, sustentabilidad, economía) no solo para el patrimonio sino también para el tejido social (R. G. Taboas, 2010)</p> <p><b>NOTA 2:</b> ver al final del cuadro.</p>
--	--	---	---	---

**Fuente:** elaboración propia. Dado que no se dispone de un registro sistematizado, público y único, de todos los procesos y experiencias relacionados con esta Concepción, solo damos cuenta de algunos de ellos en los que participamos, los que figuran en la página web del Programa PPGA/FLACSO Argentina, los recabados en entrevistas a informantes calificados y lo que surge de la información secundaria consignada en las referencias en el marco de la investigación en curso.

**NOTA 2:** Con esta información acotada, podemos decir preliminarmente que, los procesos más significativos y consustanciados con ésta Concepción Metodológica, concientes de la innovación-transformación que se proponen e implican, y que se siguen sosteniendo al momento son:

- Plan de Manejo y Estrategia Regional Urbana del Parque Avellaneda
- Ciclos periódicos del Buenos Aires VIVA
- Seminarios “Gestión Democrática de Ciudades”
- Foro permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional Argentina
- Ciclos periódicos en Montevideo “¿Qué oeste tenemos? ¿Qué oeste queremos?”
- Grupo Promotor de Usuarios/as de Salud del Zonal 17
- Espacio de Gestión del Parque Público Punta Yeguas

## **ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA CONCEPCIÓN METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN<sup>17</sup>**

*“Esta concepción se basa en un único proceso de transformación constante sobre una propuesta que tiende a superar las restricciones de la planificación tradicional y va más allá de lo alcanzado por la investigación-acción, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social.”(H. Poggiese, 1993:1)*

En este artículo solo haremos algunos comentarios de esta concepción metodológica, ya que se encuentra mucha bibliografía disponible que la describe tanto en sus aspectos teóricos, como metodológicos, y su implementación y práctica en experiencias y casos concretos para quien desee profundizar al respecto<sup>18</sup>.

Cabe destacar que hay un cúmulo de experiencias y prácticas en las cuales se ha ensayado (como muestra el cuadro), en una cantidad importante de países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay) y sobre una diversidad de problemas y situaciones muy amplia y provechosa (salud; gestión de asentamientos humanos; infraestructura; ambiente; problemática rural; desarrollo local, rural y regional; contaminación; inundaciones y catástrofes; memoria colectiva; gestión de espacios públicos; problemática laboral; relocalización de población de pueblos originarios; informática pública; gestión de conocimiento; gestión de redes; propuestas culturales; revitalización comercial; proyectos educativos; entre otros), en las últimas casi cuatro décadas en que se viene configurando.

Es una propuesta que promueve transitar procesos que favorecen la reflexión colectiva, el acuerdo de acciones, las gestiones pertinentes y la implementación conjunta correspondiente, para resolver una dificultad social concreta.

Se trata de la configuración de escenarios-procesos-situaciones de trabajo, que tienen particularidades bien específicas. Son escenarios multiactorales (intersectoriales, interdisciplinarios, participativos) y multipropósito (abordaje integral y complejo) de la realidad problemática que aborda. La participación de la diversidad de actores y propósitos es tratada-trabajada en forma simultánea y en el marco de un proceso concebido como inestable y turbulento, orientado por una mirada prospectiva. Estas reglas de funcionamiento, son también las que habilitan, promueven y aseguran la articulación e integración de saberes e ignorancias de los diversos actores que concurren a la escena.

Apelando a la clasificación de Mario Robirosa (1990) sobre los tres tipos de participación: “informativa”, “consultiva”, “vinculante”; sostenemos que es solo esta última la que le interesa a la concepción metodológica de planificación-gestión, sin desmedro de la utilización en algunas instancias de las otras modalidades pero en el marco de procesos donde el sentido es “el aumento de la participación popular en la toma de decisiones”.

---

<sup>17</sup> Adoptamos este modo de nombrar la Concepción, en función de últimas reflexiones hechas al respecto en el marco de la investigación en curso. Los modos en que se la conoce en la actualidad son: 1) “PPGA (planificación participativa y gestión asociada)” o 2) “Gestión Social Planificada”.

<sup>18</sup> Ver al final en bibliografía consultada, así como también la página web:  
[http://www.flacso.org.ar/investigacion\\_ayp\\_contenido.php?ID=17](http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17)

Si bien originariamente la propuesta surge y se centra en mejorar los instrumentos para la planificación y gestión de asentamientos humanos, con el tiempo, la experiencia práctica, y nuevos aportes conceptuales, el énfasis se fue corriendo hacia la construcción de escenarios para ensayar un nuevo saber-hacer a través del cual se configuren actores colectivos mixtos (Estado-Sociedad) articulados en función de un proyecto en red.

*“La idea central es la de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar.”* (H. Poggiese, 1993:1)

Queremos terminar esta breve reseña de la Concepción con palabras de una de las personas que forma parte de este proceso:

*“(…) la verdad es que, no había nada de nuevo en el entonces llamado método Paulo Freire, lo que había era una combinación inteligente de distintos aportes y, sobre todo, el valor de ponerlas en práctica, asumir el riesgo de experimentar. Yo creo que nosotros [el grupo FLACSO que estaba trabajando en la elaboración de esta metodología y ensayándola en múltiples experiencias] hicimos exactamente lo mismo, y allí pongo el aporte de [Carlos] Matus junto con el de muchos otros, que no era nada de muy nuevo pero, primero, los combinamos, y fundamentalmente nos atrevimos a experimentarlos, a cambiarlos a adaptarlos cuando fuera necesario. No tuvimos y no tenemos una actitud dogmática, prescriptiva, respecto a esto”*.<sup>19</sup>

## **NOTAS SOBRE TRANSFORMACIÓN**

Según María Luisa Femenías (2003: 3), Judith Butler propone que, en tanto “sujetos”, estamos “sujetados”, y en tanto tales, nos encontramos “condenados/as a repetir”. Y ese repetir, puede ser para reforzar el modelo hegemónico vigente, o para desplazar al mismo. Las opciones entonces son “repetir reforzando” o “repetir desplazando”.

A su vez, Nérida Archenti (1994: 17) nos propone:

*“No entendemos por política sólo lo que hacen los políticos o los partidos, sino toda relación entre sujetos que implique relaciones de poder, que pueden ser asimétricas basadas en mandatos, dominación y obediencia o simétricas basadas en pactos y alianzas.”*

Si las relaciones sociales son políticas, dado su capacidad de reforzar o transformar el orden existente, y son por ello relaciones de poder, esas relaciones de poder tienen la posibilidad de ser practicadas con la modalidad “simétrica”<sup>20</sup> (sujeto-sujeto) o con la modalidad “asimétrica”<sup>21</sup> (sujeto-objeto).

---

<sup>19</sup> Entrevista a Ayrton Fausto en Buenos Aires (noviembre, 2009). Las aclaraciones entre corchetes son nuestras.

<sup>20</sup> Relaciones de poder *simétricas*: pactos / alianzas entre pares (entre sujetos).

<sup>21</sup> Relaciones de poder *asimétricas*: de subordinación, dominación u obediencia (relación sujeto/objeto).

Lamentablemente, y a partir de una primera aproximación que realizamos en relación a estas cuestiones, entendemos que en el proceso que ha transitado la humanidad desde sus orígenes hasta el momento, ha prevalecido en forma mayoritaria la modalidad asimétrica, y que en los últimos siglos se ha potenciado con la configuración del capital.

A partir de estos aportes, podemos acordar preliminarmente que, toda vez que se desarrollen “prácticas sociales-prácticas políticas-relaciones de poder”, si las mismas se despliegan con la modalidad “asimétrica”, estas prácticas estarán “reforzando” (*repetir reforzando*) el modelo hegemónico vigente, y si lo hicieran -o promovieran- la modalidad “simétrica”, estarán “desplazando” (*repetir desplazando*) el modelo actual.

Por otro lado, si una de las acepciones de “hacer” es “transformar”, en el campo de lo social, quien haga, desde qué lugar y con qué objetivos, conciente o inconcientemente, explícita o implícitamente, indefectiblemente estará beneficiando a unos/as y no beneficiando a otros/as. Esto nos coloca en un territorio de intereses y por ende de conflicto que no podemos eludir. En todo caso se tratará de identificar a cuantos y a quienes se beneficia y a cuantos y quienes se perjudica con nuestra acción transformadora, así como el sentido y la profundidad del beneficio-perjuicio. También da cuenta de que la palabra transformar, por sí sola, no nos asegura un sentido específico de la transformación. No olvidemos que en este mismo artículo, retomamos las afirmaciones de Feierstein, que nos indica que las dictaduras militares “transformaron” las relaciones sociales.

De esta manera, podemos organizar una secuencia de razonamiento de la siguiente forma: estamos sujetos/as, a pesar de ello tenemos posibilidades de hacer, pero ese hacer, nuestro hacer transformador (nuestro “repetir”), puede tratarse de una transformación donde prevalecen las relaciones sociales -o involucra prácticas- de manera “asimétrica” (sujeto-objeto), es decir que consolidan lo existente (“repetir reforzando”), que contribuye a reforzar y reproducir el modelo hegemónico actual. Pero también, se puede orientar desplegando prácticas que desplacen -o contribuyan a hacerlo- a las anteriores, proponiendo-promoviendo-practicando-sosteniendo relaciones “simétricas” (sujeto-sujeto), es decir “repetir desplazando” el modelo de relaciones sociales predominante, en un sentido que podemos arriesgar preliminarmente como emancipador (De Sousa Santos) - liberador (Dussel).

Entonces, en las decisiones que se adoptan en la esfera de las políticas públicas y/o de proyecto social, hay varias cuestiones a tener en cuenta: 1) quienes toman/no toman esa decisión, 2) quienes se benefician/perjudican con ella, y 3) el “modo” en que se desarrolla la toma de estas decisiones (y su consecuente gestión-implementación). En estas cuestiones entendemos, radica “lo político” de las políticas y del proyecto social.

Sobre el “modo”, es decir, la forma en que se realizan las cosas, los mecanismos, los instrumentos, los métodos, cabe recordar que “no son neutros”, justamente porque se diseñan en función de ciertos valores y no de otros, en función de ciertos objetivos y no de otros, etc., ya sean estos explícitos o implícitos.

*“La Metodología expuesta es (...), explícita y asumidamente política. Ha sido desarrollada para propiciar y favorecer modificaciones posibles en las relaciones de poder que se establecen en torno a la gestión de proyectos (...)” (Robirosa, Cardarelli, Lapalma, 1990: 113)*



La concepción metodológica que presentamos sucintamente, trabaja de manera central en esta tercera cuestión: el modo en que se toman las decisiones, promoviendo además el aumento de la participación popular en ello. Con esto último, evidentemente, incide y repercute en las otras dos cuestiones: quienes toman y a quienes se afecta con estas decisiones. También implica, una propuesta de alentar prácticas “simétricas”, entre pares (sujeto-sujeto) que nos orientan hacia un “repetir desplazando” el modelo de relaciones sociales predominante, y en éste sentido, una búsqueda orientada hacia la autonomía-emancipación-liberación social.

*“(…) No prometemos una panacea. Proponemos la aventura riesgosa pero apasionante de la acción, pero de una acción socialmente construida y direccionalizada a la transformación social y optimizada por la aplicación del máximo de racionalidad posible a las sucesivas decisiones de gestión en contextos concretos, para lograr la máxima eficiencia en la utilización de recursos y capacidades disponibles y accesibles y máxima eficacia en el logro de los resultados perseguidos.” (Robirosa, Cardarelli, Lapalma, 1990: 124).*

La toma de decisiones puesta ya en este nivel y luego de la experiencia acumulada, da cuenta de una herramienta potente y adecuada para la gestión colectiva del proyecto social.

## **REFLEXIONES PARA CONTINUAR**

En el escenario actual, re-pensar el desarrollo ahora ya “como un asunto de elección colectiva” (Douglas Torgerson, 1993), así como la democracia “como un conjunto de reglas perfectibles” (Héctor Poggiese, 2000; Juan Paz y Miño, 2008)<sup>22</sup>, resulta de una urgencia relevante.

Ensayar alternativas que habiliten y mejoren las condiciones para la participación popular en la toma de decisiones, re-pactar y re-pensar los roles tanto del estado como de la sociedad en cada una de las situaciones y problemas que se deben enfrentar, y con ello, revisar y ajustar nuestro proyecto social, son los grandes desafíos de los tiempos que corren.

Si a esto le sumamos el abordaje de una cuestión de fondo y que hace a nuestro proyecto de humanidad, como es el del ejercicio de las relaciones de poder, proponiéndonos que prevalezcan las de tipo “simétrico”, seguramente la exigencia es mayor aún.

Desde hace algunas décadas contamos en la región con una herramienta que implica un nuevo saber-hacer, que permite la reflexión y acción colectivas a partir del trabajo intersectorial, interdisciplinario y participativo, de manera simultánea y para la toma de decisiones. Además, entendemos y constatamos en las innumerables prácticas en las que hemos participado, asegura -por los propios dispositivos y reglas de la metodología- un relacionamiento “entre pares” (sujeto-sujeto).

---

<sup>22</sup> Citamos esta noción expresada por ambos autores en diferentes oportunidades: A) Seminario Participación popular en la gestión de proyectos de transporte, realizado el 12 de julio de 2000, en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui.), Buenos Aires; y B) Reunión del Grupo de Trabajo de Historia Reciente y Movimientos Sociales de CLACSO, realizado en mayo de 2008, en la Universidad de la República (UdelaR), Montevideo.

La propuesta teórico-metodológico-práctica de la concepción metodológica de Planificación-Gestión integradas y participativas, a pesar de que como todo método, tenga dificultades y necesite ajustes, no ha sido lo suficientemente reconocida y difundida. Ello podría ser en buena medida, dado que entendemos que se trata de una tecnología que no coincide con los intereses hegemónicos desplegados en la región en las últimas décadas, donde se evidencia entre otras cuestiones, un refuerzo del modelo único y profundización en prácticas de las “relaciones sociales-relaciones políticas-relaciones de poder”, de manera “asimétrica” (sujeto-objeto).

Las experiencias que se vienen desarrollando en el marco de este proceso, implican al mismo tiempo, por un lado que son posibles, y por el otro, que estamos realizando prácticas anticipadas de lo que queremos/acordamos que sea, es decir que promovemos y ensayamos en el presente, un modelo de sociedad, un proyecto social, un modelo de gestión socio-territorial, que se propone alternativo al actual.

## REFERENCIAS

- Abraham, Tomás (2000): *LA EMPRESA DE VIVIR*; Editorial Sudamericana; Buenos Aires.
- Antunes, Ricardo (2005): *LOS SENTIDOS DEL TRABAJO. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*; Ediciones Herramienta y Taller de Estudios Laborales; Buenos Aires.
- Archenti, Nélica (1994): “Las mujeres, la política y el poder. De la lógica del príncipe a la lógica de la acción colectiva”; en D. H. Mafia y C. Kuschnir, compiladoras (1994): *CAPACITACIÓN POLÍTICA PARA MUJERES: GÉNERO Y CAMBIO SOCIAL EN LA ARGENTINA ACTUAL*; Feminaria Editora; Buenos Aires.
- Bleichmar, Silvia (2006): *NO ME HUBIERA GUSTADO MORIR EN LOS 90*; Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara; Buenos Aires.
- Brunner, José Joaquín (1993): “¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?”; conferencia para el seminario *LA INVESTIGACIÓN EDUCACIONAL LATINOAMERICANA DE CARA AL AÑO 2000*; Comisión Educacional y Sociedad de CLACSO; Punta de Tralca, 4-6 de junio 1993.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2002): “La gestión asociada: Una utopía realista”; Cuaderno n° 39, CEADEL, 2003; Buenos Aires.
- Feierstein, Daniel (2003): “El fin de la ilusión de autonomía: las contradicciones de la modernidad y su resolución genocida”; en D. Feierstein compilador (2005) *GENOCIDIO. La administración de la muerte en la modernidad*; EDUNTREF (editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero); Buenos Aires.
- Feierstein, Daniel (2007): *EL GENOCIDIO COMO PRÁCTICA SOCIAL. Entre el nazismo y la experiencia argentina. Hacia un análisis del aniquilamiento como reorganizador de las relaciones sociales*; Fondo de Cultura Económica (FCE); Buenos Aires.
- Femeninas, María Luisa (2003): “Aproximación al pensamiento de Judith Butler”; conferencia impartida en Gijón, el 5 de diciembre de 2003. Documento 4, del “Taller de pensamiento nómada. Sin centro ni dirección”, a cargo de Gabriel Eira, dictado en el Ateneo Heber Nieto, Montevideo, 2007.
- FLACSO Brasil: Metodología Participativa (Metodología para la Planificación Estratégica y la Gestión Participativa); en página web de FLACSO Brasil (2009) [http://flacso.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14&Itemid=55](http://flacso.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=55)
- Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerome (1993): *EPISTEMOLOGÍA POLÍTICA Ciencia con la gente*; Centro Editor de América Latina (CEAL), colección Fundamentos de las Ciencias del Hombre; Buenos Aires.
- Gil, Julián y Robirosa, Mario (1979): “Contenido y perspectivas de la colaboración con CEPAL en el campo de la formación para la gestión de asentamientos humanos”; Informe FLACSO para UNESCO, División de Asentamientos Humanos y Medio Ambiente Sociocultural; SS-80 / WS / 34, París, septiembre de 1980.
- Latouche, Serge (2003): *DECRECIMIENTO Y POSTDESARROLLO. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo*; El Viejo Topo; España.

- Lins Ribeiro, Gustavo (2005): “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”; Serie Antropología 383, Departamento de Antropología, Universidad de Brasilia; Brasil (traducción: H. Poggiese, marzo 2006).
- Matus Carlos, entrevistado por el periodista Franco B. HUERTAS (1993): *EL MÉTODO PES. Entrevista con Matus*. (mimeo)
- Mazzella, José Antonio; Poggiese, Héctor Atilio; Ramassotto, Adriana (1985): “Reflexiones sobre la utilización de la Metodología FLACSO de planificación y gestión integradas a un programa sobre CYMAT”; en *CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO*; Humanitas, Vol. I; Buenos Aires, 1987.
- Morrone, Walter (2005): “Reflexiones preliminares de la experiencia de la Red Sur del Conurbano de la ciudad metropolitana de Buenos Aires – SurCo (1997-2002)”; mimeo.
- Morrone, Walter (2007): *PLANIFICACIÓN URBANA: algunas cuestiones que la implican en los mecanismos de producción y reproducción de VIOLENCIA URBANA. estudio de caso: incidencia de la infraestructura del ferrocarril como barrera, en la trama urbana de Lomas de Zamora*; tesis de maestría; programa de formación en planificación urbana y regional – PROPUR / escuela de posgrado facultad de arquitectura, diseño y urbanismo – FADU / universidad de buenos aires – UBA; mimeo.
- Morrone, Walter (2008): “Algunos aspectos invisibilizados sobre el estado de nuestro tejido social y sus condiciones para la práctica de la participación”; presentación para el panel “Movilización popular y cambio político en América Latina”, Reunión del Grupo de Trabajo de Historia Reciente y Movimientos Sociales de CLACSO, mayo de 2008, Udelar, Montevideo; mimeo.
- Natenzon, Claudia E. (1995): *CATÁSTROFES NATURALES, RIESGO E INCERTIDUMBRE*; FLACSO / Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 197; Buenos Aires, diciembre 1995.
- Poggiese, Héctor (1991): “Planeamiento y Participación”; en Revista *CAMBIOS. Municipio y Políticas Públicas*, Año 1 – Nº 1; Enero 1991; Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (1992): “Energización rural y participación social”; trabajo encomendado por FAO y presentado al Seminario Latinoamericano sobre Energización Rural, organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de Argentina y FAO, con apoyo de PNUD, realizado en Buenos Aires, entre el 27 y el 30 de julio de 1992; Grupo Latinoamericano de Trabajo sobre Energización Rural para un desarrollo rural sostenible; mimeo.
- Poggiese, Héctor (1993): *METODOLOGÍA FLACSO DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN (PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y GESTIÓN ASOCIADA)*; Serie Documentos e Informes de Investigación Nro. 163 Área: Planificación y Gestión, Programa FLACSO Argentina.
- Poggiese, Héctor (2000 a): “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas sociogubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”; en Ana Clara Torres Ribeiro, organizadora (2000) *REPENSANDO A EXPERIÊNCIA URBANA DA AMÉRICA LATINA: questões, conceitos e valores*; CLACSO, colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo “Desarrollo Urbano”; Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2000 b): “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”; ponencia presentada en el panel: Gestión local del desarrollo: planificación y alianzas estratégicas, del II Seminario Internacional *PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS. DESARROLLO LOCAL Y GESTIÓN TECNOLÓGICA*, 11 al 13 de octubre de 2000, Mar del Plata, Provincia Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2000 c): “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”; en Ana Clara Torres Ribeiro, compiladora (2004) *EL ROSTRO URBANO DE AMÉRICA LATINA. O rosto urbano da América Latina*; CLACSO, colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo: Desarrollo Urbano; Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2002): “Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social”; de la publicación del *SEMINARIO: GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES. Metodologías de Participación, Redes y Movimientos Sociales*; 22, 23 y 24 de Noviembre de 2002; Porto Alegre, Brasil; editado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2007): *Documento de Trabajo para el MANUAL DE METODOLOGÍAS PPGA. Capítulos 1 y 2*; mimeo en versión digital.
- Poggiese, Héctor (2008): “Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos”; en Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler (compiladores) *OTRO DESARROLLO URBANO: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*; editorial CLACSO; Buenos Aires (1ª edición 2009).
- Poggiese, Héctor; Redín, María Elena; Alí, Patricia (1999): “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad”, en *LOS NOVENTA*, Daniel Filmus (comp.), Eudeba, Buenos Aires.
- Redín, María Elena; Morrone, Walter (2002): “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana”; en edición del *SEMINARIO:*

*GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES. Metodologías de Participación, Redes y Movimientos Sociales*; Op. Cit.

- Robirosa, Mario (1979): “La gestión integrada de asentamientos humanos en América Latina: una estrategia de capacitación”; Informe del Programa de capacitación para la gestión de asentamientos humanos UNESCO-FLACSO; Buenos Aires; mimeo.
- Robirosa, Mario (1985): “La articulación transdisciplinaria de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo”; en Enrique Leff, compilador (1986): *LOS PROBLEMAS DEL CONOCIMIENTO Y LA PERSPECTIVA AMBIENTAL DEL DESARROLLO*; Siglo XXI editores; México (segunda edición, 2000).
- Robirosa, Mario (1990): “Aprendiendo a enfrentar las turbulencias del cambio ambiental de origen socio-técnico”; ponencia encomendada por UNESCO para International Task Force Meeting “Human Response to Environmental Stress”, Bonn, 17-23 de junio 1990.
- Robirosa, Mario y Stern, Ricardo (1998-1999): “Nuevos criterios de participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”; Buenos Aires; mimeo.
- Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela; Lapalma, Antonio (1990): *TURBULENCIA Y PLANIFICACIÓN SOCIAL. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*; UNICEF y Siglo XXI; Buenos Aires.
- Torgerson, Douglas (1993): “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en *EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*, Luis A. Villanueva (comp.), cap. 6, ed. Porría, México.
- Wallerstein, Immanuel (1998): *UTOPISTICA O las opciones históricas del siglo XXI*; editorial Siglo XXI; México.

## **RESÚMEN**

El contexto actual de modelo único globalizador, tanto a nivel cultural, como económico, como de desarrollo, y su correlato de modo único de hacer (la concepción de planificación y participación estratégico-corporativa), nos vienen conduciendo hacia un existir “sin sentido”.

Así nos encontramos con un tejido social que ha sufrido distinto tipo de acciones tendientes a su reconfiguración, particularmente centradas en las prácticas colectivas de participación y ejercicio de autonomía.

En las últimas cuatro décadas se viene configurando en América Latina una propuesta teórico-metodológico-práctica que contribuye con procesos de gestión socio-territorial, pero sin descuidar en este proceso, los desafíos y las problemáticas de fondo que enfrentamos como humanidad.

Trabajar por una transformación que tienda hacia la emancipación social, implica desarrollar prácticas de las relaciones de poder de respeto y “entre pares” (relaciones simétricas). La planificación-gestión integrada y participativa implica reglas y prácticas que sostienen ese tipo de relaciones.

## **PALABRAS CLAVE**

planificación/gestión – participación – metodologías – transformación social