

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.

Crítica, métodos y experiencias

Construyendo Ciudadanía/13

PEDRO MARTÍN GUTIÉRREZ
(Coord.)



OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE
CIUDADANÍA Y MEDIO AMBIENTE SOSTENIBLE
CIMAS

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: Crítica, métodos y experiencias

Construyendo Ciudadanía/13

*Manuel Montañés Serrano; Miguel Martínez López; Tomás Alberich Nistal;
Luis Arnánz Monreal; Roberto Belmonte Saa; Néstor García Montes;
Pedro Heras Manso; José Astudillo Banegas; Julio Alguacil Gómez;
Pedro Chaves Giraldo; Enrique E. Orellana Sarmiento; Rosa Pinto Berbel
Pedro Martín Gutiérrez (Coord.)*



OBSERVATORIO INTERNACIONAL
DE CIUDADANÍA Y MEDIO
AMBIENTE SOSTENIBLE - CIMAS



Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

Esta licencia permite:



Reconocimiento (Attribution): En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



Compartir Igual (Share alike): La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan la misma licencia al ser divulgadas.



- Se deberá establecer claramente los términos de esta licencia para cualquier uso o distribución del texto.
- Se podrá prescindir de cualquiera de estas condiciones si se obtiene el permiso expreso del autor/a.

Este libro tiene una licencia Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional](http://es.creativecommons.org/blog/licencias/). <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/> o envíe una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbot Way, Stanford, California 94305, USA.

Edición:

Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible – CIMAS
www.redcimas.org

Edición electrónica:

Diciembre de 2014

Título: *Planificación participativa: Crítica, métodos y experiencias. Construyendo Ciudadanía / 13*

© Las autoras y autores

© El Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible - CIMAS

Diseño, maquetación:

Pedro Martín Gutiérrez

Imagen de la portada: “Composición” (Pedro Martín)

ISBN: 978-84-617-3178-7

INDICE:

0. Introducción y estructura del libro, *Pedro Martín Gutiérrez* 7

PRIMERA PARTE: REFLEXIÓN Y DEBATE TEÓRICO

1. El actuar de los actores: un recorrido crítico por la participación en algunos modelos de planificación, *Pedro Martín Gutiérrez* 9
2. Justificación y fundamentación de la participación en la producción de conocimiento y propuestas de actuación, *Manuel Montañés Serrano* 47
3. Participación, conflicto y planificación: autocrítica y herramientas teóricas, *Miguel Martínez López* 61

SEGUNDA PARTE: MODELOS, METODOLOGÍAS Y PROPUETAS

4. Estrategias cooperativas e invención estratégica, *Miguel Martínez López* 89
5. Planificación y gestión de servicios sociales. Una introducción a la planificación participativa e integral de políticas sociales, *Tomás Alberich Nistal* 105
6. Agendas 21 local a través de metodologías participativas, *Luis Arnánz Monreal, Roberto Belmonte Saa, Néstor García Montes y Pedro Heras Manso* 123
7. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (Provincia de Azuay - Ecuador): Un ejercicio de encuadre metodológico para la participación ciudadana, *José Astudillo Banegas* 135

TERCERA PARTE: EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

8. El Plan Director de Participación: una propuesta para desarrollar la participación. El caso de Getafe, *Julio Alguacil Gómez y Pedro Chaves Giraldo* 163
9. La gestión del desempeño social. Una herramienta para la planificación participativa, *Enrique E. Orellana Sarmiento* 195
10. La experiencia de planificación participativa en el estado de Kerala (India), *Rosa Pinto Berbel* 209

INTRODUCCIÓN

Pedro Martín Gutiérrez

En *“El péndulo de Foucault”*, Umberto Eco pone en boca de uno de sus personajes la siguiente afirmación: *“Como si dijéramos que Casandra nació después de Homero, porque ya sabía que Troya sería destruida. Es una ilusión moderna creer que el tiempo es una sucesión lineal y orientada, que va de A hacia B. También puede ir de B hacia A y producir la causa”* (ECO, 2003:270). El tiempo, no el cronológico que marca nuestro reloj de pulsera, sino aquél de carácter biográfico con el que pensamos nuestro devenir (diferenciamos por tanto *tiempo* de cronología), no se compartimenta de manera estanca en el pasado, presente y futuro; tanto el pasado condiciona nuestro ser y actuar actuales, como el acontecer posterior. Pero el semiólogo piamontés posiblemente nos quiere hacer reflexionar, desde la aparente paradoja, en que el tiempo que todavía no hemos vivido pueda hacernos variar las decisiones y condicionar nuestro actuar presente: *“...también puede ir de B hacia A y producir la causa”*, dice.

Cuando pensamos en *hacer planes*, en construir nuestra biografía, lo que hacemos es situarnos ante un escenario deseado, lo soñamos. Sólo soñando podemos vestir con visos de realidad lo que no se ha producido, pero que además tampoco se va a producir en los términos exactos que imaginamos. Es a partir de ese escenario imaginado como vamos poniendo los medios para que podamos vivirlo, no ya en sueño, sino material y conscientemente, en tiempo presente. Por lo tanto, la irreversibilidad del tiempo (no podemos repetir lo ya vivido ni volverlo hacia atrás en el tiempo), de que nos habla la Física, no es incompatible con la construcción del futuro en el momento presente y ahí cobra sentido la afirmación del personaje de la novela de que *“la consecuencia puede construir la causa”* o de que *“una onda avanzada determina el pasado desde el futuro”* (IBÁÑEZ, 1990:43).

Planificar viene a ser, por tanto, la toma adelantada de decisiones y el acopio de medios para poder caminar hacia la consecución de un fin deseado; dicho escenario deseado ha de construirse con el sentido de qué es lo que se desea o al menos cuáles son los pilares maestros que lo sustentan, cuáles son las situaciones indeseadas que se quieren transformar o a las que no se desea llegar. Porque no siempre se sabe con certeza qué es lo que se quiere para el futuro, pero se puede saber qué es lo que no se quiere de ninguna de las maneras o hacia dónde caminan nuestros deseos, cuál es el horizonte de nuestra marcha.

Hasta ahora he enunciado los argumentos en primera persona del singular, como si fuera aquello que cada cual dialoga consigo mismo. Sin embargo la planificación nunca es ajena a las interacciones con otras personas o grupos, con otros actores que también a su vez planifican y que lo hacen desde posiciones y con intenciones y presupuestos diferentes. Nunca nos vamos a encontrar solos en este juego de estrategias para hacer posible el futuro deseado, por lo tanto hemos de contar con las acciones de otros que también están en juego, en el juego social de actores; la participación es imposible de evitar, sin embargo otra cosa diferente es el que haya una interlocución entre

los participantes para llegar a acuerdos, para compatibilizar los presupuestos y arriesgarse a comprobarlos de manera conjunta.

En el texto que ahora apenas acaba de comenzar hemos intentado, no el hacer un manual o una metodología al uso, sino una crítica reflexiva, tanto desde las teorías como desde los métodos y las prácticas. Hemos tratado de abrir debates en el entorno de los métodos, pero también en el de las ideas y concepciones, pero sin perder de vista aquello que se lleva a la práctica y aquella caja de herramientas que nos ha permitido comprobar y verificar cuán satisfactorio es lo que se ha conseguido. Hemos tratado de aportar casos en los que se ha tenido en cuenta las cuestiones temáticas, pero también las de escala; desde el estado indio de Kerala, con unos 31 millones de habitantes, las tres cuartas partes de la población de España pero en un territorio mucho más reducido, hasta el caso del municipio de Getafe (España), con unos ciento setenta mil habitantes o la Cooperativa de Ahorro y Crédito “*Jardín Azuayo*” con doscientos mil socios, pero distribuidos en siete provincias de Ecuador, pasando por los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las 21 parroquias del Cantón Cuenca, también en Ecuador.

Estos casos son a su vez el resultado de arduos debates sobre los métodos y las técnicas a emplear, los logros de otros casos conocidos y la experiencia de las personas que los llevan a cabo. Ha sido también nuestro interés el que en esta publicación aparecieran los debates sobre métodos muy conocidos en el campo de la planificación y otros no tanto. Pero sobre todo nos ha interesado que se ponga de manifiesto lo que, parece que por conocido o indiscutible, no se suele sacar a la luz en estos procesos. Desde la pregunta de por qué hay que hacer la planificación de manera participada, a las preguntas acerca de por qué se hacen las cosas como se hacen, para qué se está haciendo este trabajo de planificación o al servicio de quiénes se hace. En los procesos de participación no se suelen dar estos debates, y esa falta de reflexión puede llevarnos a estar trabajando para reforzar a los grupos que detentan el poder en las relaciones de una comunidad, aumentando las desigualdades, o para dejar al margen a los que siempre son olvidados, a los invisibles en todo proceso, a los que no merece la pena preguntar cuáles son sus deseos de cambio, porque parece que los puede enunciar e interpretar cualquiera y ya se han tenido en cuenta.

Confiamos en que estas intenciones hayan sido suficientemente plasmadas en este texto y que sea provechoso para quienes lo lean; ese sería el fruto de nuestro plan.

BIBLIOGRAFÍA

ECO, Umberto (2003): *El péndulo de Foucault*. Barcelona, Ed. Mondadori
IBÁÑEZ, Jesús (1990): *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*. Barcelona, Anthropos

PRIMERA PARTE:

Reflexión crítica y debate teórico

EL ACTUAR DE LOS ACTORES: UN RECORRIDO CRÍTICO POR LA PARTICIPACIÓN EN ALGUNOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN

Pedro Martín Gutiérrez*

1. INTRODUCCIÓN¹

En los diferentes modelos de planificación, o al menos en los más usados y que han sido germen para otras derivaciones, se representa e integra a los actores de distintas maneras y también se plantea cómo dichos actores toman las decisiones para afrontar el futuro del que son parte.

Si no reflexionamos sobre estas dos dimensiones no podremos hacer una aproximación a la planificación participativa, donde la confrontación de los actores, desde diferentes niveles de poder, hace que se deban replantear dichas relaciones, además de tener que abordar la incertidumbre creciente que surge de la interacción de estos actores, que intervienen en un proceso de planificación.

En este texto me propongo abordar cómo algunos de los modelos de planificación habituales construyen en sus metodologías la presencia de los actores sociales y cómo, haciendo constante alusión a la participación de éstos, consideran la posibilidad de tomar decisiones. El grado de complejidad de estos modelos tiene también su base en estos elementos que presento.

2. TIEMPOS Y DETERMINISMOS: LA APARICIÓN DE LOS ACTORES EN LA PLANIFICACIÓN

Lo que suceda mañana en nuestro entorno depende, en mayor o menor medida, de nuestro actuar de hoy; es posible influir en el futuro. Hablar de planificación es hablar, directa o indirectamente, de la anticipación en el tiempo, del logro de un objetivo deseado y de las acciones que debemos emprender para conseguirlo. Las definiciones de la planificación son muy numerosas, pero estos tres elementos van apareciendo constantemente en ellas y en el discurrir de este escrito, aunque ya podemos adelantar que faltan otros que son fundamentales, como las personas. Porque toda esta escena que hemos empezado a describir está habitada por seres humanos, por seres sociales, en resumidas cuentas por personas. Puede parecer una obviedad, pero vamos a ver más adelante cómo no es en modo alguno superficial la advertencia de que no se nos han de olvidar las personas.

* Universidad de Valladolid (Campus de Segovia) (pmg@soc.uva.es)

¹ He de agradecer sinceramente a Manuel Montañés y a Tomás R. Villasante sus amigables aportaciones al primer borrador de este escrito, lo que me ha permitido mejorarlo sustancialmente; sólo a quien esto escribe se deben los errores o negligencias que todavía perduren.

La anticipación en el tiempo es únicamente posible en la medida en que podemos hacer un ejercicio de imaginación para situarnos en otro escenario; nuestra experiencia nos dice que no es posible adelantarnos al presente, situarnos en el tiempo por llegar. No pretendo entrar en disquisiciones filosóficas del tipo “*las paradojas de Zenón*” (sofismas como Aquiles y la tortuga, la flecha, dicotomía...), ni quedarme atenazado por el dilema aristotélico de “*una batalla naval se librará o no se librará mañana*”, o por el “*demonio de Laplace*”, que podría tener ante sus ojos el pasado y el futuro porque conocería la posición y el movimiento de todas y cada una de las partículas constitutivas del universo. Este físico francés, embrujado por el determinismo de la mecánica newtoniana, se imaginaba que el ser humano tiende por su conocimiento a poseer una gran ecuación que ponga el tiempo en sus manos. Sin embargo Heisenberg, desde la mecánica cuántica, demostraría que el principio que rige la definición de las variables de posición y movimiento de un cuerpo, así como los instrumentos de medida a emplear experimentalmente nos devuelve a la incertidumbre sobre el futuro.

Si estamos dispuestos a seguir a otros investigadores en la materia, por ejemplo a Ilya Prigogine, sabemos que el tiempo no admite esos saltos, que la flecha del tiempo es irreversible, o lo que viene a ser lo mismo, que todos envejecemos en el mismo sentido, porque no hay nadie que progrese de la edad anciana a la infantil, al menos mientras se cumpla el principio de entropía positiva por el que se rige este universo en el que vivimos.

Para algunos la realidad sólo es posible en el tiempo presente en el que vivimos, en el tiempo *real*, aunque para otros, como Agustín de Hipona, lo verdaderamente real es lo que hemos vivido y lo que vamos a vivir; el presente no podemos precisarlo por ser inaprensible el momento infinitesimal, salvo que detengamos el instante actual, en cuyo caso dejaría de existir el tiempo. El flujo al que llamamos tiempo² está apresado paradójicamente entre un *no* es actual y un *será* que todavía no ha llegado. Ese futuro, que es un *será*, está en construcción ya en el momento presente y se compone de cuantas actividades se han ido desarrollando antes y se desarrollan en la actualidad; otra cosa distinta es que esas actividades nos permitan conocerlo (en el sentido determinista del término, como una certeza incuestionable), porque la irreversibilidad de la flecha del tiempo hace que “*el devenir tenga una simetría temporal rota*” (Prigogine). Si el pensamiento determinista (la ciencia clásica) induce a definir el futuro en función de lo que ha sido el pasado y de lo que es el presente, la indeterminación del devenir nos muestra un pasado cristalizado y un presente conocible, pero un futuro *que aún no está*, por lo tanto la simetría del conocimiento pasado- futuro se rompe.

² El flujo de tiempo entendido como movimiento no es sino una construcción que hacemos para dar cuenta de nuestra percepción del tiempo. El reloj (Ibáñez, 1990:10) mide dos tipos de tiempo: el uno, reversible, que se aprecia porque las agujas vuelven cada 24 horas a la misma posición inicial; otro, irreversible, es el que podemos apreciar por el deterioro del reloj como materia y que le lleva a degradarse, parándose en un momento determinado. Es al primero de los tiempos marcados por el reloj al que llamamos *tiempo*, mientras que debería ser el segundo, irreversible, al que tendríamos que prestar atención. La combinación de ambos es nuestra percepción y construcción temporal.

Si no podemos conocer o habitar materialmente en el futuro, para tener al menos un conocimiento subjetivo de los hechos, tampoco lo podemos conocer en un sentido mínimamente certero, salvo que creamos en adivinadores³, oráculos⁴, videntes⁵ o cualesquiera otros personajes o mecanismos que están en el campo de la fe y no en el de la ciencia. Tal vez lo podríamos *prever* o *suponer*, lo cual sería sólo una manera de construcción de una realidad mediante la imaginación y el lenguaje, cosa que no tiene por qué tener ni siquiera una mínima garantía de que sea lo que acontezca, aunque ya es un instrumento de pensamiento. Esta suposición puede ser la base de un argumento que se apoye en esta creación imaginaria: *“supón que mañana hace buen tiempo; podríamos ir a la playa”*.

Estamos haciendo alusión a la construcción del futuro mediante el lenguaje o la imaginación y esa es una manera de hacer posible el que podamos empezar a tratar con él. Porque una cosa es trasladarse al futuro y otra tenerlo presente como brújula que guíe nuestras acciones, para construirlo: *“No podemos tener la esperanza de predecir el futuro, pero podemos influir en él. En la medida en que las predicciones deterministas no son posibles, es probable que las visiones del futuro, y hasta las utopías, desempeñen un papel importante en esta construcción. Hay personas que le temen a las utopías; yo le temo más a la falta de utopías”* (PRIGOGINE, 1994:412)

Si no nos es permitido saltar en el tiempo hacia el futuro, lo que sí podemos es contar con que el futuro va a llegar y para eso hemos de estar preparados. Pero no hemos de perder de vista que el tiempo con el que nos hemos de manejar tiene otra dimensión que le distingue del tiempo en el sentido de la Física; me refiero al *tiempo social*, ese *“complejo conglomerado formado por los aspectos temporales de la realidad social”* (RAMOS, 1992:XI). Porque hemos de tener en cuenta que los aspectos temporales de los diferentes objetos propios de investigación y de intervención están compuestos por diferentes elementos temporales: el tiempo de la fiesta y el de la cotidianidad, el del trabajo y el del ocio, el de la vida comunitaria o las instituciones... No todos los procesos sociales tienen los mismos tiempos y su sincronización deberá ser otro problema a afrontar. Pero, sin perder de vista estas dificultades, el interés que tengo en este momento es el de poder manejar la incertidumbre del tiempo por venir en cuestiones a veces mucho más prosaicas (*“¿iremos mañana a la playa?”*), a veces más trascendentales (*“cómo deseamos que sea el barrio en el que crezcan nuestros hijos”*). Para ello voy a entrar en otro de los elementos enunciados al inicio, las acciones.

Para Max Weber la acción social es *“una conducta humana siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La ‘acción social’, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo”* (WEBER, 1993:5). En este texto el autor nos advierte del sentido que a la acción social se le adjudica en función, tanto de la causalidad, como de la apreciación subjetiva del sujeto. Para precisar esto nos puede servir la

³ Proviene de *ad-divinus*, propio de los dioses.

⁴ La respuesta que dan los dioses por medio de sus ministros, sacerdotes, pitonisas, etc.

⁵ El que tiene poderes para *prever* para anticiparse en el tiempo y verlo antes de que suceda.

anécdota que se le adjudica a G. Bernard Shaw y que cita Carlos Matus (1998:133): “Cuando Shaw con una herramienta arreglaba el antejardín de su casa, la vecina que iba de compras, le dice en tono de pregunta afirmativa: ¿Trabajando, Sr. Shaw?, y él le responde: “No, vecina, estoy descansando”. Al regreso de compras, la vecina observa que Shaw está ahora en su silla fumando pipa con la mirada perdida en el horizonte. Entonces, como quien ahora puede hacer una afirmación de consenso, ella le dice: ¿Descansando, Sr. Shaw?, y él le responde distraído: “No señora, trabajando”.

La objetivación por la vecina de un hecho al que se le confiere un sentido social de *trabajo* (el esfuerzo de cavar el jardín) o de *descanso* (fumar, sentado, con la mirada perdida en el vacío), no son compatibles con las actividades que realiza el Sr. Shaw, para quien el meditar suponía el esfuerzo propio de su profesión y el cavar la tierra una actividad lúdica. También podríamos decir que las acciones sociales no tienen un sentido unívoco, aunque se le puede inferir un sentido socialmente compatibilizado, con el fin de poder comunicarnos e interactuar.

Pero si la acción social no tiene un sentido unívoco para las personas, no hay mayor certidumbre en el concepto de *objetivo deseado*, el cual presenta dos tipos de dificultades: por un aparte lo que supone el ponerse de acuerdo acerca del sentido que le inferimos a nuestras palabras y a las que emiten otras personas que nos hablan; la segunda dificultad es la de conseguir que lo que construimos con la palabra se haga realidad cuando lleguemos al tiempo que, en el momento de hablar, consideramos futuro.

Abordemos la primera. Parece que hay posibilidad de acuerdo en torno a grandes conceptos, como los de *bienestar*, *felicidad* o *salud*, pero estos grandes significantes empiezan a tener discrepancias en cuanto se aproximan al terreno de lo concreto, porque también son construcciones sociales a las que se les infieren diferentes significados por parte de los sujetos. Por eso, en el contexto de la planificación y tendiendo en cuenta que se puede estar tratando de acuerdos sobre grandes objetivos, no estaría de más el ir contrastando qué sentido le adscribe cada persona o cuáles son los principales imaginarios colectivos sobre los grandes conceptos con que pensamos ese futuro deseable; porque cierto acuerdo es necesario, aunque el escenario sea borroso. Pero para ello sólo es posible el compatibilizar los significados que le damos a los conceptos a que nos referimos (“*me gustaría un barrio seguro*”, por ejemplo) cuando nos enfrentamos a la realidad concreta y hablamos de ella; recordemos la escena del Sr. Shaw. Por lo tanto hemos de analizar los imaginarios y reflexionar colectivamente sobre lo que hacemos, para poder llegar a algún tipo de acuerdo sobre la realidad que esconden los términos con los que nos expresamos, lo que queremos decir con las palabras. Esto nos plantea varias alternativas: que alguien con conocimientos técnicos haga un análisis de la realidad, que los implicados reflexionen colectivamente qué sentido tiene lo que imaginan que es su deseo o una combinación variable de ambas opciones, por exponer algunos.

En cuanto al problema de conseguir que nuestro futuro deseado se haga realidad no es sino el problema mismo de la planificación, el reducir al máximo

las infinitas variaciones que pueden distorsionar los hechos, el reducir la misma incertidumbre, para lograr que lo planificado se logre. Sin embargo aquí hemos de tratar con esa interacción de infinidad de variables, es decir, de la actuación de multitud de factores a los que podemos llamar *naturales* y de acciones intencionadas de actores, que van dirigiendo los acontecimientos, configurando las situaciones que serán el futuro, cuando éste se haga presente. Esto es incertidumbre en el sentido asociado a indeterminación, donde no existe por lo tanto el concepto de *necesidad* en las relaciones (por ejemplo en las de causa-efecto), donde no podemos fiarnos de las predicciones y de los cálculos considerados exactos ni de la continuidad estable en el tiempo de los escenarios conocidos. Esta circunstancia, que podemos considerar a primera vista como un enorme inconveniente, sin embargo es lo que nos permite y nos obliga a planificar, porque de lo contrario, sabiendo de antemano que existe la necesidad en la relación causa-efecto, todo estaría escrito fatalmente y sólo sería preciso establecer un orden en las acciones a desarrollar, que ya sabríamos que se traducirían en aquello que habíamos calculado. La planificación nos aporta grados de libertad, nos hace más autónomos dentro de escenarios complejamente interdependientes. Porque es en este principio ecológico de la acción en el que hay que plantearse la planificación: *“Aquí hay un principio fundamental de complejidad que es el principio ecológico de la acción. Este principio nos dice: la acción escapa a la voluntad del actor político para entrar en el juego de las inter-retroacciones recíprocas del conjunto de la sociedad. (...) La acción es siempre una estrategia”* (MORIN, 1994:432). Aquí entra en escena un concepto indisociable al de planificación, el de estrategia.

En el siguiente apartado mi intención es la de mostrar algunos modelos de planificación, para centrarme en aquellos elementos que los pueden hacer comparables, aunque mi interés se va a centrar en uno en especial: el papel que juegan los actores en el proceso de planificación. Pretendo responder a la pregunta de qué actividad se les encomienda a los actores en cada modelo, porque el contexto que hemos decidido darnos en esta publicación es el de la planificación participativa, es decir, el de los juegos entre los diferentes actores en la toma de decisiones que supone planificar. Pero para tratar de la participación debería antes hacer una precisión, con el fin de diferenciar algunas de las interpretaciones de este concepto. En esta aclaración prefiero tomar las palabras de Pedro Ibarra que distingue la participación (sin adjetivar) de aquello otro que se refiere a la democracia participativa: *“En la democracia participativa lo que se discute es sobre quién decide. Trata sobre la transformación del poder. Y en la participación a secas, sobre quién –y como– exige el que se tomen determinadas decisiones políticas, Trata sobre la presión al poder”* (Ibarra, 2008:87). Ahora sí, entro en los diferentes modelos a comparar.

3. DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Antes de adentrarme en los argumentos de este apartado he de decir que el repaso por distintos modelos de planificación no supone la exhaustiva descripción de los pormenores que acompañan a éstos, sino más bien un relato de algunas particularidades, en especial lo que se refiere a la presencia y

participación de los actores en cada modelo. Es de sobra conocido que cada escuela de planificación, cada modelo, ha desarrollado a su vez numerosas aplicaciones, que merecerían tal vez la presentación de una amplia taxonomía de tipos y variantes. No es esta mi intención, sino más bien la de dejar planteadas las cualidades de algunos de los modelos más característicos, como guía para saber apreciar las diferencias de base que inspiran cada uno de ellos.

3.1. La planificación normativa

La planificación normativa trata de imponerse a los acontecimientos mediante el poder de la razón⁶. Aunque se pueda afirmar que el ser inteligente siempre ha planificado, sin embargo el hacerlo de manera sistemática, aplicado bien a la tarea de gobernar el estado moderno o la empresa (los dos escenarios que primero aplican esta forma de afrontar el futuro), se aprecia más en los momentos en que tanto uno como otra se expanden de tal manera que necesitan de instrumentos con los que guiarlos, la mano firme sobre el timón. A caballo entre los siglos XIX y XX, con un modelo de economía capitalista en expansión, que demanda planificar de manera científica, aparecen los postulados de la Teoría de la Organización Racional, de la mano de F. Taylor, H. Fayol y Max Weber. La escuela de la Organización Científica del Trabajo introduce no sólo la organización del trabajo en el taller, sino un departamento de planificación en la fábrica, orientado todo ello hacia un modelo de crecimiento económico: *“estamos en la época de los trust y los monopolios”*, afirma Taylor en una de sus obras. Weber, desde la teoría de la acción social, también plantea *“el desarrollo de la gestión económica racional”* y las normas que considera que han de regir dicha *economía racional*, todas ellas orientadas *“con arreglo a plan”* (WEBER, 1993:52).

El poder de la razón es, para la planificación normativa, claramente positivista, sujetándola al determinismo tanto de lo que es la realidad como de lo que acontecerá en el futuro, como fruto de las acciones del plan. Es por este motivo por el que el diagnóstico es el elemento central, que deja fuera cualquier vestigio de incertidumbre, porque precisa todo aquello que hay que saber sobre la realidad. Esto supone que el actor principal de este paradigma es el técnico, que obtiene aquellos elementos que definen *lo que es* la realidad mediante sus potentes dispositivos tecnológicos. La certeza en el diagnóstico permite entonces afirmar sin lugar a dudas lo que acontecerá si se aplican ciertas acciones, o vale decir también que puede determinar el acontecer por medio de su acción; el trayecto entre el presente y el futuro deseable, que *deberá ser*, se recorrerá mediante el plan a realizar. Tenemos pues los dos extremos del camino fijados, primero *lo que es* por el modelo analítico del problema, y posteriormente por el modelo normativo del plan, que precisa lo que *deberá ser*. Este determinismo anima a pensar en la metáfora de una especie de templo de la contemplación del mañana cuyo *sancta sanctorum* es la oficina de planificación, donde el técnico, como un demiurgo, oficia mediante liturgias científicas infalibles.

⁶ Hemos de tener presente, como nos advierte Pascal, que *“tan descabellado es excluir la razón, como incluir sólo la razón”*.

El planificador tiene el poder⁷, entendido éste como la posibilidad de conseguir que acontezcan determinadas cosas; su actuación sobre la realidad es la única previsible dentro del escenario definido en el diagnóstico. De este modelo ha quedado fuera de juego tanto los sujetos diversos como los obstáculos que derivan de la acción de éstos, no existen opositores al plan o al menos las acciones de éstos no interfieren en los objetivos prefijados. Con estas premisas se entiende que el documento, meticulosamente detallado, que contiene el modelo normativo de realización del plan, junto con la organización técnica que lo llevará a cabo, sean los dos elementos fundamentales. Es decir, plan rígido y estructura jerárquica de organización. Perfectamente adaptado al concepto asimismo jerárquico y rígido del estado y la empresa. Pero este modelo es más apropiado para momentos en los que las organizaciones son capaces de reducir la incertidumbre mediante su poder para constreñir la realidad.

En resumen, la planificación normativa tiene un problema inicial, del que derivan otros varios: ignora a los diversos actores en juego o predice sus comportamientos; ignora que, como afirma Carlos Matus (2007:280): *“la acción no es algo producido, sino alguien que la produce”*. A partir de este sesgo ha de ignorar también que hay posibilidades de variación de la realidad, fruto de la acción de los actores, por lo que ha de ser determinista en el fruto de la acción, sujetándola al poder de una ciencia positivista y tecnocrática. Hay un actor central, el planificador, generalmente externo al contexto problemático a planificar, y un actor secundario, carente de iniciativa y creatividad, que ejecuta el plan. Podríamos decir que se construye un conjunto de acción⁸ tecnopolítico.

3.2. La planificación estratégica:

La planificación normativa se aplicó hasta bien entrado el S.XX, pero las turbulencias sociales de todo tipo, propias de mediados de la centuria, hacen que se deba optar por otro paradigma que supere la principal de sus contradicciones: siempre que se planifica se ha de contemplar diversos actores en liza, de lo contrario se estará intentando constreñir la realidad al plan, en vez de adaptar el plan a la realidad y esto también rige para la estructura de la organización que planifica y para el mismo plan. A este nuevo enfoque se le denomina Planificación Estratégica, aparecido hacia finales de los pasados años 60, inicialmente aplicado en el ámbito empresarial para enfrentarse a entornos cada vez más difusos y turbulentos, y su principal referencia es la Escuela de Negocios de Harvard (Alfred Chandler, Igor Ansoff), en la que se desarrolla una herramienta de diagnóstico que, tanto en sus versiones más

⁷ No debe olvidarse que el poder, precisamente porque se construye y expresa en un espacio social con actores, hemos de considerar que es de carácter relacional, como lo define Manuel Castells (2009:33): *“El poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en la decisión de otros actores sociales de modo que se favorezca la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder”*. Recordemos este mismo enfoque relacional del poder en Foucault.

⁸ Los *conjuntos de acción* son aquellas estructuras que aparecen en las redes sociales y que no son ni la red completa ni las más elementales formas de emparejamiento; son las agrupaciones de diferentes actores en función de un propósito común, de una confianza y una estrategia de poder; son los cuasi-grupos o las coaliciones que se forman dentro de una red extensa y que dan cuenta de distintas formas de apreciar y posicionarse en la situación problemática. (vid. Martín G., 2010:150; Martín G. y Villasante, 2007)

sofisticadas como en las más sencillas, se viene empleando como sinónimo de planificación, la Matriz DAFO (FODA en su denominación latinoamericana o SWOT en su acróstico en inglés).

La Planificación Estratégica se puede definir como *“el modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptándose al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios”* (FERNÁNDEZ GÜELL, 2000:25). Los conceptos de competencia, por lo tanto el reconocimiento de otros actores (competidores, aliados, clientes, proveedores...), y flexibilidad adaptativa al entorno (lleno de incertidumbre y sorpresas, complejo), son las dos innovaciones más importantes que llegan con este modelo; desde él se desarrollan versiones adaptadas a distintos ámbitos de los negocios, como la Administración Estratégica (Ansoff), la Gestión Estratégica o el Marketing Estratégico.

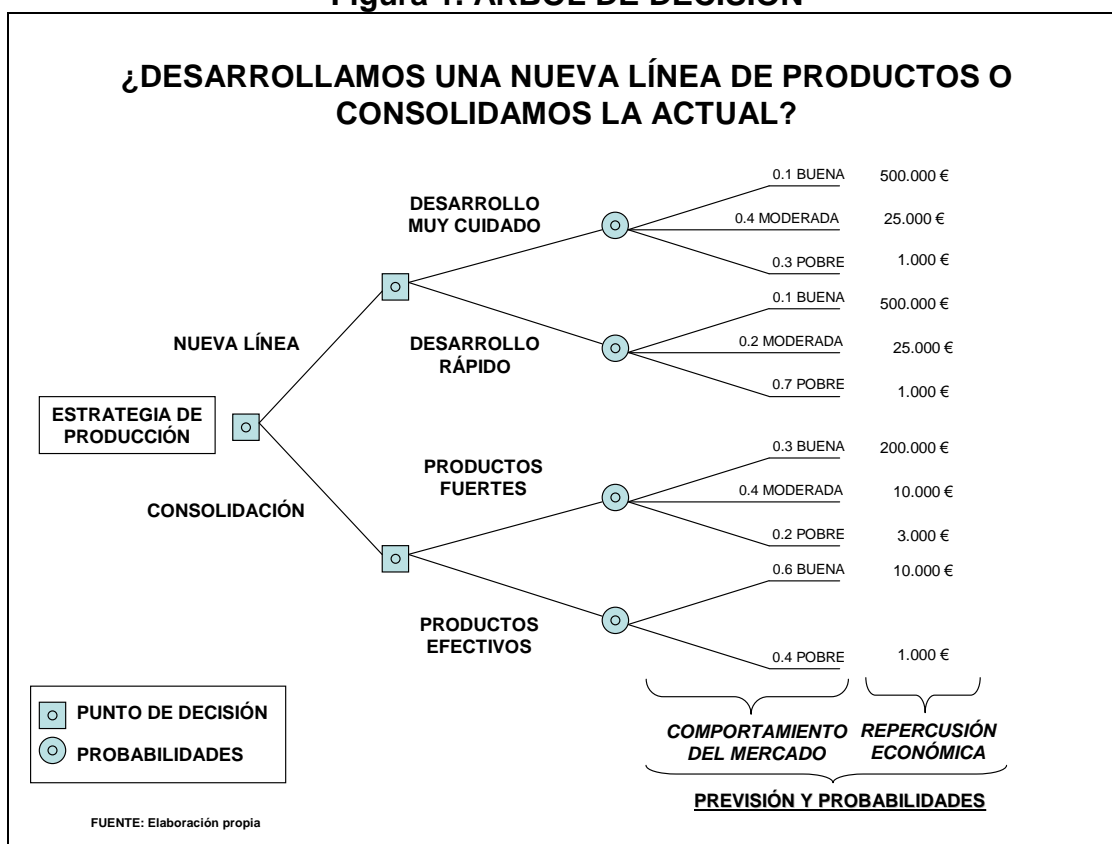
Sin embargo, como suele suceder, los modelos no rompen con el paradigma anterior de manera rotunda, sino que son procesos paulatinos de cambio que conservan también algunas de las características del anterior. Vamos a ver algunas de estas rémoras.

El plan estratégico empresarial se considera un producto que se elabora por los altos dirigente y ejecutivos de la corporación, en un proceso metodológico que podemos sintetizar en las siguientes fases: 1) Análisis externo e interno, 2) elaboración de la *visión* y *misión* con la consecuente definición de estrategias (responde a las preguntas de cuál es nuestro negocio y qué debería ser), 3) definición de la estrategias dentro de varias alternativas, 4) modelo de implantación (acciones y medidas a desarrollar) y 5) revisión estratégica (si es coherente y por qué se debería de revisar el plan). El primer punto supone el equivalente a un diagnóstico de la situación, tanto interna como del entorno del negocio, un análisis descriptivo. En la segunda y sucesivas fases se ha de definir lo que se considera que es el horizonte de futuro deseado para la organización y por consiguiente cómo se pretende llegar a hacer posible éste, por lo tanto se ha de trazar un primer esquema de la estrategia a desarrollar.

Sin embargo la estrategia es una elección dentro de varios escenarios estratégicos y la toma de decisiones para esta elección es un indicador de cómo se considera que es la realidad. Se suele decir que detrás de cada instrumento tecnológico hay una matriz epistémica y en este caso hay que contemplar la tecnología al uso para descubrir cómo se identifican los escenarios más propicios; veamos la imagen de la Figura 1. La técnica del *árbol de decisión* es una de las empleadas para poder reducir la incertidumbre y asegurarse así que la decisión es la más acertada. Para la reducción de la incertidumbre se recurre a acotar posibilidades de futuro y la asignación de probabilidades de que dichas posibilidades acontezcan; el establecer un modelo probabilístico reduce la incertidumbre en cuanto que la mide, para lo que recurre a métodos estadísticos, expertos o analíticos. Sin embargo estamos de nuevo ante un enfoque determinista, al que podríamos calificar de *blando* en el sentido de que no adscribe la certeza o necesidad en la relación causa-efecto, pero sí que limita los acontecimientos por las posibilidades y la

elección a la mejor de las probabilidades. De nuevo la definición y la elección son de carácter técnico.

Figura 1. ÁRBOL DE DECISIÓN



La planificación estratégica más abierta y sistémica se sitúa en un modelo de incertidumbre en el que sabe que no puede conocer el futuro y apenas si puede definir algunas posibilidades; la más reducida y determinista acota las posibilidades y cierra la predicción con probabilidades, que dan al planificador la tranquilidad de poder elegir con menos presión, sabiendo que su decisión está avalada por la ciencia que emana del diagnóstico de las situaciones alternativas o de la decisión probabilística.

3.2.1. La aplicación de la planificación estratégica a las ciudades

El cambio de la planificación normativa a la estratégica y de ésta a otras modalidades, como la Gestión o Administración Estratégica, se aprecia perfectamente cuando estos modelos se trasladan del ámbito de los negocios a la planificación urbana⁹. Las ciudades ocupan un espacio privilegiado para analizar las transformaciones económicas que se producen en la segunda mitad del S. XX, cuando ya no hay tanta estabilidad y/o control en los procesos sociales como para que se pueda planificar desde el paradigma de la planificación normativa. En la segunda mitad de la pasada centuria se producen, de manera cada vez más acelerada, tantas transformaciones y tan

⁹ Conviene precisar que me voy a referir a la aplicación de estos modelos para la planificación DE la ciudad y no sólo EN la ciudad.

profundas que la planificación ha de contar por fuerza con la presencia de diversos actores con sus respectivas actuaciones; estamos en un juego de múltiples jugadores con una cada vez mayor cantidad de posibilidades de realizar sus jugadas.

Para acotar las transformaciones que experimenta la ciudad hacia el final de la pasada centuria lo podemos hacer mediante unas pocas características, sintetizadas en aras de la brevedad, en el nuevo escenario de la globalización en el que la ciudad adquiere nuevos papeles a desempeñar. La ciudad es el espacio privilegiado donde se realiza el valor de la nueva forma que adquiere la economía del capitalismo globalizado en su fase actual, que, pese a que nos remite a lo intangible del espacio de los flujos¹⁰, sin embargo se materializa en lo local. Los procesos que le dan un nuevo papel a las ciudades se refieren a las transformaciones productivas derivadas del modelo fordista de producción, caracterizado entre otras cosas por la sustitución de la gran fábrica por la *fábrica difusa*, que a su vez requiere de la deslocalización productiva, de la ubicación de los fragmentos del taller centralizado fordista. El segundo de los procesos es la financiarización de la economía, con la aparición de nuevos espacios de toma de decisiones sobre los flujos de la economía mundializada; el tercero de los procesos es el enorme impacto espacial que supone una economía apoyada en las nuevas tecnologías informacionales (las NTIC), que sustituyen una infinidad de relaciones físicas y de intercambios materiales por impulsos electrónicos organizados en redes. Estos procesos hacen que aparezca una nueva geografía espacial en todo el mundo, cuyo modelo en el caso de las urbes podemos decir que son las *ciudades globales* o *ciudades mundo*. En este nuevo escenario la intervención estatal en la planificación espacial de envergadura comienza a declinar, o al menos se subordina a las exigencias de los poderosos actores económicos financieros que imponen sus criterios. De este modo no es extraño que las ciudades necesiten de nuevos instrumentos técnicos y de nuevos enfoques en los instrumentos de planificación, pasando de la planificación tradicional, de carácter normativo, a la gestión de carácter estratégico. Se hace precisa una planificación flexible, que se adapte con facilidad a los requerimientos cambiantes y a nuevas circunstancias, con intervención de actores con poder; no me refiero, como mostraré más adelante, a un cambio de alianzas de actores en las que aparezcan de manera activa algunos sectores de la ciudadanía, más o menos organizada o con más o menos influencia, sino que por el contrario se tecnifica

¹⁰ Dice Castells (2000:489) que “*el espacio de los flujos es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de los flujos*”, flujos de capital, de información, de poder, simbólicos, de mercancías o personas, que se intercambian entre actores que están interconectados, aunque no necesariamente lo estén en presencia física; esta es una de las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC's). Continúa este autor explicando cómo se puede entender mejor este concepto abstracto, en función de su organización material, en tres capas: la primera compuesta por la materialidad de los medios electrónicos (informática, microelectrónica, telecomunicaciones...), la segunda por las relaciones, estructuradas en redes de interconexión que articulan los nodos de intercambio de estos flujos (los nodos tienen una localización espacial, residen en lugares específicos) y, por último, la tercera capa la forman la organización de las localizaciones de las élites gestoras dominantes, que de este modo conforma la lógica espacial dominante. Para concretar se puede decir que estos tres componentes son la tecnología, que permite relacionarse, la formación de las redes relacionales y la estructura que adoptan dichas redes.

más y se burocratiza. Si la ciudad es un espacio económicamente privilegiado, el espacio de la ciudad se convierte en un terreno a conquistar por los intereses privados: *“Existe una visión simplista y en último término autodestructiva de los mecanismos y objetivos de la competitividad de las ciudades, a saber: la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles y aceptando salarios más bajos y menor protección social. Practicada a escala general, dicha política genera una espiral descendente de condiciones de vida y, finalmente, deprime y empobrece todas las economías urbanas”* (BORJA Y CASTELLS, 1997:32). En resumen, lo que se pretende lograr es lo que podemos ejemplificar para el caso de Madrid (España), considerada según los informes de su gobierno municipal como una de las cinco ciudades globales más influyentes de Europa: *“Con poco menos del 2% del territorio, algo más del 14% de la población y el 17,71% del PIB español según la Contabilidad Regional de 2005, Madrid crece al año entre 3 y 6 décimas por encima de la media del resto del país, concentra 25 sedes centrales de las 30 empresas más grandes del país, algo más del 50% de la inversión extranjera directa en España y una cifra similar de la inversión que se hace al extranjero”* (OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2005:37). Sin embargo, si esta es la cara de la moneda, la cruz se puede mostrar, también para el caso de Madrid, con la segregación laboral y habitacional de la población trabajadora inmigrante que acoge la ciudad (Ibíd. Pág. 161), las estrategias de gobernabilidad metropolitana basada en la lógica securitaria y emergencialista (Ibíd. Pág. 163), la tendencia a la segmentación y segregación espacial de las familias sin recursos patrimoniales y de las franjas de edad más vulnerables (Ibíd. Pág. 219) y la explosión de la burbuja especulativa inmobiliaria y financiera que se sufre en la actualidad, por referirme sólo a algunas de las repercusiones que tienen que ver con lo espacial.

Considero que esta adaptación del modelo de planificación estratégica, está condicionada por su vinculación a estos procesos y lógicas de realización del beneficio, que acabo de mencionar. En la Tabla 2 trato de sintetizar algunas de las relaciones que muestra la implantación (acrítica) entre la planificación estratégica aplicada a las empresas y la que se aplica a las ciudades, sin establecer los filtros que permitan incrementar la autonomía municipal y que, por el contrario provoca un aumento de la dependencia de los flujos globales de capitales, mercancías, información, personas, etc.

Tabla 2. TRASLACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA EMPRESA A LA CIUDAD.

ASPECTO	EMPRESA	CIUDAD
<u>Propiedad</u>	<u>Accionistas:</u> Son un grupo internamente homogéneo por su posición y criterios; la propiedad de los títulos, lo que le confiere un peso cuantitativo en su toma de decisiones y beneficios.	<u>Ciudadanos y empresas:</u> <ul style="list-style-type: none"> - El equivalente al accionariado sería la ciudadanía, pero no es homogéneo porque no tiene un elemento que los unifique (los ciudadanos no son la suma de sus individualidades), no cuenta con un foro efectivo de toma de decisiones y acuerdos, ni una voz que les represente a todos. - Tampoco el tejido económico tiene homogeneidad, diferenciándose las unidades económicas por su tipo y objetivos (aunque la mayoría sean empresas capitalistas), ni su representación en la planificación está equitativamente distribuida.
<u>Alta dirección</u>	<u>Consejo de Administración:</u> es el órgano ejecutivo que rinde cuentas al Consejo de Accionistas	<u>Ayuntamiento:</u> <ul style="list-style-type: none"> - El conjunto de actores que dirigen el Plan Estratégico está liderado por el Ayuntamiento, que toma la iniciativa e invita a otros actores y agentes - Se traslada la diferenciación explotadores – explotados a la de gobernantes – gobernados, siendo los primeros los que interpretan las necesidades de los ciudadanos y los satisfactores que han de articularse para dar respuesta a aquéllas. - A los ciudadanos se le equipara con la masa productora asalariada, inversora y consumidora, lo que les deja estructuralmente alejados de la participación
<u>Productos</u>	<u>Manufacturas, bienes y servicios:</u> Es propio de la función especializada de la empresa	<u>Productos y servicios atractivos y puestos de trabajo:</u> <ul style="list-style-type: none"> - El equivalente son los productos, servicios e informaciones que producen y venden las empresas y producen las administraciones públicas y entidades sociales, así como los grupos de ciudadanos más o menos formalmente organizados; también entra la producción simbólica - Queda excluido todo el ciclo económico de la reproducción social y la economía no monetarizada, etc.
<u>Clientes</u>	<u>Consumidores:</u> Son el elemento que hace que se realice el resultado de la producción y se cierre el círculo del beneficio	<u>Ciudadanos, inversores y visitantes:</u> <ul style="list-style-type: none"> - A los vecinos y agentes económicos se les adjudica también el papel de consumidores de los productos de la ciudad. - El <i>mercado</i> potencial es el propio sistema de ciudades, donde la <i>Alta Dirección</i> ha de jugar sus bazas para situar a la ciudad en posición de privilegio. - Aparecen dos “<i>clientes</i>” privilegiados en la ciudad: el automóvil y el turista; a ambos se supeditan innumerables acciones estratégicas y eventos
<u>Competidores</u>	<u>Otras empresas competidoras:</u> El objeto es el de ocupar las posiciones estratégicas dominantes y hacerse con la mayor cuota de mercado en su sector	<u>Otras ciudades ubicadas en las redes de las ciudades globales:</u> <ul style="list-style-type: none"> - La ciudad debe competir con otras ciudades del sistema por obtener las posiciones de dominio y la mayor cuota de visitantes, inversiones... - Esto obliga a especializarse a las ciudades en determinadas actividades y funciones, que supongan una optimización de sus fortalezas y potencialidades - La creación de este sistema competitivo hace que se produzca una segregación socio-espacial interna a cada ciudad (ya no prima la isotropía), que se desplazarán en la medida que lo hagan las funciones de la ciudad. - Las ciudades, sus entornos y áreas de influencia, subordinan sus políticas y actuaciones en integración social y ecológica a la competencia internacional.
<u>La imagen</u>	<u>Identidad corporativa:</u> Le permite combatir la homogeneidad, distinguirse de las demás empresas, para mostrar sus valores y poder diferenciar sus productos y su cuota de mercado (marcar a los que portan su marca).	<u>Imagen de marca de la ciudad:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Al desarrollar los elementos de comunicación publicitaria, la ciudad se va a dotar de una imagen de marca que la distinga de las demás ciudades. - Estos elementos comunicativos van a adquirir una importancia crucial; esto conlleva la formación de una conciencia colectiva acorde con los valores - Elaboración de símbolos fácilmente reconocibles y comunicables: edificios singulares, museos, declaración UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. También la competencia por los eventos de ámbito universal, como las Olimpiadas, Exposiciones Universales, etc. - los objetivos de la comunicación publicitaria van a ser, en primer lugar, hacia dentro (“<i>esto beneficia a todos</i>”) y posteriormente hacia fuera - aparecen otros dos fenómenos añadidos al desarrollo de la imagen de ciudad: el del “<i>alcalde líder</i>”, muy dispuesto a la transformación urbanística y espacial de la ciudad, y el del “<i>club urbano</i>” o “<i>equipo</i>”, sobre todo los futbolísticos, aunque no los únicos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de VÁZQUEZ B., 1993; FERNÁNDEZ GUÉLL, 2000; MARTÍNEZ, 1999; BORJA Y CASTELLS, 1997

Cuando este modelo de planificación se ha criticado¹¹, una vez rebasada la centuria y con suficientes elementos de análisis de las experiencias planificadoras, se aprecia que hay una intención legitimadora del papel que se considera que debe cumplir la ciudad en el contexto regional, nacional e internacional, para lo cual se ha aplicado este modelo de planeamiento flexible que requieren las circunstancias cambiantes y su orientación hacia un modelo de gestión.

Hay algunos comunes denominadores en esta mirada crítica, uno de los cuales es que se busca definir un modelo de ciudad sobre la base del consenso entre los actores de la sociedad civil, es decir, la población organizada y las instituciones y agentes corporativos. Los participantes han estado presentes en dos niveles: *“Uno para las entidades más representativas y con mayor capacidad de actuación, que son las que coordinan el proceso de planificación por su incidencia en los procesos de cambio urbano, y en otro las entidades y empresas que colaboran en su elaboración pero tienen un bajo nivel de impacto en la transformación económica y social del territorio. Es decir, en el primer nivel no encontramos a los actores urbanos y el segundo es el ámbito de participación ciudadana de generación de ideas y proyectos e identificación de intereses”* (PASCUAL ESTEVE, 2001: 10). Lo que nos muestra la cita del informe es que en los dos niveles se participa de diferente modo; en el más elevado (llamado Comité Ejecutivo, Comisión Permanente o Comisión Directiva) se deciden las líneas o acciones a desarrollar y en el segundo (Asamblea, Consejo General o de Participación) se asiste y se opina y *“tiene como finalidad canalizar la participación ciudadana, así como la legitimación del plan”* (PASCUAL ESTEVE, 2001:10). La terminología en buena medida ha sido adaptada de la que se emplea en los organigramas de empresa y los términos más propios de la participación directa pierden el carácter profundo que connotan. En cuanto a las alianzas establecidas están claramente orientados por la capacidad económica de influencia, por el poder para transformar la ciudad, aprovechar los réditos y legitimar dichas transformaciones.

3.2.2. Planificación estratégica aplicada en organizaciones sociales

De la misma forma en que la planificación estratégica se traslada a la gestión de las ciudades, también se aplica por las entidades sociales, porque son objeto de similares turbulencias y cambios en su entorno y en su actividad, lo que las induce a buscar elementos técnicos que permitan afrontar la incertidumbre en su actuar. Sin embargo hay características peculiares en este tipo de organizaciones, que las distingue tanto de las empresas, aunque también de las ciudades; a continuación presento algunos (Navajo, 2009:19):

- sus valores y criterios de actuación no se han de centrar en la generación de lucro y la maximización de beneficios;
- los objetivos de carácter social que las anima han de encaminarse a la transformación social de las situaciones de injusticia;

¹¹ Se ha tomado como caso de análisis la evaluación de los Planes Estratégicos Territoriales que se han llevado a cabo en la Provincia de Barcelona y de las capitales de provincia de Catalunya (España) (Vid. PASCUAL ESTEVE, 2001)

- están orientadas fundamentalmente a sectores de población cuya situación no les puede convertir en clientes ni exigirles un pago por las prestaciones que reciben;
- en su forma de actuar ha de estar presente la lógica democrática de participación de diversos actores;
- pese a la creciente profesionalización en las actividades que realizan, los equipos de trabajo que planifican suelen ser reducidos e incluso de carácter informal;
- hay una presencia de elementos contradictorios en lo referente a los valores y motivaciones del personal directivo, trabajadores, voluntarios, socios, etc.

Sin embargo el poner la toma democrática de decisiones y la participación como uno de los valores propios de *lo social* no quiere decir que éstas sean del más hondo calado y extensión. Las formas jerárquicas y centralizadas de organización también están presentes e incluso se puede decir que prevalecen en muchas de las entidades sociales, por lo que tanto en su dirección interna como en los proyectos que desarrollan se deja ver este estilo de organización y de planificación estratégica. Igual sucede con los conjuntos de acción que aparecen en las estrategias desplegadas hacia fuera por organizaciones de este sector, sobre todo en cuanto a los actores de mayor poder de influencia en la economía, tanto del sector público como del privado; veamos las conclusiones del siguiente cuadro:

Cuadro 3: “LA ONG DEL SIGLO XXI”¹²

<p>CONCLUSIONES</p> <p>Nuestras conclusiones en diez titulares son:</p> <p>1 Aunque no son aceptadas universalmente, las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), las organizaciones similares a éstas y las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) tienen un papel cada vez más vital en las sociedades democráticas y en aquellas que están en vías de serlo.</p> <p>2 Los retos a los que se enfrentan están creciendo y continuarán haciéndolo.</p> <p>3 Aunque los gobiernos y las empresas pueden resistirse a sus acciones de defensa, existe actualmente un verdadero interés en el papel potencial que las ONG pueden jugar para desarrollar y llevar a cabo soluciones.</p> <p>4 Como resultado se está abriendo un espacio de oportunidad orientado al mercado, pero ello a menudo requerirá soluciones que no se basen simplemente en respuestas simples.</p> <p>5 Esto representa un reto incluso para las ONG menos contestatarias, pues las asociaciones con los sectores público y privado son cada vez más necesarias para lograr el cambio.</p> <p>6 Durante el proceso se desarrollan nuevas formas de competencia en el “mercado de las ONG”, con nuevos entrantes (las empresas, las redes de negocios, las redes de ONG y los emprendedores sociales) que borran de esta forma los límites tradicionales.</p> <p>7 Tanto las ONG de carácter nacional como las de carácter internacional deben prestar más atención a la marca y el posicionamiento competitivo.</p> <p>8 De forma paralela, la tendencia hacia la integración en la corriente dominante está incitando a que se demande a las ONG establecidas que rindan cuentas.</p> <p>9 Pero todo esto está ocurriendo en un momento en el que las fuentes tradicionales de financiación de las ONG se están viendo restringidas.</p> <p>10 Finalmente, percibimos una urgente necesidad de revisar y desarrollar los “modelos de negocio” de las ONG.</p> <p style="text-align: right;">FUENTE: SustainAbility, 2005:51</p>
--

¹² Vid. SUSTAINABILITY, 2005:51

Aunque en las características programáticas de las entidades sociales aparece claramente el desmarque de la lógica del mercado, sin embargo si observamos los puntos 4, 6, 7 y 10 de este cuadro de conclusiones prospectivas podemos comprobar cómo los términos empleados son equivalentes a los que proceden del mundo de los negocios y se considera que, tanto en la actualidad como tendencialmente, se produce un acercamiento de posiciones en cuanto a la colaboración y el reparto de actividades de ambos sectores; aquí tenemos una fuente de conflictos que emana de estas contradicciones.

Siendo consciente de estas debilidades, no puedo negar que la planificación estratégica ha aportado una buena cantidad de eficacia y eficiencia a las organizaciones sociales, ya que se ha trabajado durante mucho tiempo a caballo de la improvisación, afrontando la presión del momento y trabajando más con el estilo *bombero* que con el de *constructores de futuros*. El planificar supone también un ejercicio de transparencia, tanto interna como externa, y la posibilidad de afrontar participativamente las contradicciones que surgen de las diferencias de posiciones y funciones de los miembros de la organización. Sin embargo he de hacer de nuevo hincapié en que una organización social no ha de considerarse inequívocamente participativa, puesto que puede adoptar un funcionamiento jerárquico e incluso autoritario.

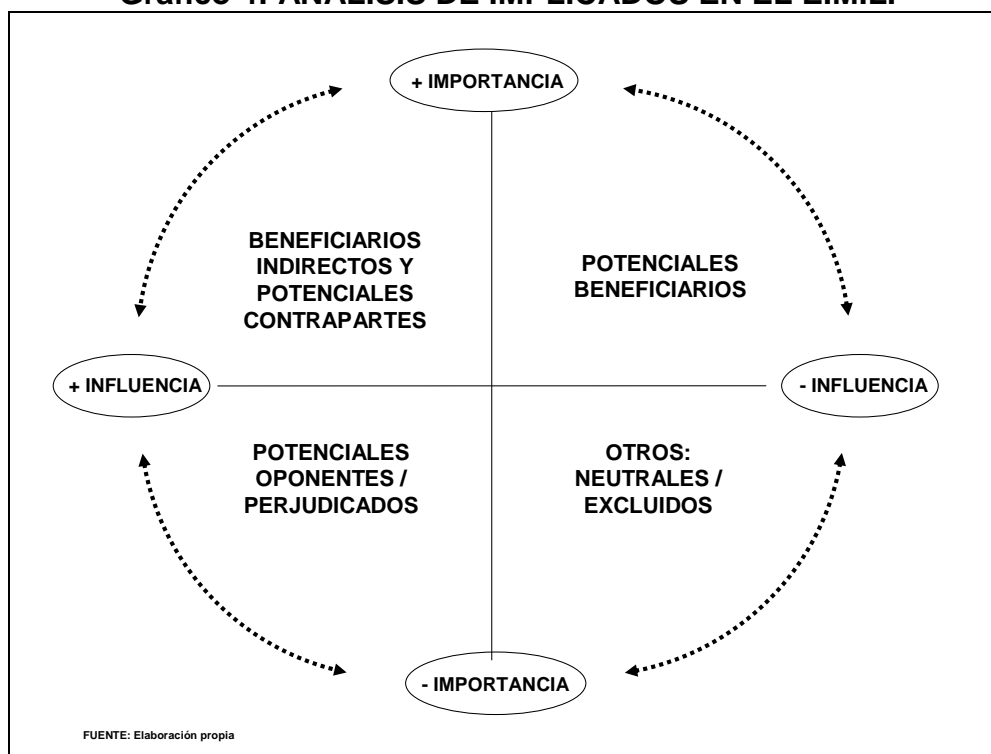
Planificar, por último, supone también el poder controlar los procesos y evaluar la marcha del organismo, apareciendo por tanto la capacidad prospectiva de estos procedimientos.

3.3. El Enfoque del Marco Lógico: una metodología específica de planificar en la cooperación técnica

Dado que en esta publicación se va a tratar de manera específica el Enfoque del Marco Lógico (EML), como herramienta de planificación para la gestión de proyectos que se orientan por objetivos, sólo voy a entrar a tratar cómo se plantea la participación y la relación de actores en este modelo.

En la metodología del EML se precisa en la primera de las etapas (Identificación) el análisis de la participación y, dentro de ésta, la identificación de actores. El análisis de la participación supone *“establecer el «quién es quién» dentro de una realidad determinada (...) Tan importante, o más, es determinar, dentro de los grupos identificados, el que debe acabar convirtiéndose en los beneficiarios directos del futuro proyecto de desarrollo (...) Evidentemente la determinación de los presuntos beneficiarios es una determinación de tipo político, más que técnico”* (CAMACHO et al., 2001:27). A estos actores se les clasifica según categorías de pertenencia: *beneficiarios directos (target group), beneficiarios indirectos, neutrales/excluidos y perjudicados/potenciales oponentes*. Estas categorías se obtienen del cruce de dos ejes, los de importancia e influencia, como se puede apreciar en el Gráfico 4. En realidad, a la vista de esta clasificación, en el proyecto se trabajará con los actores del semicírculo superior, pero visibilizando a los del semicírculo inferior, aunque a estos últimos no se les considera propiamente actores del proyecto, ya que no se incluyen sus acciones como elementos que influyan en el mismo, no aparecen en la Matriz de Planificación ni en posteriores toma de decisiones.

Gráfico 4: ANÁLISIS DE IMPLICADOS EN EL E.M.L.



Este análisis supone un cierre de la situación a favor del planificador, es decir, un control sobre la incertidumbre, de manera que la realidad así concebida no le suponga ningún problema la presencia activa (dinámica) de otros actores en juego, ni tampoco sus acciones. La consideración de que los potenciales perjudicados no actúen para defender sus expectativas, que los beneficiarios o potenciales beneficiarios no lo sean tales, por tener otro tipo de visión de la realidad, o el que los actores neutrales o excluidos no estén dispuestos a serlo y se sientan aludidos por el problema a tratar, es un determinismo a la hora de contemplar la situación, pero también es un enfoque simple, en cuanto que no considera la complejidad del *juego social*¹³ de los actores (MATUS, 2007) ni del *principio ecológico de la acción*¹⁴ (MORIN, 1994:438). Esta falta de presencia dinámica de los actores y de la acción nos sitúa también en un escenario en el que el conflicto apenas si es enunciado y desde luego no *molesta*.

4. LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

¹³ Para Matus (Op. Cit.) “el juego social es indeterminístico, es abierto a la creación de posibilidades por parte del actor en situación de condicionamiento por el otro”; o lo que es igual “...por la incerteza de mi acción a partir de la incerteza del otro, y de la incerteza de su acción a partir de mi acción”, la mutua interdependencia de los actores en presencia, más allá de lo que el planificador considere que es el *deber ser* de la acción del otro. Este planteamiento es bien diferente del “Análisis de implicados” o “Stakeholder analysis”, que suponen una visión estática y reductiva del análisis estratégico de actores.

¹⁴ Como señala Morin, en un enfoque complejo de la realidad se ha de tener en cuenta uno de sus principios fundamentales, el *principio ecológico de la acción*: “la acción escapa a la voluntad del actor político para entrar en el juego de las inter-retroacciones, retroacciones recíprocas del conjunto de la sociedad” (MORIN, 1998:)

Si la planificación estratégica supone, en su principio, una adaptación empresarial a un medio incierto y turbulento, que ya no es posible conformar cuando las situaciones son de gran imprevisibilidad, en la última década del pasado siglo la acción estratégica precisa de modelos que le permitan *anticiparse*¹⁵ y por ende construir mejores oportunidades para los negocios que sus competidores. El propósito principal es el de construir escenarios¹⁶ en los que se puedan situar los objetivos de quien planifica. Uno de los primeros intentos de aplicación de la prospectiva por una gran empresa fue el estudio de la Royal Shell sobre el escenario de futuro en la industria petrolera; discurría el agitado año 1968 y este enfoque le permitió preparar planes de contingencia con los que afrontó la primera crisis del petróleo del 73.

En este modelo aparece la estrategia ligada al concepto de prospectiva: *“anticipación para esclarecer la acción. Esta «indisciplina intelectual» (Pierre Massé) tiene que ver con «ver de lejos, largo y profundo» (Gaston Berger), pero también con innovación y apropiación. La visión global, voluntaria y a largo plazo, se impone para dar sentido a la acción”* (GODET, 2007:10). La visión a largo plazo, la anticipación preactiva y proactiva como una reducción de la incertidumbre del tiempo por llegar. Si esto fuera efectivamente posible se contaría con una herramienta poderosísima en un escenario de conflicto, con la que tal vez soñara el estratega Sun Tzu hace dos mil doscientos años; pero veamos algunas de sus características.

Para Michel Godet¹⁷ (2007) la planificación, en el sentido que le daban los planificadores estratégicos (*“concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo”*; R. L. Achoff), podría ser válida y similar a la de prospectiva, *“donde el sueño fecunda la realidad, donde el deseo y la intencionalidad es fuente productora de futuro, donde la anticipación ilumina la preactividad y la proactividad”* (GODET, 2007:8), porque *“contemplando el futuro se transforma el presente”*, o bien, en palabras de Jesús Ibáñez, *“el individuo se adelanta a los cambios del medio (...) Una onda avanzada determina el pasado desde el futuro”* (IBÁÑEZ, 1990:43). Esta acción supone, como continuación, una reflexión sobre lo logrado, por lo que acción y reflexión van emparejadas.

¹⁵ Michel Godet, desde la *estrategia prospectiva*, habla de cuatro actitudes ante esta llegada del futuro: la del *avestruz* (pasivo e indolente), la del *bombero* (reactivo), la del *asegurador* (pre-activo, pre-visor) y, por último, la del *conspirador* (pro-activo, constructor). Respecto de las dos últimas, que pueden llevar a confusión, diferencia la actitud de prepararse para el futuro (mediante la pre-actividad), de la de influir y construir dicho futuro (afrontar el escenario haciendo que éste sea el deseado, mediante la pro-actividad).

¹⁶ El *escenario*, en este caso, es la combinación de acontecimientos y variables, por lo que no es un concepto estático, una fotografía, sino un proceso en el que se producen bifurcaciones y saltos para llegar a una situación. Las variables más influyentes, entre las que se encuentra las jugadas de los respectivos actores, serán las que hagan que se produzcan unas bifurcaciones u otras. Esto es lo que intenta diseñar la prospectiva.

¹⁷ Podemos considerar a Michel Godet como uno de los iniciadores de esta escuela, en Francia, en los pasados años 60, cuyo enfoque humanista (ya que son los seres sociales y sus interacciones quienes configuran el futuro) se diferencia del anglosajón sobre todo porque éste confía en que se pueden construir los escenarios de futuro indagando sobre la influencia de la tecnología en los procesos de cambio.

Pero aún hay otra diferencia con los modelos anteriores: aparece la intención (ya veremos con qué grado de profundidad y construcción de *poderío*) de incorporar a cuantos más actores posibles en la definición de los escenarios de futuro. Digo que este es un cambio sustantivo porque se reconoce lo que antes señalaba respecto de la interdependencia de los actores y la resultante de sus inter-retroacciones.

Junto con las acciones y los actores se han de tener en cuenta los escenarios de futuro donde se ubican, para plantear la estrategia más potente posible. Ante este reto la prospectiva estratégica no cambia demasiado respecto de los anteriores modelos de planificación estratégica, ya que se sitúa en escenarios donde el futuro ha de abordarse mediante la reducción al máximo de la incertidumbre, con posibilidades y probabilidades limitadas, porque considera que, entre los futuros posibles, sólo hay unos pocos que en el momento actual pueden tener suficientes probabilidades de acontecer. Para asegurarse aún más el grado de éxito se decantan por la flexibilidad de las apuestas y la reversibilidad de las acciones arriesgadas, con el propósito de que se puedan afrontar las consecuencias de estas decisiones con la mayor capacidad de maniobra posible. Para cubrir el 80% de probabilidades se requieren unas pocas posibilidades, el resto se descartará para que la toma de decisiones sea lo más concreta y no haya dispersión de recursos y de estrategias; se suele considerar que las opciones descartadas son las menos probables, pero no es descabellado pensar que también se descarten las que provoquen más *ruido* en el sistema, las que parezcan más arriesgadas aunque sean razonablemente plausibles y las más difíciles de manejar por ser más novedosas o estar fuera de las modas y corrientes dominantes.

¿Quién ha de tomar las decisiones? Decía unas líneas atrás que se trataba de incorporar a la mayor cantidad posible de actores, pero esto es de nuevo una medida instrumental y limitada, porque se distingue entre construir la información y tomar las decisiones de acción; la información se pretende que sea elaborada con la mayor diversidad posible, sin embargo no es toda esa variedad de actores la que toma las decisiones, sino que es una cúpula selecta de miembros de la dirección de la empresa la que decide qué se pondrá en marcha; la apertura democratizadora (táctica) del diagnóstico prospectivo se cierra (estratégicamente) en el momento cumbre de la decisión operativa *“debido a razones de estricta confidencialidad y de responsabilidad”* (GODET, 2007:11). No hemos de olvidar que estamos en el mundo de la empresa, por lo tanto no es un espacio democrático de toma de decisiones, pero sí un escenario de confrontación y competencia, como en un juego de suma cero, y no en un escenario conflictivo y de cooperación para construir un mejor vivir colectivo. Tampoco hemos de olvidar que el uso en la planificación de dispositivos discursivos conversacionales y grupales (reuniones, grupos de discusión, talleres cooperativos, etc.) no ha de confundirse con la planificación participativa, porque mediante el uso de estos dispositivos de carácter tecnológico se puede dar una relación desigual sujeto-objeto, una separación entre planificadores y planificados; dispositivos participativos y participación no han de tomarse como sinónimos.

La caja de herramientas con que cuenta la prospectiva estratégica se dota de la tecnología actual más amplia y que abarca desde la más sofisticada a la más sencilla, pero como en cualquier disciplina las herramientas se multiplican dependiendo de las habilidades de los técnicos que las emplean y adaptan. Sólo por citar algunas entre las que son más empleadas haré alusión al Método DELPHI (identificación de los elementos de futuro mediante la consulta a expertos), las Matrices de Impacto (trata de advertir de la influencia de múltiples variables –“drivers”- en el escenario de futuro) o el Método de Análisis Morfológico (para explorar las posibles modificaciones que puede experimentar un sistema determinado). Dentro de los diferentes modelos de las Matrices de Impacto se encuentra el Análisis Estructural (método MICMAC, para contemplar la configuración del sistema que se analiza y las interferencias entre las variables que lo componen), la Matriz Probabilística de Impactos Cruzados (en la que se analizan las interacciones entre acontecimientos e hipótesis, a partir de las más plausibles de éstas) y la Matriz de Estrategias de Actores. A esta última es a la que voy a prestar una atención especial por lo que tiene de común con otros procedimientos que ya he mencionado; en concreto al método MACTOR, desarrollado por Michel Godet a finales de los años 80.

4.1. El Método *MACTOR*¹⁸ de Análisis de las Estrategias de los Actores.

El análisis de las estrategias de los actores va ligado al análisis estructural, puesto que si éste tiene interés por descubrir qué variables son las más influyentes y cómo interactúan entre ellas, el primero intenta descubrir lo mismo pero con los actores y sus intenciones; ambos se encuentran en el camino de construcción de escenarios de futuro que permitan pensar de manera estratégica, según los intereses de quien maneja la prospectiva. En síntesis podríamos definir *MACTOR* como un método de análisis del juego de los actores que busca determinar las relaciones de poder entre éstos, así como sus coincidencias y divergencias sobre aquellos espacios de confrontación que les conciernen.

Hay dos cuestiones que centran el interés de los prospectores: la primera es intentar darle mayor rigor a estos métodos, ya que no se fían del resultado de manejar el conocimiento poco formalizado de los pequeños grupos de informantes, así como porque el análisis estructural no suele basarse en procedimientos excesivamente rigurosos para identificar las variables y actores principales y su mutua influencia. Entendamos el concepto de rigor dentro de la concepción de la exactitud y certeza que siempre ha de perseguir el técnico, pero que en el campo en el que estamos moviéndonos se encuentran rodeadas de la indefinición de los conceptos y la indeterminación de las acciones. Cuando tratamos de actores sociales tenemos que contar con aquella circunstancia a la que se refería Pierre Bourdieu: “(quizá) *la maldición de las ciencias del hombre sea la de ocuparse de un objeto que habla*” (1989:57). La segunda de las cuestiones, que justificaría la desconfianza anterior, se refiere a la importancia que tiene el conocimiento de las jugadas de todos los actores en conjunto o al menos las de aquellos que cuentan con el

¹⁸ El acrónimo *MACTOR* responde a los términos Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones

control de los recursos estratégicos, es decir, los que poseen mayor poder de influencia sobre el escenario tratado.

La forma de elaborar este análisis se puede concretar en seis pasos y sus respectivos materiales, aunque hay que contar también con una última fase que sería la de propuesta de las recomendaciones estratégicas, así como las cuestiones clave para el futuro, según los escenarios planteados. Para aportar la información necesaria se suele convocar a un grupo de expertos, que siguen el procedimiento metodológico y conceptual previsto para definir los escenarios de futuro.

Tabla 5: TABLA RESUMEN DEL MÉTODO *MACTOR*

FASE DEL PROCESO	QUÉ SE HACE	CUAL ES EL CONTENIDO
Fase 1	Tabla de estrategias de los actores: donde aparecen aquellos más influyentes según se desprende del análisis estructural	Mediante una matriz de tamaño NxN, en la que cada uno de los actores es identificado por sus <i>preferencias</i> (objetivos, proyectos, etc.), <i>coherencia</i> (motivaciones y modos de actuación) y <i>actitud</i> (sus estrategias desplegadas anteriormente), se describe la influencia de unos actores sobre otros. En la diagonal de la tabla aparece la información de dicho actor y en las demás celdas la descripción con que se cuenta de cómo el actor “a” influye en el actor “b”.
Fase 2	Tabla de los campos de conflicto: Identificación de aquellas cuestiones que son motivo de confrontación, por las finalidades de los actores	Cada una de las cuestiones donde se manifiestan las rivalidades y afinidades de los actores son motivo de análisis, porque responden a situaciones problemáticas de expresión de poder (<i>campos de batalla</i> , en la terminología prospectiva).
Fase 3	Matriz de posiciones: cada actor se sitúa en relación con los objetivos estratégicos	Describe las relaciones de los actores: más – menos / a favor - en contra, en relación con el objetivo de cada campo de conflicto; con los acuerdos (+1), los desacuerdos (-1) o la neutralidad (0) (Matriz de actores x Objetivos – MAO)
Fase 4	Matriz de posiciones evaluadas: las coincidencias y desacuerdos se valorarán en términos de comportamiento de los respectivos actores, para tratar de identificar sus tácticas y la manifestación de los objetivos prioritarios a cubrir por cada actor	Aparecen ponderadas la posición de cada actor respecto de los otros actores en cada uno de los campos de conflicto; lo que se busca es jerarquizar la intensidad del posicionamiento de los actores, que no pueden actuar con la misma expresión de poder en cada caso y con cada actor rival (Matrices de Convergencias y Divergencias actor x actor)
Fase 5	Matriz de Influencia – Dependencia de actores: Evaluar las relaciones de fuerza de los actores con respecto de la que sobre ellos ejercen los demás	Se conjugan la fuerza que puede ejercer un actor con la que otros ejercen sobre él, por lo que sus objetivos se lograrán o no dependiendo de estos efectos resultantes (Ver cuadro 6)
Fase 6	Matrices de Convergencia – Divergencia entre actores y objetivos: Integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y divergencias entre actores.	Este paso agrupa tanto las relaciones de fuerza conjuntas de los actores como la intensidad de fuerza respecto de sus propios objetivos. La mirada a la secuencia de gráficos que se han venido confeccionando da cuenta de cómo las alianzas y conflictos se reformulan en función de los propios objetivos y del poder de influencia de otros actores

FUENTE: Elaboración propia a partir de LIPSOR (s/f)

Este proceso de trabajo, mediante sucesivas matrices y grafos, supone una concreción de los actores intervinientes, así como las intenciones que mueven su actuar, sus objetivos. Dependiendo de este cruce de posiciones de actores, unas coincidentes y otras discrepantes, se va caminando hacia la construcción de un indicador que mida la posibilidad de influencia de cada actor en relación con los otros, un *coeficiente de poder*, síntesis de la capacidad de actuación de cada interviniente. En función de cómo se combina la influencia de cada actor sobre los otros, con la que aquéllos ejercen sobre él, se va elaborando el grafo de posición de los actores, con los coeficientes que cada cual ejerce y sufre; su representación esquemática se puede ver en el Cuadro 6.

En el cuadro parecen cuatro posiciones de poder diferenciadas, que también nos aportan las posibilidades de actuación de los actores, bien sean más dominantes, intermedios o de enlace y dominados. Hay una posición que, pese a su bajo poder, sin embargo tiene posibilidades de maniobra, por no tener que soportar una influencia determinante de otros actores; se han calificado a estos actores como *autónomos*, pese a que su autonomía es relativa (tiene también pocas posibilidades de influir en la situación) y es muy probable que, si adquieren un mayor peso de poder, pasen a estar más influenciados por algún otro de su entorno.

Cuadro 6: MATRIZ DE INFLUENCIAS Y DEPENDENCIAS DEL MÉTODO MACTOR

I N F L U E N C I A	ALTA (+)	<p>Los actores tiene un <u>alto poder de influencia</u> sobre los demás y una <u>baja dependencia</u> de otros</p> <p>ACTORES DE ALTO PODER</p> <p><u>ACTORES DOMINANTES</u></p>	<p>Los actores tiene un <u>alto poder de influencia</u> sobre los demás y una <u>alta dependencia</u> de otros</p> <p>ACTORES DE MEDIO PODER</p> <p><u>ACTORES DE ENLACE</u></p>
	BAJA (-)	<p>Los actores son <u>poco influyentes</u> sobre los demás y <u>dependen poco</u> de otros</p> <p>ACTORES DE BAJO PODER</p> <p><u>ACTORES AUTÓNOMOS</u></p>	<p>Los actores tienen un <u>bajo poder de influencia</u> sobre los demás y <u>dependen mucho</u> de otros</p> <p>ACTORES DE MUY BAJO PODER</p> <p><u>ACTORES DOMINADOS</u></p>
		BAJA (-)	ALTA (+)
		D E P E N D E N C I A	

FUENTE: Elaboración propia a partir de Godet (2007) y Arcade et al. (2004)

Esto nos llevaría a contemplar la escena en términos más dinámicos, puesto que hasta ahora sólo se han mostrado las posibilidades de articulación de estos participantes en diferentes “*fotos fijas*”. Cuando se intenta ir más allá de lo estático del método (GODET, 2007 Y ARCADE et al., 2004) se reconocen sus limitaciones, también comunes con el análisis de redes¹⁹, que no es más que lo que se está intentando formalizar, pero bajo la lógica de la teoría de juegos, que precisa más ese enlace entre las relaciones de los actores y sus conductas, aquéllos con una única posición y éstas se presuponen identificables y coherentes.

¹⁹ Sobre la aplicación y las limitaciones del análisis de redes en la planificación participativa, vid. MARTÍN G., 2010:66-116:

Otra de las condiciones bajo la que se mueve todo este proceso de trabajo es la calidad de la participación, entendiéndose como tal la colaboración como informantes que prestan los expertos en sus reuniones grupales. Esta información es la materia prima sobre la que se asienta el resto del proceso, igual que en el análisis estructural (para definir las variables más influyentes) o en el morfológico (que analiza los subsistemas del sistema tratado y sus distintas combinaciones, para la construcción de escenarios). Pero ya he advertido sobre el peligro de confundir la presencia de numerosas personas (expertos) en las técnicas participativas (dispositivos conversacionales) con la planificación participativa o la construcción de democracias participativas.

Aunque este método se puede emplear dentro del proceso de prospectiva estratégica, también puede servir como técnica de análisis estratégico de la interacción de los actores, en un escenario determinado.

5. CRÍTICA A LOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN PLANTEADOS

Una vez que se han mostrado los modelos de planificación, entre los que deseaba comparar los diferentes abordajes de la participación y la presencia de los actores, voy a cruzar estos modelos para ver cómo afrontan los retos que están planteados desde el inicio del texto y en la mente de cualquier planificador mínimamente crítico: el abordaje de la incertidumbre, la conformación de los sujetos en interacción, la construcción de los sistemas de relaciones entre actores y el control que sobre dichos sistemas de relaciones establece el planificador, como un sujeto más, presente en la situación problemática. Del tratamiento que se haga de la presencia de los actores en la planificación emanará el tipo y profundidad de la participación en el proceso.

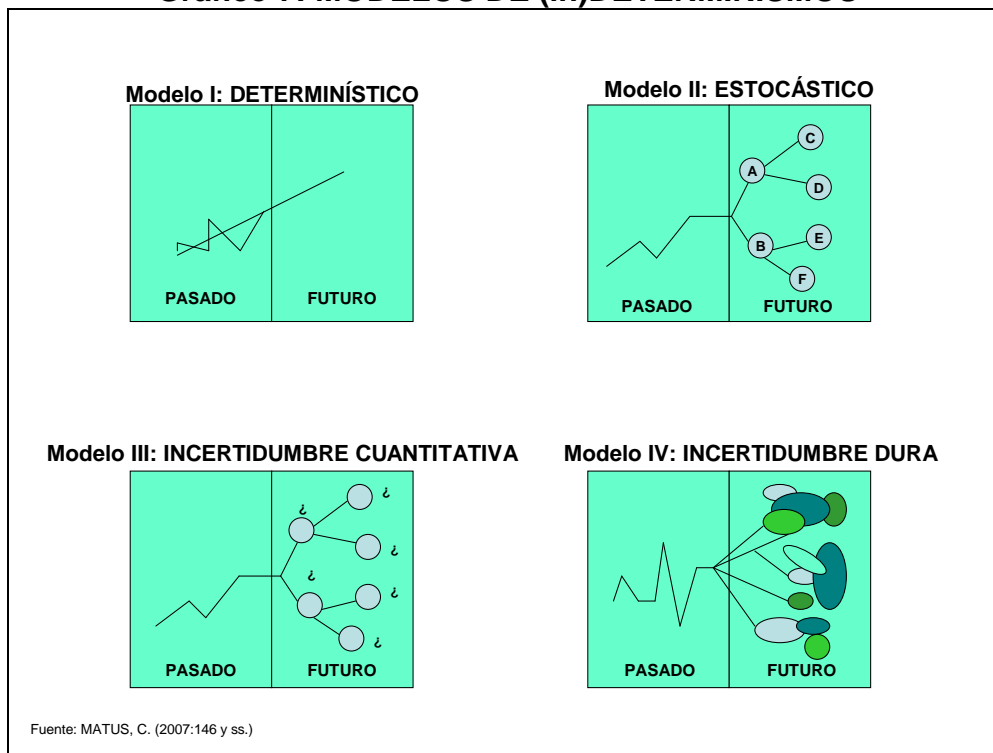
5.1. Acerca de los (in)determinismos:

Los autores que hemos tomado como referencia en el modelo de prospectiva estratégica ya apuntan hacia la superación de algunas de sus limitaciones. En alguna de sus publicaciones (GODET, 2007; ARCADE et al., 2004) señalan a algunos autores que entran en el campo de la complejidad, en concreto a Ilya Prigogine y René Thom, bien conocidos por sus aportaciones sobre las *estructuras disipativas* y la *teoría de las catástrofes*, respectivamente. La principal duda es la de considerar que los procesos de trabajo de los modelos son excesivamente lineales, o dicho de otro modo, son poco complejos. El desviar la mirada hacia los conceptos de caos, bifurcaciones y catástrofes, se encuentran con que los escenarios de futuro no se pueden concretar de manera tan determinista, ni aunque se trabaje sobre varios de ellos, porque son demasiados los elementos de incertidumbre que los acechan, son demasiados los que se ignoran y los factores de *ruido* que se eliminan cuando se acotan las variables más influyentes, las supuestas conductas de los actores (coherentes, racionales) o las relaciones previsibles entre unos actores y otros a los que se encasilla en unas categorías cerradas.

Son estas dudas las que merece la pena considerar cuando afirman: *“los sistemas algunas veces parecen ser caóticos, los actores enfrentan estrategias en movimiento y los escenarios a menudo encuentran bifurcaciones”*, y

continúan, “Christopher Zeeman, matemático inglés, abrió el camino a la elaboración de informes que describieron, durante los setenta, ‘modelos catastróficos’ aplicados a la economía, la política y la sociología. Si consideramos a los escenarios como una combinación de eventos y variables, la teoría de la catástrofe, con sus factores de control y ejes de comportamiento, presenta analogías gráficas para expresar los saltos (catástrofes) de una imagen a otra, de una solución continua y estable a otra” (ARCADE et al., 2004:227). Los autores señalan elementos claves para criticar como deterministas los métodos de trabajo de la prospectiva (y por añadidura de otros modelos de planificación), como el movimiento de las estrategias de los actores y las bifurcaciones o los saltos de escenarios, es decir la acción de los actores y la ruptura (discontinuidad) de unos escenarios a otros y de unas conductas a otras. Voy a plantear algunos elementos de reflexión que pueden ayudar en esta crítica, el primero es el de los diferentes modelos de (in)determinismo de Carlos Matus (2007:146 y ss.).

Gráfico 7: MODELOS DE (in)DETERMINISMOS



En el cuadro podemos contemplar que sólo el primero de los modelos permite una identificación exacta del futuro, porque éste es consecuencia directa del pasado, se rige por leyes determinísticas y es muy controlable, por lo que no existe incertidumbre alguna. En el segundo, también se articula mediante problemas bien estructurados, hay posibilidades y probabilidades para fijar los acontecimientos que son conocidas y medibles y en nuestra elección sólo tenemos que optar por la más favorable de ellas; estos dos modelos suponen un determinismo fuerte sobre el tiempo venidero. Sin embargo en el tercer modelo sólo conocemos algunas de las posibilidades de bifurcación de la

situación, pero no podemos medir las probabilidades de que acontezca cada una de ellas, por lo tanto hemos de enfrentarnos a problemas semiestructurados, con un grado considerable de incerteza en el futuro. Por último, el cuarto modelo es el que nos plantea la mayor incertidumbre, porque no conocemos cómo se va a plantear la situación de futuro, pese a conocer el diagnóstico presente y del pasado, tampoco conocemos los actores intervinientes, sus posibles jugadas o a qué tipo de reglas se van a atener para presentarlas; en suma, estamos ante la incertidumbre más dura. Si en los dos primeros modelos la elección a realizar es posible hacerla sólo mediante argumentos técnicos (es fruto de la más elemental racionalidad), sin embargo en los dos últimos hemos de tomar en consideración el sentido de *apuesta* y este término no ha de tomarse como en un juego de casino, que para eso estamos trabajando con la planificación. El concepto de *apuesta* está ligado a la toma de decisiones tecno-políticas, e incluso, añadiendo a otros actores imprescindibles en la construcción de democracias participativas y que suelen ser olvidados, diría que la decisión ha de ser tecno-política-ciudadana.

El problema que se abre a continuación es el de cómo plantear esas apuestas con el mayor grado de conocimiento y responsabilidad, intentando reducir todo lo posible la incertidumbre o preparándonos para afrontar las consecuencias de nuestras acciones de construcción del futuro. Según propone Matus (2007:104) tendríamos distintos recursos: la aportación de mayor información a las decisiones, la diversificación de apuestas (con planes, diferentes escenarios y trayectorias, riesgos diversificados, etc.), la elaboración de planes de protección (manejo de crisis, análisis de confiabilidad...), planes de contingencia y la intervención constante en los planes de futuro, con la mayor agilidad de reacción ante las sorpresas y el aprendizaje de éstas. En estos recursos tenemos, tanto los que emplearía el planificador reactivo (el modelo *bombero*, que maneja la crisis), como el preactivo (que diversifica los escenarios o los riesgos) y el proactivo (que monitoriza la marcha de la acción e interviene en los planes, aprendiendo de las sorpresas que se le presentan).

Si consideramos que los escenarios desde los que se suele planificar responden a los dos primeros modelos y, sin embargo, las sorpresas y el mayor grado de incertidumbre están en los dos últimos, tenemos un reto sin abordar por los planificadores; lo hemos visto en los modelos normativo, estratégico y en el EML. Pero si además contamos con que los dos primeros escenarios responden a cálculos e intervenciones de tipo más técnico (como actor único) que situacional y que el *juego social* (de interacciones entre actores mutuamente condicionados) discurre sobre todo en los modelos de mayor incertidumbre, bien de tipo cuantitativo o bien dura, las acciones se escapan al control de quien las realiza (el principio complejo de la ecología de la acción) como hemos visto en la prospectiva estratégica, en el MACTOR; ante este panorama la participación, es decir, el reconocimiento del *otro* para tomar decisiones con tanta legitimidad como uno mismo, es sumamente limitada en los dos primeros escenarios. Dicho de otro modo: la construcción de democracias participativas supone plantearse la presencia de los más diversos actores e incrementar incluso la incertidumbre del campo de juego. A mayor participación mayor incertidumbre para la planificación técnica y el incremento de control sobre las situaciones será siempre a costa de la

reducción de la pluralidad de actores en liza y de la influencia de sus acciones, de la participación.

Considerando estas premisas sobre incertidumbre y determinismo, el modelo que más empeño pone en construir una realidad de carácter lineal, regida por leyes que definan el acontecer futuro y sean controlables, es la planificación normativa, la más remota en el tiempo, que confía en el diagnóstico hasta tal punto que lo asimila al concepto de *verdad* o de *realidad* y parte de esa base para su posterior fijación de planes. Pero ya antes decía que ningún paradigma se cambia sin dejar rastros a sus espaldas, sin dejar la impronta en el que le sucede, por eso mismo los posteriores modelos superan algunas de sus debilidades pero arrastran otras. Si en este modelo los problemas se construyen de manera bien estructurada, en los que se conocen las variables que los definen, sus interacciones y los resultados de éstas, no se desborda esta limitación de manera contundente en los sucesivos modelos.

Con la planificación estratégica se produce un salto importante al considerar que es inevitable el introducir en el análisis de la realidad a nuevos actores intervinientes y ampliar sus posibilidades de actuación. Sin embargo esta apertura se controla para no dejarse desbordar por la presencia y las múltiples interacciones de aquéllos; se recurre a un modelo probabilístico (modelo estocástico, de tipo II), mediante el árbol de decisión, en el que se controla el resultado de las actuaciones de los actores, cuantificando las posibilidades (bifurcaciones) y las probabilidades del acontecimiento en cada una de ellas. Cuando se aplica el modelo de una manera más flexible, dudando de que se puedan acotar todas las posibilidades y no se llegue a calcular las probabilidades de cada escenario definido, se optaría por un determinismo más *blando* (modelo III, de incertidumbre cuantitativa), que podemos ver aplicado en algunos de los planes estratégicos de ciudad²⁰, por ejemplo, o para el caso de organizaciones sociales. Aunque en este caso el diagnóstico ya no es tan estrictamente *objetivo*, sino que es de carácter *situacional* y en él aparecen algunas de las pretensiones e intereses de los actores considerados, sin embargo está limitado por el reconocimiento escaso de aquellos interesados, que en términos cuantitativos son la mayor parte de la población afectada por los planes. Podríamos decir que, en los términos acuñados por Carlos Matus (2007:146-163), la planificación estratégica y, sobre todo, la prospectiva

²⁰ Se recurre a acotar los escenarios mediante la definición del tipo de desarrollo que se ha de provocar con el Plan Estratégico de Ciudad. Borja y Castells (1997:144-150) muestran los planes estratégicos de ciudades europeas, en las que se señala el acierto de la apuesta por los cambios en las infraestructuras (Birmingham, Ámsterdam, Lyon), o los grandes eventos transformadores de la fisonomía urbana (Barcelona, Lisboa, Glasgow, Manchester), a los que se suma el liderazgo de las alcaldías y agentes privados muy influyentes. En Latinoamérica se señalan otros casos, aunque con circunstancias bien diferentes, en Colombia (Bogotá, Medellín, Cartagena), Perú (Lima), Brasil (Río, Porto Alegre, Salvador) o Chile (Santiago o Concepción, con los efectos indelebles del terremoto de 2010), por señalar sólo algunos. Otro autor ya citado, Fernández Güell (1997:111), concreta también cómo, el planificar, han de quedar detallados los modelos de desarrollo físico, económico y social de la ciudad-escenario, recurriendo, por ejemplo, al modelo de la *Pirámide de Maslow* para la satisfacción de necesidades de la población; modelo jerarquizado y funcional donde los haya, que remite a un esquema mecanicista, ya superado, muy individualizado de intervención en la satisfacción de aquéllas.

estratégica, están empezando a lidiar con un *cálculo interactivo cuasi estructurado*, abriéndose así a preguntas de mayor complejidad.

5.2. La presencia de los sujetos actores en la participación:

La segunda de las pretensiones que enunciaba al comienzo es la de contemplar los diferentes planteamientos acerca del sujeto múltiple y colectivo de la planificación en los distintos modelos, base de las posibilidades de la participación de éstos.

Ya he planteado cómo en la planificación normativa los actores principales están en torno al promotor (gestores y administradores) y a los planificadores (técnicos), formando prácticamente el único conjunto de acción e imposibilitando la participación del resto. El resto de actores son *objetivados*, considerados como objetos dentro de la realidad que se diagnostica, con unas intenciones, comportamientos y objetivos previsibles y controlables. Este planteamiento excluye el conflicto, construye una realidad donde el conflicto está omitido o controlado, por lo que no hay posibilidades de que los diferentes actores con intereses enfrentados puedan desplegar sus estrategias; el único actor – conjunto de acción ejerce su influencia y condiciona al resto de actores y no toma en consideración otras posibles interacciones o retroalimentaciones.

Cuando la planificación normativa da paso a la planificación estratégica aparece una relación algo más clara de los sujetos, porque al menos se visibilizan e incorporan en algunas de las fases del proceso planificador, en el análisis de actores, en el análisis interno y del entorno. Sin embargo la relación que se establece no varía sustancialmente respecto de la planificación normativa, ya que se sigue estableciendo el control del proceso (también del acceso o exclusión como actor) por parte del conjunto de acción que planifica. Sí aparecen relaciones ente actores, pero no se contemplan de manera dinámica y en proceso, (con los actores actuando y condicionándose en sus acciones) ni reflexiva (incluyéndose el propio actor que planifica dentro del conjunto de relaciones), por lo que no hay un gran cambio en cuanto a la incorporación de elementos complejos. En resumen, el conjunto de acción dominante (y con frecuencia el único) en el mundo de la empresa, es el técnico/empresarial, con exclusión del resto, de la mayoría, los trabajadores y consumidores, siendo estos últimos sobre todo los que mejor encarnan el papel de participantes - informantes sin derecho a tomar decisiones, salvo como se suele repetir desde el discurso del consumo, *“votando con su dinero”*, en el acto de comprar.

Si la planificación estratégica la contemplamos aplicada, ya sea en los planes estratégicos de ciudad o en entidades sociales, el traslado que se hace del método y las bases teóricas que sustentan el modelo suele ser muy similar al que le sirve de patrón; para el caso de las ciudades ya he mostrado en la Tabla 2 cuáles son los principales paralelismos entre el escenario de la empresa y el de la ciudad; los actores y los elementos técnicos se equiparan de manera bastante acrítica, intentando reproducir el modelo matriz:

- el escenario no es preciso que sea el de competencia, ya sea por recursos escasos o por copar un espacio de actuación, al que entre las unidades de negocios llaman mercado;

- aunque se pretenda mostrar así, los accionistas no son equiparables a los ciudadanos, en cuyo interés se actúa y que van a obtener los réditos de la acción por el derrame y redistribución de los beneficios;
- el gobierno municipal sí actúa generalmente de manera similar al consejo de administración de la empresa, como promotor y líder del Plan Estratégico,
- los clientes y consumidores de los productos de la empresa tampoco son equivalentes a los ciudadanos, por la diversidad de posiciones de éstos y la necesidad de sufrir los resultados del plan en la ciudad (¿cómo es el concepto de ciudadanía?);
- los elementos discrepantes, afectados negativamente, competidores, etc., forman una amalgama de actores que no aparecen articulados en el escenario conflictivo, que en el caso de la empresa es un escenario de mercado, competitivo (como un juego de suma cero con otras empresas) y en el caso de la ciudad ha de ir encaminado hacia la articulación de conjuntos de acción múltiples y diversos que convivan, coexistan y compartan la convivencia y el conflicto para la construcción de ciudadanía, en un esquema de juego que tienda a ser de *todos ganan*.

Se podría hacer una clasificación de conjuntos de actores (que no es sinónimo de conjuntos de acción en todos los casos), donde aparecerían bien diferenciados:

- los actores *planificadores* (ayuntamiento, otras administraciones públicas y los actores económicos y financieros más influyentes; este sí es un conjunto de acción),
- los actores *colaboradores* (corporaciones, agentes culturales, económicos y sociales de segundo orden, etc., generalmente dispersos, aunque con algunas intenciones convergentes)
- los actores *disruptores* (organizaciones sociales antagonistas; aquí también puede aparecer un conjunto de acción organizado)
- los actores *ignorados pasivos* (sectores de la ciudadanía segregados e ignorados)

Toda esta reducción de la participación es a costa del incremento del control por los actores con más poder y de la exclusión de los actores con menor capacidad de influencia. Es decir, del dominio de una planificación autoritaria sobre la construcción de democracia participativa.

La aplicación de este modelo de planificación en entidades sociales y ONG coincide con la necesidad de dotarse de recursos gerenciales, constituirse como organizaciones mejor preparadas para afrontar nuevos retos y actuar en el campo de la cooperación, la intervención social o la asunción de las áreas de atención que el estado de bienestar en los países más industrializados va externalizando y privatiza y, por ende, convierte en áreas de negocio. Consultoras, empresas proveedoras de servicios y un sector de las entidades sociales comienzan a compartir, no sólo el lenguaje y las técnicas, sino las actuaciones y el pensamiento. El modo de gestión, el marketing, y la planificación son similares en unas y otras, con la confusión de principios y las contradicciones que afloran.

Aunque sea a modo de ejemplo, pero la extensión e intensidad con que se emplea el EML hace de esta metodología un caso singular donde apreciar mejor algunos de los elementos que vengo analizando. El esquema de conjunto de acción que se desarrolla mediante este modelo es más parecido a una alianza entre técnicos, gestores políticos y algunos actores territorializados, con la particularidad de que entre los dos primeros hay una continuidad más estable que con los terceros, cuya presencia es meramente táctica, puesto que son identificados, clasificados y relacionados por los técnicos sólo mientras dura la intervención sobre el problema definido; pasado éste la relación no ha de mantenerse y no hay tampoco una intención de articular o reforzar horizontalmente las relaciones entre los actores locales, sino que las relaciones dependen de la centralidad de los actores principales, como suelen ser las agencias técnicas de cooperación de los países financiadores y los equipos técnicos sobre el terreno. Podríamos pensar en un modelo de red centralizada (un actor líder), no desconcentrada (múltiples centralidades y liderazgos) o descentralizada (no hay unos actores que asuman claramente el liderazgo o hay una movilidad de liderazgos), con unos actores centrales que no son los que preexisten en el lugar o los que puedan articular la sostenibilidad de posteriores acciones. La red que aparece está conformada por el proyecto de intervención y los actores foráneos, generalmente las agencias técnicas de cooperación extranjeras.

Desde el análisis de este modelo de red y de las influencias que ejercen los actores con mayor capacidad de influencia, podemos explicar por qué se habla de una *tasa de retorno* en los proyectos de cooperación, por qué son controlables los recursos por el conjunto de acción tecno-gestionista y no por conjuntos de actores sobre el terreno, retornando una parte de recursos considerable al país donante, en detrimento del receptor.

En el EML hay otro elemento ausente en el análisis de la participación, puesto que los planificadores no se contemplan a sí mismos en la relación de actores, es decir, no hay una posición reflexiva en la consideración del mapa de “*con quiénes queremos trabajar*”, como si los propios planificadores no interfiriesen y modificasen con su presencia y actuación la situación descrita. Su falta de auto-representación es más una actitud deudora de un enfoque positivista que de uno complejo.

5.3. La representación de los actores: una propuesta reflexiva para la construcción de estrategias de conjuntos de acción de las redes

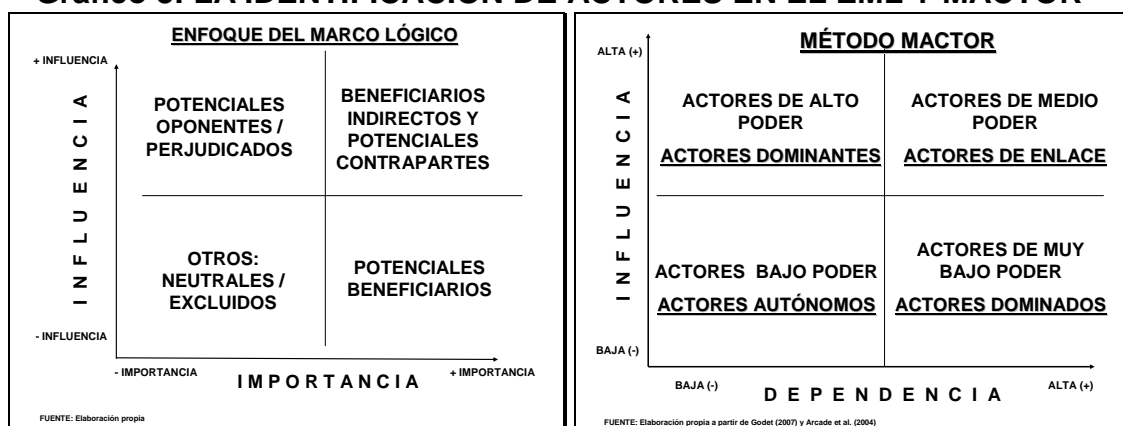
En anteriores apartados he presentado los esquemas de identificación de actores; el análisis comparativo de estos esquemas, que aparecen en el Gráfico 8, nos va a posibilitar poner de manifiesto algunas limitaciones de estas estrategias metodológicas.

Si vemos las variables que sirven de referencia para la identificación de actores en ambos casos se toma la influencia, es decir, el grado de poder que pueden ejercer sobre la situación problemática y sobre otros actores. Sin embargo, en el EML, la otra variable es la que representa el grado de importancia, entendida ésta como la relevancia que el proyecto le confiere a quienes son objetivo de la

intervención y que los pueden considerar como un apoyo por su peso institucional. Por este motivo a los actores que quedan fuera de la población objetivo los divide entre quienes pueden verse afectados negativamente, que pueden influir con sus acciones de manera negativa, y aquellos otros a los que podríamos decir que no les interesa lo que está ocurriendo y que por lo tanto se van a mantener neutrales. A pesar de estas actitudes que se presuponen en el proyecto no se muestra ningún elemento dinámico en el que aparezcan las jugadas de los actores presentes, que exprese cómo los actores van cambiando de actitud (y de opinión) a la vista del impacto del proyecto y por tanto cambiando de posición en el sistema de relaciones o incluso adoptando varias posiciones, con actitudes ambiguas. En el esquema, aunque subyace un análisis de las relaciones entre actores (por ejemplo en los campos de conflicto) es estático y sólo reproduce una especie de fotografía de la realidad.

Si miramos ahora el cuadro del MACTOR veremos también el eje de influencia en el que aparece reflejada esta variable como expresión del poder, pero en el otro eje la variable representada es la dependencia y en este caso el análisis de las relaciones se hace de manera más explícita que en el anterior: se muestra, en la tabla de posicionamiento de cada actor, el sistema de relaciones en que cada uno está inmerso con respecto de los demás y en qué medida éstos le influyen (por estar en conflicto o por coincidir en sus objetivos) y le hacen por tanto dependiente de sus actuaciones.

Gráfico 8: LA IDENTIFICACIÓN DE ACTORES EN EL EML Y MACTOR²¹



Aparecen en los cuadrantes de la tabla los actores más autónomos y más dependientes, ya estén más o menos condicionados por la actuación de otros actores. Si embargo podríamos hacer la misma crítica que en el caso de EML, que es sólo la fotografía del sistema de relaciones en que está inmerso cada actor en el conjunto, pero no hay ningún elemento que incorpore la dinámica del cambio de posiciones, de aparición de alianzas, de nuevos conflictos o el cambio de unas a otros.

²¹ Para hacer más visible esta comparación he optado por colocar el poder de influencia, sobre la situación problemática en que se está trabajando, en el eje de ordenadas del sistema de coordenadas cartesianas y, en función de éste, orientar el otro eje y resituar a los diferentes grupos de actores.

El MACTOR es un método para pensar estratégicamente una situación, con una potente caja de herramientas, si no se pierde de vista los elementos conceptuales que han de guiarlas con habilidad y las limitaciones señaladas, sobre todo la estaticidad del método. También combina correctamente la presencia de los actores con los recursos de que han de disponer para poder actuar; al igual que en el caso del EML coordina los árboles de problemas con los de objetivos e incluso coloca a los actores en este escenario combinado, con lo que añade elementos de complejidad a la situación.

Con respecto a la participación de los actores en este modelo de prospectiva se considera de nuevo que participar es asistir a las convocatorias para actuar como informantes y prestar al proceso la información solicitada, pero sin tener otras posibilidades de intervenir en la toma política de decisiones. Si se acepta como limitante la calidad de la participación de los actores es por la necesidad de contar con la mayor y mejor de las informaciones para el funcionamiento de los dispositivos técnicos, no por la profundización democrática requerida como elemento de carácter ético y político, que no está dentro de sus propósitos.

Por este mismo motivo no está construido el método como una estrategia de articulación cooperativa y conflictiva de redes, de conjuntos de acción, sino como una respuesta a un escenario de competencia y disputa de los escasos recursos existentes.

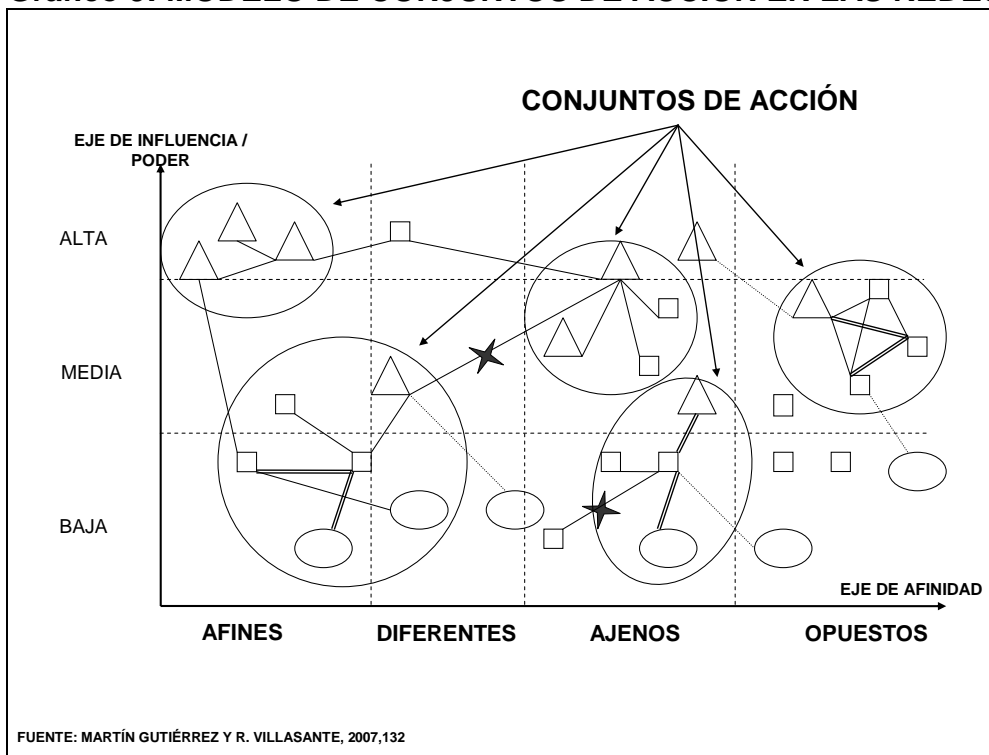
En otros textos he aportado mi colaboración²² a la construcción colectiva de un modelo de planificación, en el que la participación sea sustantiva y no meramente testimonial o limitada a los primeros peldaños de una escalera de la participación en la que el ciudadano apenas es informado o sólo es solicitada su opinión, que ni siquiera se retroalimenta con nuevas reflexiones que pongan en cuestión los preconceptos y saberes, erróneamente interiorizados y que se adquieren en las relaciones de cotidianidad. Sólo voy a esbozar un breve esquema de la estrategia como propuesta de articulación de redes y conjuntos de acción en un proceso participativo, del que se facilitan los textos en los que se encuentra desarrollada²³.

El instrumento tecnológico empleado para dicho propósito es el *sociograma* o *mapa de actores y conjuntos de acción* (Gráfico 9), propio del análisis de redes y que proporciona una mirada estratégica, tal como los cuadros anteriores, pero en el que se muestran explícitamente las relaciones que mantienen, elemento del que carecen aquéllos.

²² Vid. MARTÍN G., 2010; MARTÍN G. Y VILLASANTE, 2007.

²³ Hay un espacio en el que aparecen, con total disponibilidad, los textos de numerosos autores que colaboran en esta construcción colectiva de conocimiento. Consultar en *Biblioteca* de la web <http://www.redcimas.org/>

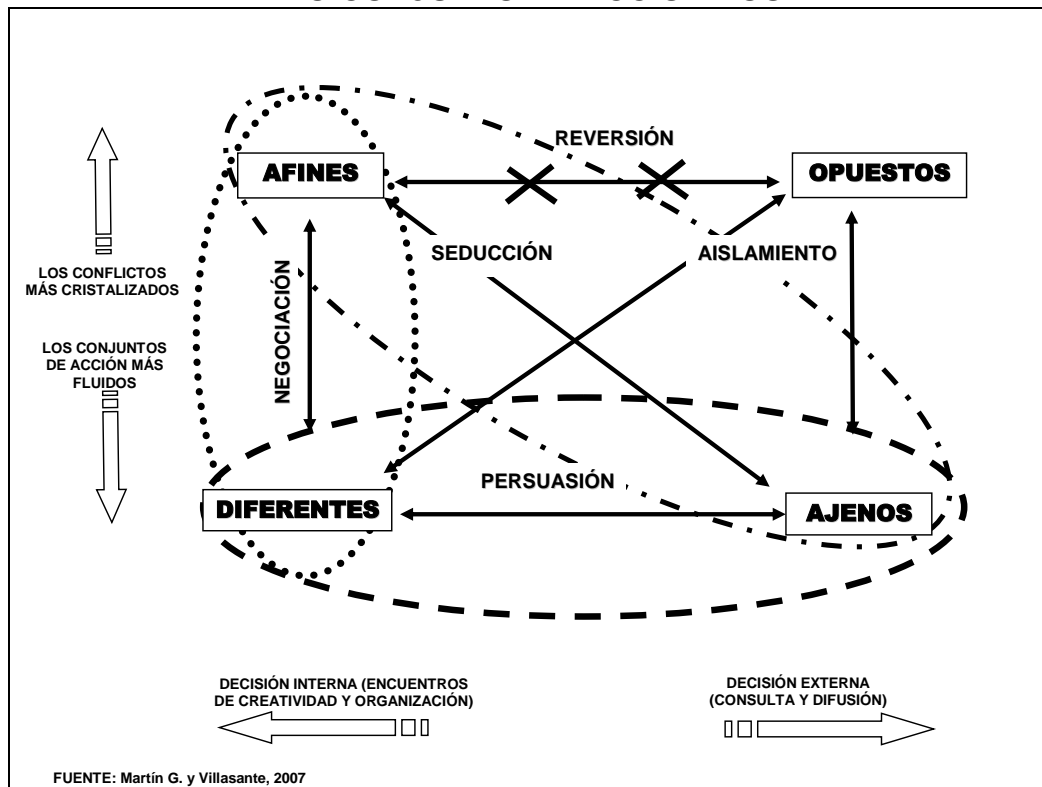
Gráfico 9: MODELO DE CONJUNTOS DE ACCIÓN EN LAS REDES



También aparecen las relaciones que conforman determinadas subredes dentro de la red más extensa, con lo cual permite contemplar las formas singulares que adquieren estos conjuntos de acción, que no se pueden adscribir de manera unívoca a los conceptos como *alianzas* o *conflictos*, puesto que, al mostrarse la acción de estos actores en sucesivos mapas adquieren movimiento, similar al paso de los fotogramas de una película a una velocidad que permite ver las escenas como una secuencia con sentido y no como fotografías aisladas. Al tiempo que este movimiento complica la labor del planificador, sin embargo se introduce la complejidad de que carecen otros escenarios de identificación de actores y se requiere cada vez más como estrategia y no como documento cerrado e inmodificable: *“la estrategia es el arte de trabajar con la incertidumbre”* (MORIN, 1994:439). En el Gráfico 9 se puede ver un modelo de construcción del mapa de actores, con la identificación de las formas de los conjuntos de acción, ubicados en espacios concretos de poder (influencia) y de afinidad con el objetivo del proceso en el que participan.

La presencia de los actores más motivados, junto con los que están influidos y posiblemente interesados e incluso con los que (inicialmente) no les afecta el proceso y se muestran ajenos al mismo, podría formar un amplio conjunto de acción que dejara aisladas las propuestas de los actores contrarios a los objetivos que están negociándose de manera participada en el proceso de planificación.

Gráfico 10: MODELOS DE ESTRATEGIAS PARA ARTICULAR EL MÁS AMPLIO CONJUNTO DE ACCIÓN POSIBLE



Este es el propósito socio-tecno-político que se muestra con la estrategia a armar desde la sucesión de sociogramas. Las jugadas organizadas en forma de estrategia por estos actores puede descubrir la potencia que tal vez en un principio nadie intuyera, pero que precisamente al articularse de un determinado modo, pueden poner en funcionamiento mediante un *salto* o una *catástrofe* en el sentido que plantea la prospectiva estratégica al citar a Prigogine o Thom. El Gráfico 10 indica cuál es el tipo de estrategia a poner en marcha con cada tipo y con cada situación relativa de relación de los actores:

- de *coincidencia y negociación* en la relación de afines y diferentes;
- de *seducción* cuando los afines tratan con los ajenos;
- de *aislamiento y reversión* para dejar aislados a los contrarios;
- de la construcción de alianzas en proceso a la construcción del conjunto de acción más amplio posible que permita y sustente la planificación;
- del concepto de programa/proyecto al de proceso, como inclusión del tiempo de la comunidad, que no tiene por qué ser continuo, pero desde luego no es fraccionado.

La movilidad de las redes que aparecen representadas en estos esquemas hace necesario elaborar estos mapas de actores de manera más continua, no única, y también desde distintos ángulos de la comunidad de actores, es decir, poniendo la situación en movimiento e incorporar la variable tiempo, como un elemento imprescindible para trabajar con la incertidumbre del futuro, que se desea hacer presente y construir de una determinada manera. La presencia de los actores antagónicos en este escenario hace que también el conflicto se incorpore como una variable a tomar en cuenta.

6. CONCLUSIONES

1. La tensión en torno a la necesidad de la participación, ausente en la práctica del modelo de planificación normativa, aparece de forma más explícita con la planificación estratégica, por la necesaria toma en consideración de actores que habían sido ignorados por anteriores modelos; esto se hace mucho más necesario en su aplicación a las ciudades y organizaciones sociales. Sin embargo tampoco en la planificación estratégica hay una concreción de qué se entiende por participación: unas veces se confunde con asistencia a los actos e información sobre la marcha del Plan, otras con la convocatoria y asistencia a los encuentros técnicos para aportar información, otras más como un deseo de abordar un déficit de presencia de actores, que se reconocen legitimados para actuar en el seno de la planificación o para profundizar el gobierno democrático representativo (o delegativo) de la ciudad. Se confunde por tanto el asistir con el participar, se confunde la participación en un proceso con el uso de técnicas conversacionales en determinadas fases del proceso, se confunde el deseo de abrir la participación (o la mala conciencia por el déficit democrático) con la transformación del modelo de planificación desde su base, se confunde, en fin, la participación con la construcción de espacios de democracia participativa. En suma, se habla de participación como deseo y no como puesta en práctica, como una exigencia epistémica que debe plasmarse en la estrategia metodológica oportuna, con los mecanismos tecnológicos precisos.

2. Los escenarios de la planificación estratégica dan por supuesto que ha de existir un único espacio de relación, el de confrontación y competencia, ya sea entre empresas, organizaciones o ciudades, sin considerar que este escenario está contemplado para un determinado tipo de reglas de juego económico y el escenario puede ser transformado si se cambian dichas reglas o se incorporan otras más. Entre las organizaciones no gubernamentales y sociales contemplamos con demasiada frecuencia cómo se compite por la concesión de proyectos y de subvenciones, cómo se pugna con otras entidades por tener mejores relaciones con las administraciones públicas o las entidades financieras, cómo se *marcan* las fronteras del espacio físico en el territorio o se quiere dominar el espacio simbólico en el sector. Entre ciudades también puede construirse la cooperación, considerando al medio rural, tan olvidado cuando no simplemente despreciado, igual que entre empresas o entre consumidores, proveedores y productores, pero a costa de pensar en otro tipo de economía, de relaciones de consumo o de construcción de un espacio y un territorio. La traslación de manera acrítica de un modelo de planificación, creado para la obtención de beneficio por las unidades de negocio o para la imposición del dominio estatal, a otro, ya sea de ciudad, de comunidad o de asociación, supone el aceptar los principios ideológicos que están detrás de las estrategias metodológicas y por lo tanto todos estos otros factores que están siendo criticados. Una entidad o una comunidad que sueña su futuro como un sistema organizado solidariamente no puede plantearse el trabajar con instrumentos que han sido creados para la lucha competitiva y egoísta; ha de construir sus propias herramientas, aunque sea adaptando las de otros métodos, y ha de hacer un manejo adecuado para no desviarse de los propósitos propios. Todo método y toda herramienta técnica ha de responder a

un *para quién* y a un *para qué* que desvele esos propósitos y presente de manera indubitable a qué no se está dispuesto a renunciar en el proceso.

De la adaptación de los elementos de la planificación o de la prospectiva estratégica, se pueden obtener buenos recursos para planificar participativamente, para contribuir a la construcción de espacios de democracia participativa. He señalado alguno de ellos y expongo otros, como el establecimiento de árboles de problemas de manera conjunta a los árboles de objetivos, la operativización de los mapas de actores del MACTOR o las aplicaciones informáticas que lo faciliten, como una forma sistemática de pensar estratégicamente las jugadas y relaciones de los diferentes sujetos y algunos de los elementos de control del proceso del EML, como la matriz de proyecto. Sin embargo no hay que olvidar que se han de adaptar a los propósitos de la participación, como por ejemplo que al trabajar con gentes de lo más variado no se puede recurrir sólo a dispositivos tecnológicos sofisticados, sino a aquellos que sean más fácilmente apropiables por los participantes; hay que pensar en los conceptos de *tecnología apropiada* y de *transferencia de tecnología social*, porque los procesos participativos han de tener como elemento indisociable la construcción colectiva de conocimiento y para ello hemos de tratar de manejar en lo posible los mismos instrumentos.

3. Una cuestión a considerar siempre y en todo proceso es que los actores, los grupos y las redes no permanecen estáticos, sino que adoptan distintas posiciones, tanto por efecto de los cambios en las relaciones como de las acciones que se van produciendo en su medio y que les afectan, ya sea de manera directa, indirecta o potencialmente. Estos movimientos también se producen como resultado de sus propias *apuestas*, según sea el efecto que producen las inter-retro-acciones de las que participan, como nos advierte Morin al hablar de la ecología de la acción.

Estos cambios de posición nos advierten de la necesidad de un mapeo periódico en el proceso en el que se actúe, no debiendo desconcertarnos el que aparezca un mismo actor en varias posiciones, puesto que la ubicación se hace en función de sus conductas y éstas pueden ser ambiguas, erráticas e incluso contradictorias, por lo que su posición será asimismo cambiante, como ya he señalado anteriormente, pero también puede parecernos errática o incoherentemente contradictoria; las conductas no siempre están guiadas por planteamientos coherentes, como si la coherencia fuera una cualidad acabada y observable en los actores, sobre todo tendiendo en cuenta que ni el mismo actor conoce cuáles pueden ser las razones que le impulsan a actuar como lo hace y que residen en lugares no reflexionados de su consciencia. Este motivo es el que debe de hacer del proceso de planificación también un proceso reflexivo, en el que los actores y los conjuntos de acción se hagan conscientes de sus incoherencias y contradicciones, mediante el debate y la observación, mediante la construcción de saberes colectivos.

4. En la planificación participativa hemos de tener también en cuenta que los actores que aparecen en la situación problemática no son solamente *ellos*, en el sentido de todos los que el actor planificador puede identificar como ajenos a sí mismo, sino que el propio planificador es un actor que ha de ser

incorporado a la escena, porque entra en interacción con los demás y la transforma. Dicho de otro modo, todo proceso de planificación que se haga de manera participativa ha de ser considerado como un proceso reflexivo. Esto supone que la división entre quienes planifican y quienes son planificados ha de desbordarse en una relación sujeto – sujeto que diluye las anteriores categorías; los que son planificados también planifican y viceversa.

Si el actor planificador ha de manifestarse como uno más en interacción, ha de aparecer como un sujeto (auto)reflexivo, esto supone que ha de poner de manifiesto desde qué posición (personal, grupal, cultural, asociativa, ideológica...) interviene en el proceso. Su reflexión se ha de poner en correspondencia con el medio de juego de actores en el que participa, porque es un actor en proceso, en relación de inter/trans-dependencia con otros.

5. Además de la (auto)reflexión del sujeto y de la reflexión en situación, con otros sujetos (inter/trans), el planificador y los participantes en la planificación no pueden eludir el estar planificando en un medio físico concreto, del que deben dar cuenta en la escala que se considere pertinente, pero que no se puede olvidar por la influencia que ejercen sobre éste. La interacción del sujeto con el medio físico nos puede llevar a plantearnos también la integralidad de toda planificación y la interdependencia de los diferentes planos en un sistema en el que no podemos desligar lo social de lo económico, esto del plano ecológico y éstos del plano personal, por señalar sólo algunos. Los tres niveles de reflexión (vid Villasante, 1997; Ibáñez, 1991), dentro de un sistema a su vez reflexivo como es el social, hacen que el proceso de planificación sea un proceso hiper-reflexivo, que a su vez se corresponde con los tres niveles de explotación en los que el ser humano está inserto: el de auto-explotación (como sujeto en proceso), el que produce la explotación del hombre por el hombre y el que produce el ser humano sobre la naturaleza en la que también está inserto.

La necesaria complejidad para afrontar este escenario requiere de un enfoque dialéctico del proceso, de ahí la propuesta de incorporar el conflicto de manera compleja junto con la variable tiempo, los cambios que experimentan las posiciones y relaciones de los actores participantes en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

ARCADE, Jacques, GODET, Michel, et al. (2004): *Análisis estructural con el método MICMAC y Estrategia de actores con el método MACTOR*. París, LIPS [Disponible en: <http://www.politicaspublicasysalud.org/documentos/guias-y-manuales/view.download/22/112.html>] (Fecha de Consulta: 30-3-2014)

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Santillana S.A. Taurus

BOURDIEU, Pierre, et al. (1989): *El oficio de sociólogo*. Madrid, Siglo XXI

CAMACHO, Hugo et al. (2001): *El enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos*. Madrid, Fundación CIDEAL

CASTELLS, Manuel (2009): *Comunicación y poder*. Madrid, Alianza Editorial

CASTELLS, Manuel (2000): *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial

FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (2000): *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Ed. Gustavo Gili

GODET, Michel (2007): *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. [Disponible en: <http://www.prospektiker.es/prospectiva>] (Fecha de consulta: 29-3-2014)

GÓMEZ OREA, Domingo (2010): "Análisis conceptual, evolución y tendencias del ordenamiento territorial". *Conferencia en el VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. 27-29 octubre; Cuenca – ECUADOR (mimeo)

IBÁÑEZ, Jesús (1991): *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago de Chile, Amerindia.

IBÁÑEZ, Jesús (Coord.) (1990): *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*. Barcelona, Anthropos (22)

IBARRA, Pedro (2008): "De la crisis de la representación... a la participación", en MARTÍNEZ Zésar y BLAS, Asier (Coord.): *Poder político y participación. Construyendo ciudadanía / 11*. Vitoria-Gasteiz, PARTE HARTUZ - Gobierno Vasco (Pág. 79-98)

OBSERVATORIO METROPOLITANO (2007): *Madrid ¿la suma de todos?* Madrid, Traficantes de Sueños

LIPSOR (Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización) (s/f): *Métodos de prospectiva* [Disponible en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva.html>] (Consulta: 4-3-2012)

MARTÍN GUTIÉRREZ, Pedro (2010): *La planificación participativa desde una perspectiva de redes sociales*. (Tesis doctoral) [Disponible en: <http://eprints.ucm.es/11843/>]

MARTÍN GUTIÉRREZ, Pedro y VILLASANTE, Tomás (2007): "Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social", en *Política y Sociedad*, nº 44, Vol. I (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología – Universidad Complutense de Madrid) (Págs. 125-140)

MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel (1999): "La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la planificación estratégica en el urbanismo", en *Política y Sociedad*, nº 31 (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología – Universidad Complutense de Madrid) (Págs. 93-116)

MATUS, Carlos (2007): *Teoría del juego social*. Buenos Aires, Ediciones de la UNLa

MATUS, Carlos (1998): *Adiós Señor Presidente*. LOM Ediciones. Santiago de Chile

MORIN, Edgar (1994): “La noción de sujeto” y “Epistemología de la complejidad”, en FRIED SCHNITMAN, Dora, *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Barcelona, Paidós. (Págs. 67-90 y 421-442)

NAVAJO, Pablo (2009): *Planificación estratégica en organizaciones no lucrativas. Guía participativa basada en valores*. Madrid, Ed. Narcea.

PASCUAL ESTEVE, Josep María (2001): “De la planificación a la gestión de las ciudades”, en *Elements de Debat Territorial*, nº 13. Diputació de Barcelona.

PRIGOGINE, Ilya (1998): *El nacimiento del tiempo*. Barcelona, Tusquets

PRIGOGINE, Ilya (1994): “De los relojes a las nubes”, en FRIED SCHNITMAN, D. “*Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*”, Barcelona, Paidós (395-414)

RAMOS, Ramón (1992): *Tiempo y sociedad*. Madrid, CIS. Colección Monografías, 129.

SUSTAINABILITY (2005): *La ONG del Siglo XXI. En el Mercado, por el cambio*. [Disponible en: <http://www.ecodes.org/responsabilidad-social/la-ong-del-siglo-xxi>] (Consulta: 22-3-2014)

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1993): *Política económica local*. Madrid, Pirámide

VILLASANTE, Tomás (1997): “La perspectiva dialéctica y la perspectiva práxica”, en ÁLVAREZ URÍA, Fernando (Ed.), *Jesús Ibáñez. Teoría y práctica*. Madrid, Endymion (págs. 293-302)

WEBER, Max (1993): *Economía y sociedad*. Madrid, FCE

JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Manuel Montañés Serrano*

1. PRESENTACIÓN

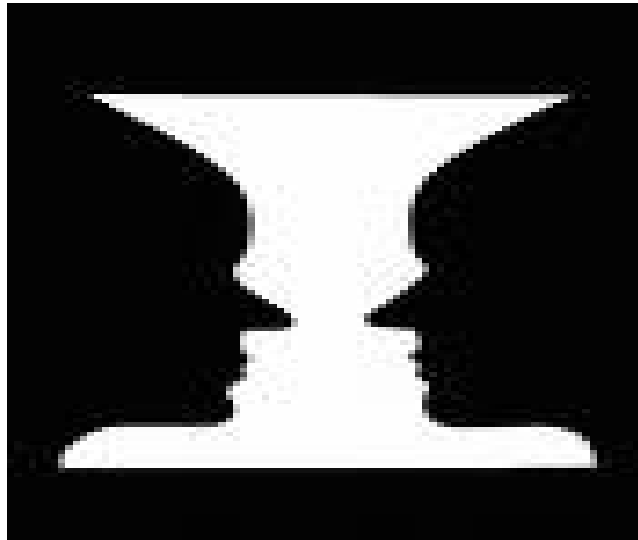
En este artículo se mostrará la relación entre ontología, ideología, epistemología, teoría y metodología, al objeto de mostrar la necesidad científica de hacer partícipe a la población en la producción de conocimiento y propuestas de actuación.

2. OBJETIVIDAD VERSUS SUBJETIVIDAD/RELATIVIDAD

Quienes defiende el principio de objetividad, esto es, quienes consideran que la realidad es universal, externa y preexistente al sujeto en general, y al sujeto investigador en particular, harán descansar el acceso a la verdad de las cosas - como si la verdad estuviera en alguna parte, a la que tarde o temprano, con más o menos dificultad, se podrá llegar- en la sofisticación de las técnicas e instrumentos de análisis empleados para aprehender (con h, no aprender, esto es, para coger la realidad). En definitiva, la preocupación investigadora se centrará en el cómo (en la dimensión tecnológica). Como si la cuestión a dilucidar fuera la selección de la técnica más adecuada para acceder a la realidad-. *Desde ésta concepción, se podría afirmar que carece de importancia quien realice la investigación, la relevancia se sitúa en la elección de la técnica seleccionada.*

Sin embargo, la apreciación relativa de las cosas se encuentra permanentemente presente: distintos significados inferimos a un mismo significante. Son numerosos los experimentos en los que se pone en evidencia las distintas percepciones que de una misma supuesta realidad se tiene, lo que para unas personas es fondo, para otras es forma.

* Profesor de la Universidad de Valladolid (Campus de Segovia) (investigacionparticipada@gmail.com)



Candelabro o caras mirándose

O, lo que para unos es parte, para otros es todo.



Estos son ejemplo conspicuamente ilustrativo de la percepción relativa.

La realidad social cotidiana también es percibida relativamente, sin embargo, nos cuesta trabajo admitir esta circunstancia. Cuesta trabajo admitir que la realidad de uno no es la de todos los demás. Tomemos como ejemplo las drogas, es sabido que dependiendo de las distintas épocas sociedades y culturas, una misma sustancia puede ser censurada o recomendada (la heroína, sin ir más lejos, a principio de siglo XX era la metadona prescrita facultativamente para el tratamiento de desintoxicación de los morfinómanos), e, igualmente, no sólo en diferentes épocas y culturas sino en los misma dimensión espaciotemporal, a no pertenecer todos a los mismos mundo, lo que para unos es droga para otro no lo es. Así, por ejemplo, se pueden escuchar frases como ésta: "canutos te puedes fumar todos los que quieras en cambio el jaco es un mal rollo, es droga, tío" (MONTAÑÉS, 1997:12).

No sólo en la vida cotidiana, también en el ámbito académico nos cuesta admitir que nuestras descripciones no son más que particulares definiciones. Así se habla de la juventud de tal zona o del pueblo de tal región del mundo como si lo único que hiciéramos fuese actuar de vicarios de una externa realidad dada que todo el mundo puede observarla del mismo modo.

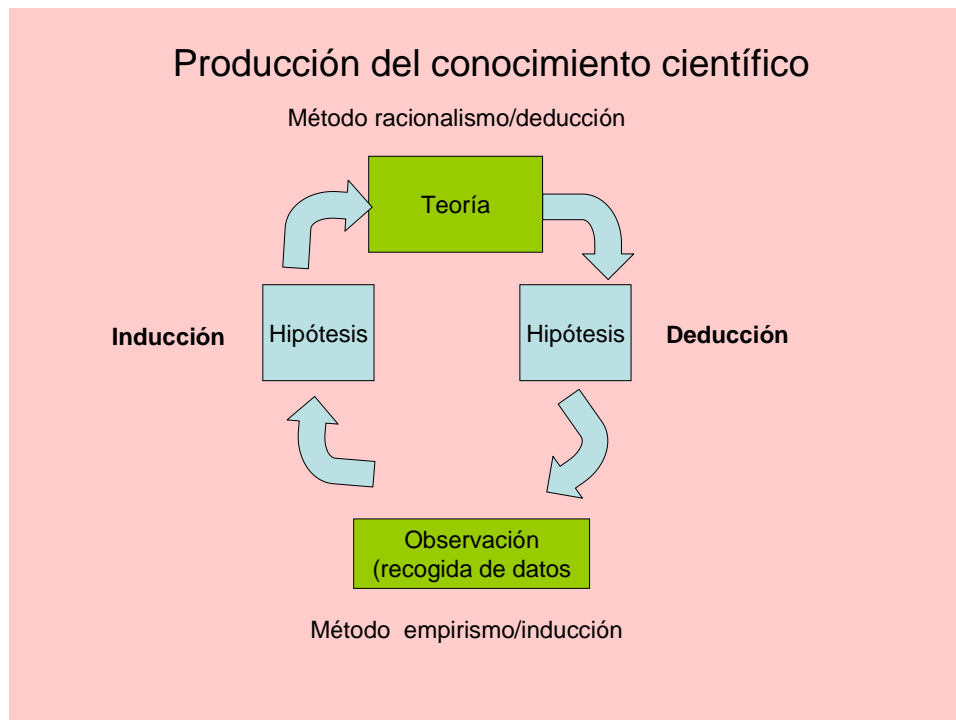
3. MÉTODOS CIENTÍFICOS: LOS POR QUÉS

Para garantizar la obtención de resultados veraces, quienes recurren al método positivista, consideran que el sujeto es un elemento distorsionador de la realidad, generador de ruido, y, por tanto, se ha prescindir del mismo, o, al menos, amortiguarlo, lo más posible. De acuerdo con los postulados del método científico cartesiano, que separar el sujeto pensante (ego cogitans: el mundo pensante) de las cosas materiales (res extensa: el mundo de los objetos físicos dotados de extensión, figura y movimiento), intentan disminuir al máximo los rozamientos que en la investigación la subjetividad del sujeto pueda producir.

El modo clásico de proceder de las ciencias sociales para garantizar la neutralidad valorativa ha sido ampararse en el método científico consistente en observar, formular hipótesis, verificar, construir teorías, volver a observar. Este modo de proceder es, se nos dice, el método (el camino) acertado para obtener un conocimiento objetivo de la realidad social.

Ahora bien, desde una concepción racionalista-deductiva, observar hechos con los cuales formular teorías (siguiendo el planteamiento empirista-inductivista), es incorrecto, pues se argumenta que los datos sin teorías son mudos, son las teorías las que nos permiten clasificar (categorizar) la realidad de un modo y no de otro. Así es, por ejemplo, si tuviéramos que hacer un estudio sobre el asociacionismo, qué datos deberíamos recoger (observar) con los que poder construir una teorías. Desde el positivismo sociológico²⁴ más ortodoxo, se nos contestaría que todos ¿Todos? Por ejemplo, ¿el color de los ojos de los afiliados, el color del pelo, el número de zapatos que gastan? No, sólo los relevantes, se contestaría. ¡Ah, y qué o quién dice lo que es relevante!: pues los sujetos. Mejor dicho, la teoría de la que partan los sujetos.

²⁴. Se entiende por positivismo sociológico la emulación por parte de las ciencias sociales del método empírico de las ciencias físico-naturales. Recogiendo las palabras de Auguste Comte en el *Discurso sobre el espíritu positivo*, “la verdadera observación [es la] única base posible de los conocimientos verdaderamente accesibles, razonablemente adaptados a nuestras necesidades reales” (COMTE, 1984: 39).



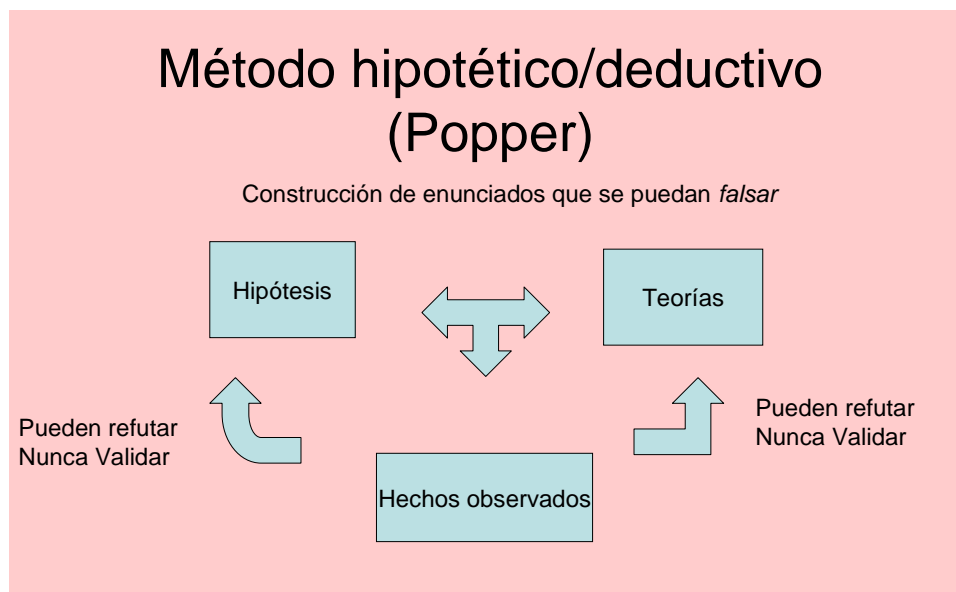
¿Será, entonces, el empleo correcto de una teoría correcta lo que garantizará el conocimiento verdadero de las cosas? Todo hace pensar que la pregunta debería recibir una respuesta afirmativa. Ahora bien, si así se hiciera, habría que enfrentarse a un nuevo interrogante: ¿cómo podemos saber que la teoría empleada es la teoría correcta?

A esta pregunta se ha de contestar diciendo que toda teoría es autorreferente. De acuerdo con el Teorema de incompletitud de Gödel en toda teoría habrá una premisa que siendo verdadera será indemostrable (GÖDEL, 1962).

Para superar, o eludir, este círculo vicioso, Popper propone el Método hipotético-deductivo, según el cual, carece de importancia el contexto de descubrimiento de la teoría, lo que importa es contar con una válida teoría. – que nunca se podrá validar- con la que explicar y predecir lo que ha acontecido o/y lo que acontecerá.

Según Popper, las teorías son o no son válidas, pero no se pueden validar, únicamente son susceptibles de refutación. La teoría, siguiendo a este autor, será válida siempre que esté enunciada de tal modo que permita su *falsación* y continuará siendo válida mientras no aparezca ningún dato que la anule. Las teorías no se infieren a partir de enunciados singulares (los hechos empíricos), dado que "no podemos registrar la totalidad del mundo con objeto de determinar que algo no existe, nunca ha existido y jamás existirá" (POPPER, 1980: 67), estos, (los enunciados singulares) pueden, eso sí, refutar las teorías. Por ejemplo, diría Popper, la teoría que dice que todos los cisnes son blancos, formulada con anterioridad a que podamos haber observado (si ello fuese posible) la totalidad del reino animal, es válida en tanto que podemos formular la existencia de un cisne negro y será siendo válida mientras no encontremos un cisne de otro color distinto del blanco.

Dicho de otro modo, los enunciados singulares (los hechos empíricos) no son los que validan la teoría, pero si la pueden refutar (invalidar). En consecuencia, una buena teoría, vendrá a decir Popper, es la que es eternamente provisional.



4. EL PARA QUÉ Y EL PARA QUIÉN

Sin embargo, como se expondrá seguidamente, la posibilidad de refutar la teoría recurriendo a una instancia descontaminada de la propia teoría –como puede ser la empírica, tal como sostiene Popper- es una tarea imposible de realizar. Como se sabe por el principio de incertidumbre no es posible observar realidades microfísicas sin alterarlas -para observar un electrón hay que iluminarlo con un fotón que lo altera-, y por el de indeterminación, se sabe que es imposible determinar a la vez la posición y el movimiento de realidades microfísicas: cuanto más precisamos la posición de una partícula menos preciso se es en determinar su velocidad. Una u otra realidad cobrará existencia de acuerdo con la decisión adoptada por el sujeto observador (HEISENBERG, 1925: 879-893).

La indeterminación y la incertidumbre, presentes en el ámbito de la microfísica, también lo están en el mundo social, ya que la comprobación empírica de cualquier fenómeno social está condicionada por el marco teórico del que partamos, pues, *¿cómo sabemos que lo observado (para validar o invalidar la teoría) es así en sí mismo o que lo observado es así porque el marco teórico de observación nos induce a observarlo así y no de otra manera?* Siguiendo con el ejemplo de los cisnes, la teoría, según se decía, será válida siempre que pueda enunciarse la existencia de un cisne, por ejemplo, de color negro; y seguiría siendo válida mientras nadie dé cuenta de la existencia de un cisne de ese

color u otro color distinto del blanco, sin embargo, aunque se pueda formular la existencia de, por ejemplo, un cisne negro y se tenga la suerte de encontrarlo, la teoría no quedaría invalidada, ya que, precisamente, la teoría de la que partimos nos dice que los cisnes para que sean considerados como tales han de ser blancos. Por consiguiente, el cisne negro, en cuestión, puede ser catalogado, si se quiere, un ave de la familia de los anátidos pero nunca un cisne. No contribuyendo, por tanto, en nada, a la validación o la refutación de la teoría, el que encontremos un cisne negro o de otro color distinto del blanco.

Conclusión: tanto el razonamiento como la comprobación empírica son recursos incompletos e insuficientes para validar o invalidar teorías. Y aún más, la teoría no sólo contribuye a separar los datos relevantes de los que carecen de interés sino que produce los propios datos con los que legitimar la formulación teórica. Como dice Jesús Ibáñez, "el proceso de apropiación del dato no es similar al de 'recolección' de un fruto, o al de 'caza' de un animal 'salvaje' (esto es, producidos espontáneamente por la naturaleza). Considerar que los datos se recogen es conceptualizar como 'natural' su proceso de producción, conceptuar a la 'sociedad' como naturaleza. Esta es la operación fundamental de la ideología burguesa" (IBÁÑEZ, 1985: 208).

Al producirse y no recogerse los datos, la dimensión tecnológica queda supeditada a la dimensión teórica-metodológica; y, a su vez, ésta, al ser autorreferente, queda a expensas del aval que la justificación epistemológica consiga proporcionar, ocultando, esta última, el para qué y el para quién de la producción de conocimiento.

Si los datos son producidos tendremos que preguntar por el para qué y el para quién de la producción de conocimiento.

Si bien conviene aclarar que el para qué y el para quién de la producción de conocimiento no han de entenderse como una meta dada preexistente a alcanzar. Entre otras cuestiones porque no hay ninguna meta que nos esté esperando. En una carrera de atletismo hay una salida y una meta, pero la vida humana carece de salida -cada uno se incorpora desde su particular punto de partida a una carrera ya comenzada- y de meta, pues distintas vidas hemos podidos vivir, aunque sólo vivimos una, cuya secuencia definitiva no podemos establecer antes de fallecer. Otros se encargarán de encadenar las secuencias según sus respectivas órdenes. De esta manera, encadenados quedamos ordenados²⁵.

El para qué y el para quién no es un fin dado, ni tampoco es un interrogante propio de la causa final aristotélica²⁶, que pregunta sobre el uso que al

²⁵. La identificación del para qué con una fin dado, entendido como meta dada, se debe a la asunción del planteamiento teleológico que tanto la concepción espiritual -ganar la salvación eterna- como la materialista -el advenimiento del comunismo- han predicado. La finalidad cristiana es alcanzar la vida eterna al lado de Dios. La marxista acelerar la historia para alcanzar la sociedad sin clases a la que se está abocado, pues el desarrollo de las fuerzas productivas, según la teoría marxista, conllevará inexorablemente a la sociedad comunista.

²⁶. Como se sabe Aristóteles planteaba cuatro tipos de causas: eficiente, material formal y final

producto resultante se le va a dar, ya que el uso viene determinado por la concepción que se tenga de cómo plantear y resolver las cuestiones que a cada cual le afectan. El para qué y el para quién enuncia un propósito en relación con una situación que se quiere cambiar, matizar, anular, contrarrestar, etc., de acuerdo con la concepción que del mundo se tenga²⁷, siendo la dimensión epistemológica la encargada de enunciar el modo de proceder para lograr el propósito formulado, haciendo que el modo de proceder se vea como resultado de un planteamiento lógico y no como resultado de una operación ideológica. La epistemología justifica, orienta y organiza la producción de conocimiento²⁸, ocultando el componente político cosmovisional, legitimando, así, tanto los procedimientos empleados en la producción de conocimiento como los productos objetivados resultantes.

La epistemología ejerce, si se me permite decir, de inicial *premisa gödeliana*. La premisa que siendo verdadera es indemostrable. De hecho, el término epistemología (epi, "arriba" o "encima", e histamein, "permanecer") podría ser traducido como "permanecer encima" o como "permanecer más arriba" (von FOERSTER, 1991: 97).

No siempre se es consciente de esta ocultación, tal y como les ocurre a quienes sólo prestan atención al soporte tecnológico y metodológico de la producción de conocimientos

Cuando se indaga sobre lo ocultado por la dimensión epistemológica se dispone de la información pertinente con la que desvelar la dimensión ideológica-cosmovisional de la que cada cual parte para producir la realidad que produce, pues, *el para qué y el para quién es la finalidad recursiva del principio del que se parte*. La finalidad nos remite al principio y el principio a la finalidad, modificándose mutuamente.

El para qué y el para quién nos informan de lo que se quiere y para quién se quiere -para una clase social, de edad, hábitat, género o grupo convivencial, etc.- de acuerdo con los principios de los que se parten. Dicho de otro modo, nos dan cuenta del lugar desde donde cada cual se sitúa para configurar la estrategia a seguir en la producción de conocimiento, el cual revierte en el lugar en el que nos situamos.

En este sentido, ha de decirse que la producción científica no se encuentra al margen de los intereses sociales. Como dice Prigogine -Premio Nobel en

(ARISTÓTELES, 1982).

²⁷. El uso de los productos viene determinado por el para qué y el para quién de la producción de conocimiento. Una silla, por ejemplo, puede ser utilizada para sentarse, pero también como elemento decorativo (¡cuántas sillas están en los salones de las casas para ser mostradas y no para sentarse en ellas!), todo depende de la concepción que se tenga de un supuesto mismo objeto. Distintos sujetos, desde sus particulares concepciones, otorgan distintos usos a objetos que pueden ser calificados de iguales, pero no lo son, ya que la realidad ontológica, como se verá más adelante, está condicionada por la dimensión praxeológica.

²⁸. Recuértese que la epistemología es la ciencia de cómo hacer ciencia: episteme (saber científico por oposición a la doxa, al saber vulgar), logia (ciencia).

Química-, "no podemos seguir hablando únicamente de 'leyes universales extrahistóricas' sino que, además, tenemos que añadir 'lo temporal y lo local'; pero esto implica apartarse de los ideales de la ciencia tradicional" (PRIGOGINE, 1994:59).

5. LA CONSTRUCCIÓN PRÁXICA

Quienes proponen que se obvie el lugar desde el que no situamos para producir conocimiento intentan hacer desaparecer el sujeto productor de la ciencia, pretenden que se crea que es posible la existencia de una observación sin sujeto observador.

Algo tan evidente como que todo conocimiento es producido, así como que todo lo observado es observado por un sujeto observador, por culpa de la rémora positivista, requiere un gran esfuerzo para que sea admitido. Lo es porque si ello se acepta, se ha de admitir que lo observado es fruto del sujeto observador. Dado que si es el sujeto el que observa, desde su particular sistema de observación, se ha de admitir que lo observado es lo que el sujeto observa y no lo que hay para ser observado.

Así es, la observación no es pasiva sino que es un acto creativo. Como es sabido, los seres humanos no vemos árboles, montañas, ríos o casas, sino que recepcionamos un conjunto de estímulos electromagnéticos al que nuestro cerebro, y no nuestros ojos²⁹, le infiere su particular sentido. La percepción humana no es pasiva -no se limita a la mera recepción de imágenes-, sino que es activa: objetiva (construye) la realidad sociocultural desde sus prácticas y necesidades concretas.

Esta afirmación es de una gran transcendencia: Lo observado no sólo depende de la decisión del sujeto observador, como advertía Heisenberg –recuérdese, onda o corpúsculo- sino que es construido por el propio sujeto. Dicho de otro modo, todo objeto es fruto de la actividad objetivadora del sujeto.

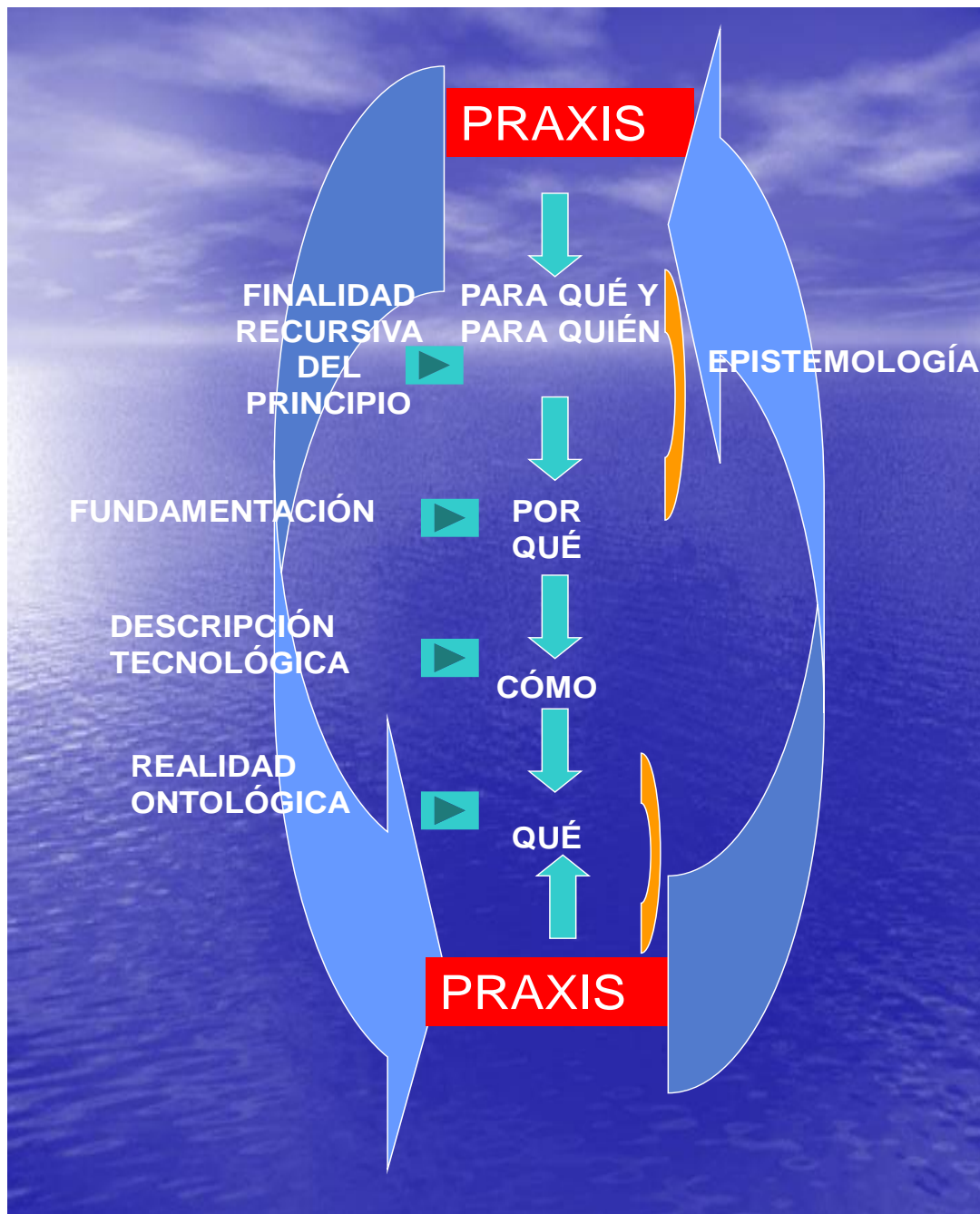
Todos los seres humanos, sean o no profesionales de las ciencias sociales, producen su realidad social. De manera transductiva (esto es, inventado a

²⁹. Si no fuese así, si la realidad no fuese producida por el sujeto, si la realidad fuese la que ven nuestros ojos, las personas ciegas y las que no lo son vivirían en mundos paralelos. Si habitamos en un mundo inteligiblemente compatible es porque unos y otros compatibilizamos los sentidos inferimos a los estímulos recepcionados por las terminales nerviosas. Cuando no se compatibilizan las categorías socioculturales elaboradas aunque no se tengan problemas ópticos, se ve de distinta manera. A diferencia del apóstol santo Tomás, no creemos porque veamos sino que vemos porque creemos. Cuenta Castaneda que estando caminando por la selva de México, su maestro, Don Juan, se detenía cada cierto tiempo y le decía: "*¡Mira, mira lo que hay ahí! ¿Lo vistes?*" A lo que él, invariablemente contestaba que no lo había visto. Tras un período de reflexión, Don Juan, al darse cuenta de la situación, exclamó: "*¡Ahora entiendo cuál es tu problema! Tú no puedes ver lo que no puedes explicar. Trata de olvidarte de tus explicaciones y comenzarás a ver*" (CASTANEDA, 1978). La concepción que del mundo tenemos nos hace ver la realidad de un modo u otro.

partir de lo dado) construimos la realidad al tiempo que nos modificamos (hablando con propiedad, nos autoconstruimos). Realidad, que de manera recursiva, está al servicio de las prácticas que diariamente realizamos. El efecto se convierte en causa del efecto.

Cada ser humano construye dentro de sí, articulando lo nuevo en lo conocido, la realidad sociocultural. Los seres humanos no sabemos nada del mundo exterior sino es interiorizándolo. Cada ser humano procesa tanto las perturbaciones externas como los cambios internos que afectan a su interna organización y emite su correspondiente respuesta, autoorganizándose. Los seres humanos, como el resto de los seres vivos, desconocemos las variaciones que se producen en el medio, sólo podemos evaluar las variaciones que tienen lugar al evaluar las alteraciones que se producen dentro del organismo. Se puede decir que las cosas que cada uno observa son así porque la computación interna de los efectos de las prácticas que nos vemos obligados a realizar para cumplimentar (cubrir, cumplir las exigencias de) las necesidades humanas hacen que definamos (que construyamos) la realidad de un modo y no de otro. Las prácticas modifican las cosas y la valoración interna de los efectos producidos hace que la realidad sociocultural de un modo y no de otro. Otras prácticas no sólo modificarían el mundo sino que (la computación interna de los efectos de las mismas) produciría otros mundos, y esos otros mundos producidos nos obligarían a realizar otras prácticas.

*Si se admite que las prácticas modifican una realidad dada y que la computación interna de los efectos producidos construye la propia realidad, ha de admitirse que no sólo la dimensión tecnológica, teórica y epistemológica sino también la ontológica (qué es la cosa) quedan supeditadas a la dimensión práxica. Dimensión práxica, que no ha de quedar reducida a la práctica sino que ha de entenderse en el sentido marxista que nos habla del proceso mediante el cual el sujeto se transforma en la acción de transformar. O en el sentido de *enacción*, neologismo que Varela acuñó para nombrar “el fenómeno de la *interpretación* entendida como la actividad circular que eslabona la acción y el conocimiento, al conocedor y a lo conocido, en un círculo indisociable” (VARELA, 1990:90). Dicho con palabras de Eduardo Galeano: "La naturaleza se realiza en movimiento, y también nosotros, sus hijos, que somos lo que somos y a la vez somos lo que hacemos para cambiar lo que somos" (GALEANO, 1998:336); O con palabras de Saramago: "hombre y mujer no existen, sólo existen lo que son y la rebelión contra lo que son" (SARAMAGO, 1998:326-27). O, dicho de este otro modo: la realidad percibida condiciona nuestras prácticas y (la valoración de los efectos de) las prácticas condicionan nuestra percepción condicionando nuestras prácticas.*



Relación práctica de el qué, el cómo, el por qué, el para qué y el para quién

6. VERDAD Y COMPATIBILIDAD

Si toda realidad es construida, se ha de admitir que no hay verdad por descubrir. "La verdad, - como dice Jesús Ibáñez- no es una pieza a cobrar, sino un universo a ensanchar" (IBÁÑEZ, 1990:7). O, como afirma, Eduardo Galeano, "la verdad está en el viaje, no en el puerto. No hay más verdad que la búsqueda de la verdad" (GALEANO, 1998:336). O, como sostiene, Eduardo Crespo, "la verdad no es un estado de la realidad que se descubre sino un tipo de afirmación sobre la misma que se discute y pone a prueba: es un problema práctico (CRESPO, 2003:23). En consecuencia, *la legitimidad científica no puede recaer ni en la teoría de la que se parte, ni en la valoración de unos*

imposibles empíricos resultados externos observables por todo el mundo, sino que ha de descansar en el modo de proceder. En si el procedimiento seguido para producir conocimiento participan o no los diversos sistemas observadores que se ven o pueden verse afectados por las acciones perceptivomotoras que tienen y tendrán lugar a tenor del producto resultante de la realidad construida.

Ello no quiere decir que todo quehacer científico social ha de hacerse de manera participada, muy al contrario, el proceder clásico de la investigación social se nutre de conceptos y herramientas teóricas muy valiosas para producir conocimiento tanto de manera clásica como de manera participada.

Estos conocimientos, y quienes los producen, han de insertarse en el proceso participativo conversacional. Resultaría paradójico que se abogara por hacer partícipe a las diversas categorías grupales en la producción de conocimiento y se excluyera al mundo académico. El conocimiento producido por la academia es tan conocimiento como el producido por otros grupos socioculturales. La producción de conocimiento de la academia ha de insertarse en el proceso participativo de producción de conocimientos. Todos los sistemas observadores, con sus correspondientes saberes, han de participar en el proceso de producción de conocimiento. Tanto los que se ubican en la academia como los que proceden de otros ámbitos. Todos han de contar y todos los cuentos han de ser tenidos en cuenta.

En el modo de proceder clásico, unos seres humanos cuentan -unos más que otros- cuentos (construyen categorías) y hacen cuentas (cuantifican objetos -estadística-), cuentan sujetos como si fuesen objetos (demografía), utilizan a otros seres humanos como medida de sus cuentos (encuestas) y para saber qué y cómo se cuentan las cosas que uno cuenta (entrevistas y grupos de discusión), pero no se tiene en cuenta, o, mejor dicho, no se propicia que los cuentos de la población puedan también contar (perspectiva sociopráctica), es decir, que puedan construir realidades compatibilizadas con las que atender sus necesidades. Erróneamente se actuaría si ahora quien se quedara sin participar fuese el mundo académico. No se ha de sustituir el despotismo ilustrado por un reverenciado populismo al que se le haga depositario de la verdad verdadera.

El científico social, como todo ser humano, construye la realidad, pero, del mismo modo que se hace en la vida cotidiana, la realidad construida no es caprichosa: por un lado, ha de ser coherente con otras realidades construidas. y, por otro, ha de ser compatible con las construidas en las redes sociales en las que se participa.

El ser humano, en tanto que sistema organizacionalmente e informacionalmente cerrado y energéticamente abierto, al analizar y valorar las perturbaciones (ya sean de origen internos o externo) procede a su clausura organizacional (PASK, 1981), propiciándose, de este modo, la autocreación, pero esta autonomía se encuentra condicionada, como así lo entienden Maturana y Varela, por el acoplamiento estructural con otros organismos (MATURANA y VARELA, 1990: 64 ss. y 81 ss.), por lo que la supervivencia nos exige que construyamos realidades compatibles con las de los seres humanos con los que nos

acoplamos estructuralmente. Mal no iría si con todos y cada uno de los seres humanos con los que nos vemos obligados a acoplarnos para atender nuestras necesidades no compatibilizáramos realidad alguna.

Ahora bien, conviene aclarar que compatibilizar no es lo mismo que compartir. Compartir implica la existencia de una externa realidad universal que engloba a, o, de la que participan diverso sujetos. Compatibilizar significa que la realidad de uno encaja en la realidad de otro u otros. Como señala von Glasersfeld: "hablar de significados compartidos es un sin sentido puro [...]: no he construido el lenguaje como no he construido esta mesa, pero me he adaptado a la mesa no atravesándola. Me he adaptado al lenguaje que existe construyendo mis significados de manera tal que encajen en mayor o menor medida con los significados de los otros. Pero "encaje" no es equivalencia. "Compatible" no quiere decir "igual", simplemente significa que no causa problema" (GLASERSFELD, 1994: 138).

Si no hay una compartida realidad, ¿cómo se explica la realidad objetiva percibida? ¿Lo que yo veo sólo yo lo veo? ¿Nadie ve los que yo veo? Si es así, ¿cómo es posible que la existencia de una realidad externa al sujeto no sea cuestionable, más bien, todo lo contrario, lo que se cuestiona es la perspectiva constructivista de la realidad? Sencilla es la respuesta: no reparamos en que toda realidad es construida porque construimos la realidad al tiempo que la vemos y en virtud de nuestra capacidad reflexiva podemos vernos viendo la realidad que vemos, y, por ende a otros sujetos viendo asimismo la realidad que veo, emergiendo, de este modo, el efecto de realidad objetiva.

Ahora bien para que el efecto de realidad objetiva no se disipe, tenemos que esforzarnos por compatibilizar nuestras realidades con quienes vemos que ven lo que nosotros vemos –Préstese atención a que se dice que vemos que ven lo que nosotros vemos, no que vean lo que nosotros vemos-. Pues si no se hace así, las prácticas que se deriven de los sentidos inferidos generarán unos efectos, cuyas respectivas valoraciones, no entroncará con la que cada sujeto considera acorde con su realidad percibida. Mal nos irá si continuamos viendo una realidad objetiva (esto es, que todo el mundo la ve como uno la ve), cuando las prácticas no se corresponde con lo que se espera de la realidad que vemos.

Son las prácticas en las redes las que nos suministran la energía, a la que inferir sentido, y en dónde hemos de compatibilizar las realidades construidas. Ahora bien, obvio es que no todos participamos de todas las redes ni en las que lo hacemos lo hacemos por igual. Los seres humanos nos relacionamos con quien queremos de entre los que podemos. Y en las mismas, cada uno y cada cual procura compatibilizar sus particulares construidas realidades de acuerdo con las necesidades construidas en las redes en las que participamos.

La actividad científica, siguiendo los criterios enunciado por HERNÁNDEZ et al. (1997: 63-64), deberá tener en cuenta la conveniencia- para qué sirve-; la relevancia social -quiénes se beneficiarán-, las Implicaciones prácticas -qué problemática resolverá-; el valor teórico –qué ideas, conceptos, sugerencias, recomendaciones, caminos, etc. proporcionará.-; y la utilidad metodológica –cuán pertinente son los instrumentos y técnicas empleados-.

De acuerdo con nuestra finalidad recursiva del principio –nuestro para qué y para quién-, compatibilizaremos en una u otras redes, qué ha de entenderse por conveniente, relevancia social, Implicaciones prácticas, valor teórico y utilidad metodológica de las investigaciones sociales a realizar. Para algunos, sólo las investigaciones que se reseñan en revistas indexadas en *Social Sciences Editio Journal Citation Reports (JCR)* merecen ese calificativo e intentarán hacer pasar su verdad por la verdad. Otros, sin descartar la circulación del conocimiento por los múltiples canales de la Academia, nos planteamos compatibilizar los significados de los criterios enunciados con la población en las que realizamos las investigaciones sociales, para así contribuir a la construcción de una ciudadanía que habite en una sociedad justa, libre participativa e igualitaria desde la diversidad sociocultural.

BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES (1980): *Tratado de lógica*. Porrúa, México.

CASTANEDA, Carlos (1978): *Una realidad aparte*. FCE, México.

COMTE, Auguste (1984): *Discurso sobre el espíritu positivo*. SARPE, Madrid.

CRESPO SUÁREZ, Eduardo (2003): "El construccionismo y la cognición social: Metáforas de la muerte". En *Política y Sociedad*, Vol. 40. N° 1: 15-26.

FOERSTER, Heinz von (1991): *Las semillas de la cibernética*. Gedisa, Barcelona.

GALEANO, Eduardo (1998): *Patatas arribas. La escuela del mundo al revés*. Siglo XXI, Madrid.

GLASERSFELD, von Ernst (1994): "La construcción del conocimiento", en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós,

GÖDEL, K. (1962): *On formally undecidable propositions of 'Principia Mathematica' and related systems*. Universidad de Valencia, Valencia.

HEISENBERG, W. (1925): Über Quantentheoretischen Umdeutung Kinematischer und Mechanischer Beziehungen, en *Zeitschrift für Logik*, vol. 33, pp. 879-893.

HERNÁNDEZ (1997): *Metodología de la investigación*. Mc Graw-Hill Interamericana, México.

IBÁÑEZ, Jesús (1990): "Introducción a los nuevos avances de la investigación social. La investigación de segundo orden" en *Suplemento Anthropos*. n°. 22, Octubre.

IBÁÑEZ, Jesús (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. Siglo XXI, Madrid.

MATURANA, H. y VARELA, F. (1990): *El árbol del conocimiento*. Madrid: Debate.

MONTAÑÉS SERRANO, Manuel (1997): "Las drogas: más allá de la adicción" en *Cal Viva*; págs. 11-13. Madrid.

PASK, G. (1981): "Organizational Closure of Potentially Conscious Systems" en Zeleny, M. (Ed.).

POPPER, Karl (1980): *La lógica de la investigación científica*. Tecnos Madrid.

PRIGOGINE, Ilya (1994): ¿El fin de la ciencia? En *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*. Fried Schnitman, Dora. Paidós, Buenos Aires.

SARAMAGO, José (1998): *Memorial del convento*. Alfaguara, Madrid.

VARELA, F. J. (1990): *Conocer. Las ciencias cognitivas: tendencias y perspectivas. Cartografía de las ideas actuales*. Gedisa, Barcelona.

PARTICIPACIÓN, CONFLICTO Y PLANIFICACIÓN: AUTOCRÍTICA Y HERRAMIENTAS TEÓRICAS

Miguel Martínez López*

1. INTRODUCCIÓN

En los sistemas políticos regidos por instituciones democráticas de carácter representativo, cada vez más han proliferado discursos clamando por reformas que incrementen su carácter participativo. En las últimas décadas numerosas políticas públicas han incluido la 'participación ciudadana' entre sus intenciones y requisitos de implementación. Desde cualquier punto del espectro ideológico, representantes políticos, técnicos de la administración pública y gestores privados han alabado las virtudes de la participación ciudadana. Aunque el énfasis inicial proviene de la escala local, declaraciones y directivas emitidas por entidades supranacionales también se han sumado a esta corriente general apelando a la participación pública como forma de acercar a la población a las instituciones estatales. Este fenómeno, en consecuencia, parece expresar un amplio consenso social acerca de los pasos futuros que deben dar las democracias liberales.

Mi propósito aquí es mostrar que, por debajo de esa apariencia, la retórica acerca de la participación ciudadana en relación a las políticas públicas, es todavía más un formalismo discursivo que una realidad rica en prácticas y experiencias participativas. Considero, además, que persisten diferencias ideológicas significativas con respecto a la propia definición de la 'participación ciudadana' pues cada discurso y grupo social concibe distintos tipos de participación. Resulta difícil, por lo tanto, aceptar que estas apelaciones hayan concitado tanto consenso como se dice. Más bien, por contra, sostendré que estamos ante un ámbito más de conflicto social y político en el que también intervienen los científicos sociales con sus propias nociones acerca de la participación.

En particular, como punto de partida y premisa que pueda servir de contraste con las concepciones que se discutirán más adelante, entenderemos provisionalmente por 'participación ciudadana': los conjuntos de prácticas que los grupos sociales subordinados de la sociedad civil adoptan a la hora de intervenir en la vida colectiva en general, y en las políticas públicas específicamente (Alford y Friedland 1985: 260, Martínez 2010: 8). Más en concreto, al participar (de forma distinta o combinada): (1) se ponen en juego relaciones de poder y las habilidades de quienes no gobiernan para influir en la distribución de recursos y en los procedimientos de gobierno; (2) se producen debates acerca de los derechos y los deberes de todos los grupos sociales; y

* Universidad Complutense de Madrid. (miguelam@cps.ucm.es)

(3) se promueve el acceso a las instituciones donde se negocian y regulan los conflictos sociales. Las políticas públicas y la planificación urbana entre ellas no son ajenas a esa tensión, e incluso su omisión y supresión pueden ser objeto directo y catalizadores de la participación ciudadana.

La anterior definición adoptada remite todavía a aspectos nucleares del *corpus* pluralista, mientras que la revisión teórica que emprendemos en el presente texto pretende incidir en aspectos más olvidados por esa corriente, si bien a menudo suelen ser complementarios con ella. A saber: (1) los procesos participativos pueden reproducir desigualdades y opresiones sociales en su desarrollo, por lo que sus fines y repertorios de acción se erigen, a su vez, en motivo de debates sociales más amplios acerca de su legitimidad (OFFE 1985, COOKE ET AL. 2001, MARTÍNEZ 2006); (2) existe todo un rango de procesos participativos independientes de las instituciones estatales cuya principal cualidad consiste en una exploración dialéctica de las posibilidades de cambio social (FALS BORDA 1985, HARVEY 1996) y en la construcción de ámbitos públicos de coexistencia de la diversidad y la complejidad urbanas (JACOBS 1961, YOUNG 1990).

Desde estos presupuestos creo que las ciencias sociales pueden hacer una valiosa contribución. En primer lugar, esclareciendo las definiciones de la participación ciudadana según las posiciones y valoraciones de los distintos actores sociales. En segundo lugar, distinguiendo las modalidades posibles de participación y sus condiciones necesarias de desarrollo. Por último, analizando las experiencias participativas desde todas sus dimensiones y consecuencias para la vida social, sin obviar los conflictos que pueden acarrear a pesar de su aura benéfica *a priori*. Es decir, arrojando alguna luz sobre los siguientes interrogantes básicos: ¿qué es participar? ¿cómo es posible la participación? ¿para qué y para quiénes es útil la participación ciudadana?

En este artículo intentaré responder sucintamente a la primera de las preguntas de este programa de investigación, aunque también se harán algunas referencias oblicuas a las otras dos. Para ello voy a revisar las ideas de algunos autores que se han preocupado de forma más o menos explícita por el problema de la participación ciudadana en el ámbito de la planificación espacial (y urbana, en particular). Se trata de autores que provienen de disciplinas como el urbanismo, la geografía y otras ciencias sociales. Todos ellos poseen un amplio bagaje empírico de conocimientos, pero aquí destacaré tan solo los aspectos más teóricos de sus perspectivas. Por 'aspectos teóricos' entiendo no sólo su mayor o menor énfasis en variables de la realidad social que nos indiquen vías fructíferas de investigación de los procesos participativos, sino también la justificación argumentativa y valorativa que sustentan sus propuestas, más o menos subyacentes, de una democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas de ordenación espacial.

Las referencias a la participación social no han sido frecuentes entre los expertos en planificación espacial hasta hace unas pocas décadas. Es precisamente uno de mis objetivos presentes destacar algunos de los hitos de esta cuestión en el ámbito de los *estudios urbanos*. No obstante, la revisión de los autores seleccionados se hace con vistas a sugerir una comprensión en

profundidad de la problemática de la participación ciudadana, lo cual nos exige clasificar, comparar y evaluar las contribuciones de cada enfoque teórico. De este modo, en primer lugar distinguiré entre modelos unidimensionales y modelos multidimensionales a la hora de concebir los vínculos entre planificación y participación, subrayando especialmente las ventajas que aportan los segundos con respecto a los primeros. En segundo lugar, mostraré cómo las referencias a la participación no son patrimonio exclusivo de concepciones sociopolíticas *pluralistas* (ALFORD Y FRIEDLAND 1985) sino que son afrontadas también, con muchos matices, por perspectivas *elitistas* y *conflictualistas-clasistas*. Por último, con el afán de enriquecer nuestro conocimiento sobre las políticas urbanas (JUDGE, STOKER Y WOLMAN 1995) sugeriré una serie de variables y contenidos que nos sirven para diferenciar las propuestas teóricas revisadas, tales como: el papel de los expertos, el origen de la iniciativa y las consecuencias sociopolíticas de la participación ciudadana en el urbanismo.

2. MODELOS UNIDIMENSIONALES

Entre los urbanistas ha sido particularmente influyente la concepción tecnocrática de la participación social por la que abogaba Le Corbusier: “se necesita una población ilustrada para comprender, desear y reclamar lo que los especialistas han ideado para ella” (LE CORBUSIER 1957: 135). Se divulgó ampliamente gracias a su personal ascendencia profesional y a la edición que hizo ese arquitecto de la Carta de Atenas de 1933 como resultado del cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. Representa un claro exponente de un modelo de 'planificación moderna' en el que destacan, entre otros, dos rasgos relevantes para nuestros propósitos: 1) un 'racionalismo tecnocrático' por el cual los profesionales-técnicos son considerados como los únicos agentes con conocimientos científicos apropiados para la planificación; 2) un 'ámbito público' de debate en el que dichos conocimientos deben ser transparentes y estar abiertos a su discusión, ante todo, por parte de otros profesionales-técnicos (FRIEDMANN 1987: 40). Su filosofía del “plan como dictador” se fundamentaba en una confianza absoluta en la capacidad de los urbanistas para designar el interés común y para resolver de forma *lógica* los problemas urbanos (RAMÓN 1967: 80). Tal como ha subrayado un acérrimo crítico de sus implicaciones elitistas:

“El déspota no es un hombre. Es el Plan. El Plan correcto, realista y exacto, el único que proveerá vuestra solución una vez que el problema esté situado claramente.” (...) Tecnocracia, en este sentido, es la creencia en que los problemas humanos del diseño urbano tienen una única solución, la cual puede ser descubierta y ejecutada por un experto. Decidir estas materias técnicas mediante la política y la negociación conduciría a soluciones erróneas. (...) La ciudad de Le Corbusier fue diseñada, en primer lugar y sobre todo, como un taller para la producción. Las necesidades humanas, en este contexto, eran científicamente estipuladas por el planificador. En ningún lugar admitió que los sujetos para los que planificaba pudieran tener algo valioso que decir en este tema o que sus necesidades pudieran ser plurales y no singulares.” (SCOTT 1998: 111-116)

Esta concepción dominante de una pobre y subalterna participación ciudadana en procesos de planificación urbana controlados ampliamente por los expertos, podemos encuadrarla en una categoría que denominaremos 'modelos unidimensionales'. En ella, su principal dimensión es la jerarquía de saberes que presume y que refuerza. Aunque sigue siendo observada, respetada y puesta en práctica por muchos urbanistas, incluso añadiendo transparencia y exposición pública de las decisiones técnicas, lo cierto es que desde la década de 1960 comenzaron a surgir numerosas voces disidentes que reclamaban *grados* mayores de participación en materias arquitectónicas y urbanísticas. Algunas de estas propuestas, sin embargo, tan sólo añadían nuevos grados y formas de interacción entre los expertos y la población, mientras que conservaban de fondo la estructura jerárquica de los agentes y de las relaciones de poder subrayada tan enfáticamente por Le Corbusier. Por ello, aun reconociendo sus valiosas novedades, veremos cómo se pueden encuadrar igualmente entre los modelos unidimensionales de participación urbana.

A este respecto, uno de los trabajos con más repercusión gremial fue un breve artículo en el que se distinguían ocho niveles de posible participación a lo largo de una “escalera” de grados de “efectividad” (ARNSTEIN 1969). En la cumbre se situaría el 'control ciudadano', seguido a continuación por otras modalidades de menor poder ciudadano (delegación de poder y cooperación [*partnership*]) y de una simple y mínima participación “simbólica” (conciliación de intereses [*placation*], consulta e información) hasta descender a formas de falsa o nula participación (“terapia” y manipulación). Para esta autora la participación ciudadana consiste en grados de poder ciudadano sobre los procesos de decisión pública. Al contrario que Le Corbusier, por lo tanto, el “educar” y “convencer” a la población de las bondades de los planes ideados por los expertos, no serían las formas más racionales de participación, sino, precisamente, de “no participación”.

Aunque esta formulación era esquemática y simplificadora, careciendo de una clara teoría de los conflictos de poder (como la señalada, por ejemplo, por Lukes 1974) y eludiendo variedades posibles de autoplanificación, reconocía que tanto los gobernantes y expertos, como la población, rara vez alcanzaban los escalones superiores de participación (FAGENCE 1977: 125). Los primeros debido a su “paternalismo” y a su resistencia a distribuir el poder; la población debido a su desconocimiento de los aspectos técnicos y a su falta de organización. Expresado con otras palabras: las inercias tecnocráticas ejercen una fuerte presión sobre el conjunto de la “escalera de la participación”, por arriba y por abajo. Sin embargo, el esquema gradacionista tiene la ventaja de distinguir otras formas de participación no sometidas a la jerarquía de conocimientos técnicos, por lo que amplía la concepción corbuseriana. Ambos esquemas presuponen, en todo caso, una “verticalidad”, si bien difieren sustancialmente en su noción acerca del poder y de la participación: la de Le Corbusier más 'elitista', la de Arnstein más 'conflictualista' (se emplean aquí ambas calificaciones en un sentido más restringido que el proporcionado por ALFORD Y FRIEDLAND 1985). Además, mientras que la pirámide de Le Corbusier representa una jerarquía de agentes y de posiciones de poder, la de

Arnstein representa la frecuencia menor (arriba) o mayor (abajo) de que ocurran fenómenos participativos como los apuntados. Es en este sentido gradacionalista, pues, en el que se encuadra en una concepción unidimensional.

Entre los modelos unidimensionales podemos incluir también a quienes defendieron que los propios urbanistas cediesen parte de su poder a la población afectada por los planes. Por una parte, el llamado movimiento del “*advocacy planning*” trataba de solventar las mencionadas carencias informativas y organizativas de los grupos sociales con menor capacidad de influencia en la planificación urbana: pobres, minorías étnicas, población sin techo, vendedores ambulantes, grupos ecologistas, usuarios de la bicicleta, etc. (DAVIDOFF 1965) Los urbanistas pondrían su conocimiento técnico al servicio de esos colectivos y elaborarían planes alternativos que se defenderían en un debate público. Se trata, pues, de una visión 'pluralista' (en el sentido amplio que le confieren ALFORD Y FRIEDLAND 1985) de la planificación urbana en la que los urbanistas siguen ostentando un alto poder de decisión técnica, aunque se ven obligados ahora a defender sus propuestas de planes frente a otras, argumentando como “abogados” de los grupos sociales a los que cada uno representa, intercediendo por ellos. En el mejor de los casos contribuirían a los niveles 3 (cooperación) y 4 (conciliación) de participación de Arnstein. Sin embargo, los análisis críticos con la perspectiva “intercesionista” ya destacaron que a menudo esos debates no lograban ningún cambio sustantivo en favor de los grupos sociales más débiles, ni mejoraban sus conocimientos, ni su capacidad de crítica ni de acción (GOODMAN 1977: 188-203). Ni las estructuras económicas, ni los entramados institucionales y burocráticos, ni la distribución del poder serían, de igual manera, alterados con las prácticas de la intercesión urbanística promovidas por la corriente del “*advocacy planning*” (GOODMAN 1977: 180-183; SIMMIE 198: 119-153), por lo que esas formas de participación representativa podrían derivar con facilidad en formas de manipulación de las capacidades y derechos ciudadanos. Por el contrario:

“Formular reivindicaciones sobre las necesidades de la existencia humana en vez de sólo sobre aquellas que el actual sistema puede satisfacer supone una aproximación a las 'reformas no conformistas' (...) Las preguntas frente a las que cualquier actuación urbanística debe someterse son: ¿promueve la conciencia política de la gente? ¿la reivindicación pone al descubierto la represión existente dentro del orden social establecido? ¿se refiere a las necesidades reales de la gente? (...) El estilo actual en casi toda intercesión urbanística induce a la gente a aceptar las normas burocráticas de las instituciones de la sociedad actual. Con el fin de tratar con la burocracia oficial, la agrupación vecinal crea otra a su propio servicio. La gente acude a los actos públicos y presenta en forma de planos e informes por escrito sus solicitudes de nuevos planos o cambios en los planos oficiales. Estos actos, que consumen mucho tiempo, no son, a veces, más que tristes palestras donde la gente puede desahogarse. Pasa el tiempo y nada ocurre, las energías de la comunidad se esfuman y su capacidad de crítica se embota. El proceso tiene la forma clásica de aquél por el cual la oposición es manipulada hasta la sumisión. Frente a una forma de acción directa como la de la arquitectura

guerrillera, las autoridades se ven obligadas a decidir sobre algo ya hecho. Son ellas las que se ven colocadas en posición defensiva.” (GOODMAN 1977: 188-203)

Otra corriente pluralista y liberal que hizo especial hincapié en la cooperación entre expertos (arquitectos-urbanistas) y población (usuarios) es la del “lenguaje de patrones” (Alexander 1976; Alexander et al. 1980). En este caso el arquitecto o urbanista no representa a grupos de interés y presión organizados (*lobbies*) sino que escucharía las necesidades humanas básicas de cada individuo y sus aspiraciones. A partir de ese diálogo, el experto realizaría propuestas de ordenación del territorio (o de construcción de edificios) que podría someter varias veces a la consulta de los futuros usuarios. El conocimiento técnico de unos “patrones” generales de planificación y construcción, y su aplicación modulada a cada caso particular, sigue siendo una capacidad distintiva de los expertos. La población, básicamente, expresa su voluntad y evalúa las propuestas técnicas. Lo cual, a juicio de este autor, les concedería el máximo poder de participación: “Todas las decisiones sobre lo que se ha de construir y sobre cómo se ha de construir deben estar en las manos de los usuarios.” (ALEXANDER 1976: 12)

A diferencia del esquema de Arnstein, sí se matiza ahora que el máximo grado de participación es la autoconstrucción sin la ayuda de expertos y el mínimo el de una relación “comercial” experto-cliente (ibíd.: 30-35). En todo caso, se sitúan los grados de participación en una escala jerárquica semejante y se enfatizan especialmente las virtudes del nivel 3 de cooperación mutua entre expertos y población. Esta cooperación consiste en dialogar sobre croquis, esbozos de diseño y planes provisionales. Los expertos ofrecen consejos y recomendaciones. Las decisiones finales se toman por unanimidad. El mayor problema de este modelo es que no tiene en cuenta la influencia del contexto externo sobre esos diálogos de cooperación entre urbanistas y población y se puede reproducir la jerarquía implícita de poder y saber en homología con la formulación de Le Corbusier. Además, simplifica los procesos de participación ciudadana remitiéndolos al enfoque tecnocrático de “resolución de problemas” en el que se soslayan los intereses y dinámicas de interacción entre todos los actores que pueden estar involucrados en un proceso de planificación (FRIEDMANN 1987: 18). Por último, resulta de interés aquí subrayar que ese estilo de cooperación mediante “patrones” puede acoplarse sin problemas y de forma complementaria a procesos de intercesión urbanística subsecuentes.

Los mencionados modelos unidimensionales de la participación ciudadana en materias urbanísticas apuntaron, acertadamente, cuestiones relevantes a nuestros efectos:

- 1) la necesaria formación e información de la ciudadanía a la hora de enjuiciar o proponer ordenaciones del territorio;
- 2) la existencia de grados de mayor o menor participación en términos de ejercicio del poder ciudadano para tomar decisiones y controlar los procesos de planificación;
- 3) el frecuente recurso retórico a la participación como forma de ocultar su carencia o de neutralizar su ejercicio;

- 4) las funciones de asesor y mediador que pueden representar los urbanistas en sus relaciones de cooperación con grupos sociales específicos;
- 5) la importancia de los planes provisionales (e, incluso, bocetos informales y simulaciones experimentales) en las relaciones de cooperación entre expertos y población;
- 6) la necesidad de debates públicos donde puedan exponerse, justificarse y criticarse distintas posibilidades de planificación según las perspectivas de cada grupo social.

Sin embargo, un examen detenido de las implicaciones de estas formulaciones nos muestra que subsisten importantes problemas en cuanto a su concepción de la participación ciudadana. Si definimos un tipo ideal de estos modelos unidimensionales independientemente de las contribuciones particulares de cada uno de los autores que nos han servido como referencia, podríamos indicar los siguientes rasgos problemáticos (ver Tabla 1):

- 1) Los procesos de participación se distribuyen en una escala de grados cuya variable determinante es sólo la mayor o menor capacidad de decidir en función del conocimiento técnico, por lo que la expresión máxima de la participación sería la autoplanificación ciudadana sin la intervención de expertos ni autoridades, mientras que la mínima sería la mera formación e información a la población sobre las materias objeto de planificación. Sin embargo, se omite así una concepción de la participación en tanto que ejercicio de poder en un sentido amplio: ejercido, producido y reproducido de distintas formas. De este modo podríamos ampliar la tipología de participación, por ejemplo, a formas conflictualistas de expresión de voz, de protesta y de movilización no contempladas necesariamente en los modelos unidimensionales.
- 2) En estos modelos la participación ciudadana depende, fundamentalmente, de la voluntad de las élites y de los expertos permitiendo a la población su implicación y el ejercicio de derechos políticos en el seno de los procesos de planificación pública. Esta iniciativa elitista rara vez desemboca en procesos de máxima participación, por lo que tiende a reproducir una estructura jerárquica de poder en la que las autoridades y los urbanistas poseen las mayores capacidades de influencia. La posición de superioridad de los expertos puede subsistir incluso en los niveles de cooperación con la población en sus modalidades de asesoramiento y representación. O sea, que ese énfasis en facilitar la participación se aproxima, en la práctica, a las formas más débiles de participación.
- 3) Predomina una aproximación liberal y técnico-científica a la participación ciudadana y a la planificación urbana en tanto que se justifican ambas como una forma racional de solucionar problemas específicos para grupos sociales específicos. Por lo general, los grupos que son afectados directamente y al mismo tiempo detentan capacidades de organización y movilización. En consecuencia, la interacción con el contexto social, institucional y político es reducida a su mínima expresión. Los expertos, en fin, serían los únicos garantes del carácter científico del conocimiento producido en los procesos gracias a su

supuesta neutralidad valorativa y a su papel hegemónico en ellos.

Tabla 1. RASGOS DE LOS MODELOS UNIDIMENSIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO

	Tecnocrático	Gradacionismo	Patrones	Intercesión
Colectivos que participan	Población en general y colectivos afectados.	Población en general y colectivos afectados.	Individuos afectados.	Comunidades y colectivos organizados y afectados.
Principales acciones participativas	Informarse-educarse y ser informados-educados.	1. Control del proceso de planificación. 2. Delegar poder de decisión. 3. Cooperar con expertos...	Expresar necesidades y aspiraciones. Cooperar con expertos revisando bocetos.	Expresar necesidades y aspiraciones. Cooperar con expertos que representen sus intereses.
Papel de los expertos	Dirigen y controlan todo el proceso. Neutrales: conocen técnica y “bien común”.	Depende del grado de participación...	Escuchan, aconsejan y proponen diseños provisionales.	Representan a colectivos con planes específicos. Debaten con otros expertos planes alternativos.
Iniciativa del proceso	Élites / Expertos	Élites / Expertos excepto en grado 1 de participación	Élites / Expertos / Ciudadanos	Élites / Expertos / (Colectivos)
Principal variable de ejercicio del poder	Racionalidad técnica.	Poder de decisión.	Resolución conjunta de problemas.	Debate entre planes alternativos.
Condiciones necesarias para los procesos participativos	Extensión de la cultura urbanística entre la población. Amplia autonomía de los expertos.	Redistribución más igualitaria del poder entre todos los agentes.	Institucionalización de espacios de encuentro entre expertos y población. Amplia autonomía de los expertos.	Recursos de organizaciones sociales para contratar expertos “propios”. Institucionalización de espacios de encuentro entre expertos, organizaciones y autoridades.
Consecuencias sociales y políticas	Reproduce jerarquías de poder. Expertos por encima de gobiernos.	Depende del grado de participación... Participación puede usarse como manipulación.	Reproduce jerarquías de poder. Expertos por encima de ciudadanos.	Reproduce jerarquías de poder. Gobiernos por encima de expertos y ciudadanos.
Marco democrático	Elitista	Conflictualista	Pluralista (+individuos)	Pluralista (+comunidades)

Fuente: elaboración propia.

3. MODELOS MULTIDIMENSIONALES

Como se ha podido apreciar en algunas de las críticas formuladas a los modelos unidimensionales, como las de Scott y Goodman, la participación ciudadana es un ejercicio de poder que resulta conflictivo en las estructuras

sociales existentes. En lugar de restringirse a solucionar problemas específicos de la planificación territorial, pone en juego capacidades de expresión, de debate y de decisión, abriendo un espacio político para el encuentro y la negociación entre distintos colectivos. En la medida en que la participación urbana se puede desarrollar dentro de procesos de planificación territorial o al margen de ellos, lo que los modelos unidimensionales parecen eludir es la iniciativa propia de la población para intervenir en materias urbanísticas. A partir de este hilo conductor vamos a examinar ahora las contribuciones de los que denominaremos modelos multidimensionales en cuanto a su concepción de la participación ciudadana en el urbanismo.

El primer enfoque multidimensional procede del estudio de los movimientos urbanos. Es un lugar común mencionar a este respecto la obra más influyente de Castells en la que distinguía tres dimensiones de la *participación* ciudadana: a) la reivindicación de espacios y servicios de “consumo colectivo” (desde parques, escuelas, hospitales, transporte y saneamiento, hasta vivienda pública); b) la construcción de una identidad local y comunitaria independiente de las imposiciones de mensajes masivos; c) las demandas de mayor autogobierno local, descendiendo hasta niveles de barrio o distrito urbano, como resultado de una descentralización política y administrativa general (CASTELLS 1983: 430-431). Aunque en esta obra clave ya planteaba que los movimientos urbanos se dedican en gran medida a promover una participación ciudadana que entra en contradicción con el “significado urbano” dominante, hasta entonces había distinguido ambos conceptos: 'movimientos urbanos' sólo serían los que, en alianza con partidos políticos y sindicatos, lograsen transformar la estructura económica y política de clases; mientras que la 'participación urbana' sólo comprendería aquellas acciones concentradas en aspectos exclusivamente urbanos y que, por ende, contribuyesen a la reproducción del sistema capitalista (CASTELLS 1972: 312-321).

Lo que permanece en las dos concepciones es que el contexto social, económico, político y cultural constituye un conjunto de fenómenos relevante con el que interactúan los actores urbanos (en forma de movimientos o de acciones participativas). Esa interacción, pues, sería esencialmente conflictiva. Los movimientos urbanos, además, obtendrían más repercusión en caso de que fueran plenamente autónomos de los partidos políticos y de los sindicatos. Lo anterior, no obstante, no implicaba que las organizaciones ciudadanas se alejasen de los expertos y de los medios de comunicación. Más bien, al contrario, en los casos más “exitosos” ese tipo de alianzas para aprovechar tales recursos informativos se había demostrado muy fructífera. En estudios posteriores ese autor acentuó más las limitaciones de los movimientos urbanos para conseguir efectos notables de cambio social en su entorno, por lo que se podría deducir que el entorno, y especialmente en su dimensión global, sería mucho más influyente sobre los movimientos que a la inversa. Cada vez los movimientos urbanos serían más “reactivos”, y muchos exclusivamente localistas e insolidarios, ante esas constricciones del contexto (CASTELLS 1997: 83-87).

La concepción de Castells aportó una valiosa perspectiva sistémica subrayando varias dimensiones de la participación ciudadana: la interacción

con otros actores (otros movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos y el Estado); la interacción entre las organizaciones sociales que participan en materias urbanas y su contexto global; y los ámbitos en los que se pueden producir efectos significativos de la participación urbana (consumo colectivo, identidad y relaciones comunitarias, y autogestión política). Como es bien conocido, esta perspectiva también ha dado lugar a un rico debate teórico con críticas y precisiones importantes. Por una parte, se le ha criticado que no analizase suficientemente los recursos organizacionales, las dinámicas sociales internas en los movimientos, la reproducción de dominaciones sociales en su seno, los contextos sociales relevantes para los movimientos aunque no tuviesen efectos visibles sobre ellos, y la distinción entre la provisión y el control de los bienes urbanos (PICKVANCE 1985, 1986; VILLASANTE 1984: 108-115; MARTÍNEZ 2003). Otros autores han subrayado la necesidad de examinar la base social de los movimientos, las visiones ideológicas en conflicto, y las relaciones de cooptación, marginación o represión ejercidas por el Estado o por empresas privadas (LOWE 1986: 152-186). Los consorcios público-privados y el auge del 'tercer sector' se han identificado también como neutralizadores de las demandas de muchos movimientos urbanos y de sus efectos transformadores, permitiendo que los gobiernos locales se presenten como los mayores promotores de la participación ciudadana dentro de modelos de ciudadanía homogénea y de una mínima participación decisoria (MAYER 2006: 203). Por último, se ha observado que las demandas de mayor y mejor participación ciudadana, y la interacción con el gobierno local, constituyen dos constantes en el desarrollo de los movimientos urbanos (FANSTEIN Y HIRST 1995). Este tipo de reacciones, como se puede comprobar, acentúan el carácter multidimensional de la concepción de Castells acerca de la participación ciudadana.

De forma paralela a la última formulación teórica presentada y en convergencia con algunos de sus argumentos fueron surgiendo otras concepciones que enfatizaban las dimensiones contextuales, los mecanismos de interacción y las cualidades de las organizaciones sociales. Mientras que en la última década Castells señalaba la necesidad de nuevas alianzas entre los movimientos urbanos y los gobiernos locales para incidir progresivamente en los efectos urbanos de las dinámicas de globalización económica (BORJA Y CASTELLS 1997), otros autores con semejante filiación marxista originaria encontraron en la "posmodernidad" de la globalización nuevos intersticios para que persistiera la iniciativa autónoma de los movimientos urbanos (HARVEY 1992, 1994). Las dinámicas de globalización surgidas de la reestructuración del sistema capitalista desde la década de 1970 habrían comportado una mayor fragmentación de las clases sociales y de las intervenciones urbanas. No sólo desaparecían así formas de acción colectiva basadas de forma central en los intereses de clase, sino que también entraría en escena un relativismo de valores que afectaría especialmente a las políticas de planificación espacial. Aunque esta nueva sociedad emergente comportaría una mayor tolerancia entre grupos sociales diversos, no estaríamos sino ante un conflicto mayor de racionalidades en disputa. De aquí se puede deducir que, según Harvey, los movimientos urbanos expresarían su autonomía mediante: 1) la construcción de una nueva racionalidad con criterios de justicia redistributiva que desde la planificación urbana se pueda oponer a las tendencias privatizadoras del

mercado; 2) la acción de *resistencia* ciudadana tanto en el nivel comunitario y local, como de forma simultánea en instancias globales de decisión política y económica. A diferencia del esquema de Castells, ahora son la fragmentación de la clase obrera y la debilidad de la planificación urbana frente al mercado, las principales dimensiones contextuales que le dan *sentido* a la participación urbana. En consecuencia, el ámbito principal de esa participación sería la defensa de derechos sociales y políticos, primero, y de una racionalidad planificadora, después, que tenga en cuenta la diversidad social y que contrarreste la influencia del mercado en la ordenación urbana.

Es reconocible una constante preocupación de Harvey a lo largo de sus trabajos por el problema de la redistribución de los bienes urbanos. En este sentido, ha defendido que alguna instancia centralizada debería prevalecer para velar por la distribución justa de los recursos cuando cualquier autogobierno comunitario o local pueda desequilibrar la balanza de resultados (HARVEY 1973: 93-94). Este escepticismo ante formas excesivamente localistas de participación en un contexto de mayor fragmentación social y urbana, lo sustenta preocupándose por establecer criterios que favorezcan la expresión de los grupos sociales más oprimidos y la representación de los intereses de grupos distantes en el tiempo (generaciones futuras) o en el espacio (no habitantes del espacio planificado pero que pueden estar afectados por planes espaciales específicos desde un punto de vista económico, ecológico o político) (HARVEY 1994). El principal problema teórico y político, pues, sería el de dilucidar cómo pasar del 'particularismo militante' a políticas más amplias, globales, universales y alternativas de justicia social y medioambiental (HARVEY 2001: 206-210). La misma posición crítica con el 'comunitarismo localista' (y, por extensión, con el 'municipalismo') que podría inferirse de la alusión de Castells a las demandas de descentralización, la encontramos en quienes propugnan una nueva racionalidad política para la participación ciudadana en el urbanismo: a) defender la diversidad social en la convivencia local y en su expresión diferencial de intereses, necesidades, conocimientos y aspiraciones; b) crear espacios públicos abiertos en los que sea posible la deliberación, el reconocimiento de los diferentes, la negociación y la toma de decisiones (Young 1990: 396-403). Young, a su vez, postula un modelo dual de participación directa en asambleas a nivel local-barrial y de planificación regional que limite la autonomía municipal y garantice una mayor justicia social. Las primeras tan sólo servirían para “determinar las prioridades locales y las opiniones sobre las diversas políticas” (YOUNG 1990: 421). En el gobierno regional, por su parte, habría lugar para los representantes de los barrios, de los centros de trabajo y de los grupos oprimidos (ibíd.: 422).

En realidad, lo que vienen a señalar estos planteamientos es que no son suficientes las concepciones de la participación urbana como formas de democracia directa o autogestión comunitaria sin un marco justo de racionalidad construido colectivamente, para toda *una* sociedad. Se trata, por una parte, de una dimensión política de la participación en su doble acepción de configuración institucional y de configuración ideológica, que complementa al ejercicio máximo de decisiones por parte de la población. Por la otra, se indica un contexto territorial en el que existe una inherente interdependencia entre vecindarios, ciudades, regiones y países, por lo que la participación

ciudadana no puede perder de vista la articulación de los intereses propios de quienes participan y del interés general del resto de colectividades.

Como se puede apreciar, los enfoques de Harvey y Young son complementarios al de Castells y lo amplían (MAYER 2006). Comparten un énfasis analítico por las interacciones contextuales y los efectos de los movimientos urbanos; y extienden su radio de acción hasta la justicia redistributiva y la movilización. Sin embargo, permanecen incertidumbres acerca de los efectivos resultados *justos* de esa particularmente conflictiva combinación entre diversidad, movilización y *centralización*. En un escrito posterior, Harvey volvió a situar la cuestión de la participación urbana en relación al “derecho a la ciudad”. Éste lo define como un derecho humano esencial, “el derecho a rehacernos a nosotros mismos mediante la creación de una socialidad urbana de un tipo cualitativamente diferente [a la existente]” (HARVEY 2003: 939). Para Harvey, el problema, no obstante, es tanto de derechos como de “fuerza”. Por un lado, los movimientos urbanos que pretenden transformar un entorno regido por la fuerza de los más ricos y poderosos, exigen la primacía de derechos humanos básicos (a la dignidad, al trabajo, a la vivienda, a bienes y espacios colectivos [*urban commons*], etc.) sobre aquellos “derivados” (a la propiedad y al beneficio privados). Por otro lado, para alcanzar sus objetivos o vislumbrar alguna posibilidad de alcanzarlos, son abocados a movilizarse públicamente en las calles o mediante organizaciones “políticas”: es decir, son obligados a demostrar su *fuerza*. “El derecho a la ciudad no es meramente un acceso a lo que definen los especuladores inmobiliarios y los planificadores estatales, sino un derecho activo a hacer la ciudad diferente, a configurarla de forma más acorde al deseo de nuestro corazón, y, de este modo, a rehacernos a nosotros mismos en una imagen diferente.” (HARVEY 2003: 941) La participación ciudadana adquiriría sentido, así, sólo si explorase las posibles alternativas de una mayor justicia social, lo que en el corto plazo significaría, según Harvey, frenar la “profunda ola de privatización que ha sido el mantra de un neoliberalismo destructivo” (ibíd.).

El tercer conjunto de propuestas multidimensionales se podrían identificar con la etiqueta de “empowerment” (traducida al castellano muchas veces como 'empoderamiento' aunque yo considero más preciso el término 'potenciación'). La idea de 'empowerment' ha sido usada como una forma breve de referirse a aquellas políticas de desarrollo que se concentran en mejorar las capacidades de intervención pública de los colectivos sociales excluidos de la economía formal y de las instituciones estatales. Pobres, mujeres y minorías étnicas discriminadas han sido los sectores sociales más frecuentemente aludidos, también en la medida en que se solapan con campesinos, inmigrantes, niños, ancianos y enfermos. Friedmann los agrupa en unidades domésticas de convivencia [*households*] y en “luchas cotidianas por la supervivencia” que abarcan la economía informal, la autoorganización comunitaria y la protesta colectiva (FRIEDMANN 1992: 22). Su participación ciudadana sólo es posible si previamente se han satisfecho las necesidades básicas de esta parte de la población y se ha garantizado el ejercicio efectivo de sus derechos sociales y políticos. Esos prerequisites de “inclusión democrática” son un objetivo fundamental de las acciones autónomas de esos colectivos, pero precisarían

de la *ayuda* inexcusable de un “Estado [social] fuerte” y de otras organizaciones sociales no gubernamentales (ibíd.: 158-162).

El Estado potenciaría la inclusión de esos colectivos con políticas de descentralización local-comunitaria apoyando sus iniciativas propias, de ágiles redistribuciones de recursos públicos y de transparencia en el rendimiento de cuentas (ibíd.: 37). Las ONG, por su parte, se dedicarían sólo a promover esas capacidades autónomas de las comunidades y hogares (su “auto-potenciación”), mediante la provisión de fondos y la mediación internacional siguiendo un esquema de “aprendizaje social”: “Entre los pobres, es improbable que ocurra la auto-potenciación por sí sola. Del mismo modo que un alumno necesita a un profesor, el profesor enseña y el alumno estudia. (...) El profesor puede ser un ayudante y un catalizador que estimula, provee oportunidades, cuenta historias, hace preguntas, corrige errores y se ofrece como un recurso. El aprendizaje real, sin embargo, es una responsabilidad exclusiva del estudiante. (...) En la lucha contra la pobreza y por la inclusión política el rol de los agentes externos es ofrecer apoyos que estimulen a los *despotenciados* a librarse por sí mismos de la dependencia tradicional.” (Ibíd.: 77) El espacio local, tanto el vecindario como el municipio, constituiría el inicio de estos procesos de potenciación social, pero los vínculos con el Estado y con las ONG señalan la necesidad de que esos procesos se dirijan, a largo plazo, “a transformar totalmente la sociedad a través de la acción política en el plano nacional e internacional.” (Ibíd.: 31)

Esta concepción de la participación ciudadana es muy genérica en cuanto a las posibles políticas públicas concernidas y, al mismo tiempo, se origina en el contexto de países con grandes masas empobrecidas y débiles estructuras públicas de bienestar. Por consiguiente, evita la ambigüedad de referirse a la potenciación de toda la sociedad civil y a su autonomía absoluta, especificando los colectivos sociales excluidos y el tipo de alianzas sociales que precisan. Más en particular, Friedmann distingue tres tipos de poderes a potenciar en los hogares, las comunidades y los individuos: 1) *poder social*, en forma de habilidades, conocimientos, información, vivienda, salud, recursos financieros y pertenencia a redes sociales y a organizaciones que refuercen las bases de la economía doméstica; 2) *poder político*, en forma de capacidad de votar, decidir, expresarse, organizarse y actuar colectivamente; 3) *poder psicológico*, en tanto que “sensación personal de potencia” que es “demostrada en el comportamiento auto-confiado” (FRIEDMANN 1992: 33). Participar, en este sentido, consistiría en que los colectivos excluidos adquirieran e incrementen estos poderes.

Más que a un simple ejercicio de poder político, nos remitiría a toda una dinámica de desarrollo endógeno de comunidades y colectivos excluidos a partir de sus iniciativas autónomas y de las alianzas sociales que les permitan aprender a continuar su auto-potenciación. Se trata de una auténtica “economía moral” donde la ayuda mutua y la reciprocidad (POLANYI 1944) configuran un marco cultural e institucional donde se ejerce el poder de esos colectivos. Al igual que Castells y Harvey, Friedmann adopta una perspectiva *progresista* de la participación concibiéndola como un ejercicio de poder que puede alterar las estructuras sociales en beneficio de quien ocupa en ellas las

posiciones sociales inferiores: es decir, alterando el contexto social. Ese ejercicio de poder también es, en lo esencial, fruto de la iniciativa autónoma de esos colectivos específicos. Sin embargo, Friedmann considera que los movimientos urbanos reivindicativos y la “movilización” (FRIEDMANN 1998: 23) son sólo una de las formas que pueden adoptar, mientras que los hogares y las comunidades constituyen los agentes sociales más identificables y “organizados” (ibíd.). Además, entre sus interacciones contextuales, destaca las mencionadas alianzas positivas con un cierto tipo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, los “efectos” de potenciación sólo a largo plazo transformarían las estructuras sociales, siendo su alcance más habitual la propia transformación *-reflexiva-* de los colectivos sociales antes excluidos (mediante su inclusión política y la satisfacción básica de sus necesidades materiales: “la sociedad civil simplemente implicada para sí misma” FRIEDMANN 1998: 28) y de su ámbito local-comunitario.

Todo ello implica, por consiguiente, que no se podrían asimilar en este modelo las formas de participación de otros colectivos de la sociedad civil ya “incluidos”, ni las de organizaciones de interés como grupos ecologistas, ni las de movimientos urbanos de carácter conservador o interclasistas (Abu-Lughod 1998). El planeamiento urbano y los expertos en materias urbanísticas tampoco adquieren en este modelo un protagonismo especial, sino que pasarían a ser instrumentos de las políticas de desarrollo alternativo dentro del marco de relaciones de poder y de objetivos enunciado (como parte de un Estado fuertemente “social” o como parte de alguna de las múltiples ONG). La más explícita puntualización de Friedmann a este respecto es el requisito de que los planificadores “apasionadamente comprometidos” con las organizaciones comunitarias estén “abiertos” a “aprender sobre otros modos-de-ser-en-el-mundo” multicultural presente (FRIEDMANN 1998: 33). Por otra parte, se le ha criticado que el énfasis en los hogares y en las comunidades podría albergar opresiones y discriminaciones internas tradicionales (como las de género y edad) y promover un comunitarismo aislado localmente (SANDERCOCK 1998) rechazado, como hemos señalado antes, por autores como Harvey y Young. Friedmann, empero, sostiene que esas derivas perversas no son inherentes a las bases de reciprocidad y confianza que generan (FRIEDMANN 1998: 24). A continuación veremos cómo las contribuciones de autores como Forester se han erigido en una tentativa de superar este tipo de críticas, aún a costa de insistir más en el método y el proceso que en los resultados y los cambios estructurales.

Las concepciones de “empowerment”, como antes las de los movimientos urbanos, indicaron vías de superación de las limitaciones de corrientes unidimensionales como la del “advocacy planning”. En este relato, sin embargo, no hemos hecho mención a un intento intermedio, el llamado “equity planning”: en éste los urbanistas se preocupaban, sobre todo, de elegir como aliados a las autoridades políticas adecuadas para poder llevar adelante sus ideales de justicia social (SANDERCOCK 1998: 173). Lo mencionamos aquí porque uno de los representantes de esta tendencia, Krumholz, destacaba la importancia del “diálogo” y la comunicación pública en esta modalidad: “El planificador es un comunicador, un incansable propagandista, por lo que las habilidades comunicativas son cruciales. El planificador es también un

recolector de información y análisis, un formulador de problemas.” (SANDERCOCK 1998: 174). Aunque no se trataba de un estilo de planificación urbana especialmente proclive a la participación ciudadana, su énfasis en el diálogo como cualidad básica de la identidad profesional del urbanista marcó un horizonte relevante para los defensores de la potenciación de los excluidos, como Friedmann, y para el llamado “critical planning”, como Forester.

Para este último, la planificación urbana sería, ante todo, una práctica comunicativa y el planificador un “intérprete” de cada situación comunicativa concreta. Los planificadores “buscan comprender lo único y lo contextual en lugar de elaborar proposiciones generales acerca de un planificador mítico y abstracto. (...) La planificación es una forma primaria de escuchar críticamente las palabras de los otros y de observar su comportamiento no verbal. (...) El énfasis es menos en lo que los planificadores saben y más en cómo usan y distribuyen su conocimiento; menos en su habilidad para resolver problemas y más en abrir debates sobre ellos.” (SANDERCOCK 1998: 175). El propio Forester subraya que su propósito es contribuir a una democracia deliberativa que “reconozca y respete la pluralidad y la diferencia sin dejar de comprometerse con el aprendizaje y la acción juntos, una política que nos ayude a clarificar críticamente la verdad de nuestras posibilidades para la mejora humana” (FORESTER 1998: 215). Más específicamente, los planificadores podrían contribuir a ese propósito en cinco dimensiones: 1) promoviendo una *ética* de la escucha y del reconocimiento de los otros, con sus intereses e identidades; 2) configurando “rituales de participación” y “espacios seguros” en los que los colectivos ciudadanos puedan narrar sus “historias” y establecer unas reglas básicas para reunirse, conversar y negociar; 3) estimular a los participantes a cultivar una “racionalidad deliberativa” y crítica mediante “el aprendizaje colaborativo más que la argumentación legalista, los juicios prácticos más que la persuasión doctrinaria” (FORESTER 1998: 223); 4) entrenando, preparando y orientando a los participantes para que sean capaces de superar las desigualdades de partida entre ellos y de comprender sus mutuas diferencias; 5) incorporando las expresiones personales, las emociones, los afectos y la experiencia histórica en las discusiones para resolver conflictos sobre la gestión del territorio (FORESTER 1999: 35).

En el enfoque crítico y comunicativo el planificador ofrece su conocimiento especializado no tanto para resolver problemas como para ayudar a todas las partes a definir los problemas que se quieren resolver (FORESTER 1999: 37). Formularía, pues, preguntas relevantes en cada caso particular. En su rol de “facilitador” de encuentros y de expresiones de todos los colectivos implicados, destacaría su dedicación a crear percepciones de confianza entre todos ellos en tanto que condición básica que permita las deliberaciones, negociaciones y decisiones posteriores (ibíd.: 94). Estos procesos de planificación participativa requieren mucho tiempo en las primeras etapas en que se promueve el mencionado clima de confianza. A la vez, se recurre a esquemas o croquis provisionales, en algunos casos sin ni siquiera mostrarlos gráficamente, tan sólo dialogando sobre ellos (ibíd.: 103-105).

La confianza y la escucha mutua se producirían en “rituales participativos”: en espacios intermedios o de transición como las charlas y bebidas previas a una negociación, “las comidas a lo largo de un taller, los pequeños descansos en grupos complementando las sesiones plenarias de resolución de problemas, las historias narradas en las fases tempranas de los procesos de mediación” (ibíd.: 131). Es interesante remarcar que estos procesos de participación implicarían por igual a todas las partes intervinientes, incluidas las autoridades y los expertos.

Cuanto más público sea el proceso de planificación, más difícil se hará elucidar quiénes son los colectivos sociales afectados con derecho a intervenir legítimamente en el proceso, a ser reconocidos y representados (ibíd.: 167). Sin embargo, las autoridades y los expertos no adolecerían tanto de ese problema y retendrían una cierta capacidad inicial para determinar el resto de legitimaciones y representaciones, incluida la suya propia. Por último, cuanto más diálogo y negociación se produzca durante el proceso, más posibilidad existe de que todos los actores, incluidos los responsables políticos y los planificadores expertos, no sólo aprendan cosas nuevas, sino que sus mismos roles sean modificados (ibíd.: 129). Desarrollando el nivel de “cooperación” de Arnstein, los expertos aquí contribuyen tanto a la creación de las condiciones de la participación como a su despliegue y a la superación de las dificultades que surjan de los encuentros deliberativos, por lo que deben cuidar una elevada atención crítica a que todo el proceso evolucione creativa y satisfactoriamente para todas las partes.

A diferencia de la perspectiva *radical* del “empowerment” que implica que los planificadores tomen partido por los colectivos sociales excluidos, aunque sea a través de instancias estatales o de organizaciones cívicas, en la perspectiva de Forester el experto tiende a permanecer “fiel” a su propio cuerpo profesional, como parte del Estado o como profesional liberal, aunque se halla comprometido activamente con tareas de mediación social que exceden y preceden a sus conocimientos especializados. Mientras que para Forester el planificador contribuye a reconstruir una racionalidad nueva a través de la comunicación y el debate con todos los colectivos implicados en una intervención territorial, independientemente de quién provenga la iniciativa, para Friedmann y otros autores afines, como Leavitt, son las comunidades quienes inician autónomamente los proyectos y esto exige, a menudo, que los planificadores se limiten a asesorarlas en su oposición a los intereses de los gobiernos y de las empresas (SANDERCOCK 1998: 178). Numerosos críticos han alertado de la diversidad de comunidades y grupos sociales, y de los múltiples ejes de división y opresión en su seno, por lo que, de acuerdo con el planteamiento de Forester, los expertos no deberían alinearse acríticamente con sus iniciativas y reivindicaciones (SANDERCOCK 1998: 179). Otro tanto ocurriría con las relaciones entre expertos y comunidades con el Estado ya que pueden tornarse antagonistas tanto como complementarias en aras de los intereses de los colectivos excluidos y oprimidos.

Por último, el enfoque de Forester procede de la teoría crítica y conflictualista en el plano del análisis social, pero la complementa con un marco constructivista y colaborativo que, como a Harvey y a Young, lo acaba

acercando a un ecléctico pluralismo en el plano de la acción política. Una valoración semejante puede aplicarse al enfoque “institucionalista” de Healey (1995, 1997). Para ella, las “discusiones colaborativas” generan un valioso e imprescindible “capital social e intelectual” en la localidad (HEALEY 1997: 33, 61). La planificación espacial sería, pues, tan sólo una de las formas de mantener o de transformar esas redes de vinculación y de acción social. O, expresado de otra manera, un modo de configurar la “capacidad institucional” de una localidad: la capacidad para transformar esas redes de relación social (ibíd.: 59-64).

El reconocimiento de las diferencias sociales y la búsqueda de consensos más allá de los mínimos requisitos legales de toda política pública, se proponen intentando alejarse de la tendencia neoliberal de la *gobernanza*. Esta tendencia consiste en que los gobiernos “descargan” gran parte de sus responsabilidades sobre los hogares, las asociaciones voluntarias y las empresas privadas. En el campo de la planificación territorial podrían comportar, en oposición directa a lo que proclaman sus defensores, menos transparencia a los procesos y privilegiar los acuerdos ocultos con empresas privadas (ibíd.: 208-209). Por ello, Healey propone cuatro parámetros generales que garanticen una 'gobernanza participativa y democrática' (ibíd.: 288, 294): 1) establecer los derechos y deberes de cada uno de los agentes que tienen alguna implicación en el proceso; 2) establecer reglas y mecanismos para proveer los recursos necesarios (de subsistencia económica mínima, de ejercicio de los derechos de ciudadanía, de inversión y compensación económica pública, etc.); 3) especificar los criterios para “reestimar los retos” de modo que todos los agentes justifiquen sus opciones y tengan en cuenta las de los demás; 4) especificar la distribución de competencias y tareas a desarrollar por cada agente.

En este sentido, tanto Healey como Forester enfatizan rasgos esenciales de los procesos, de su *método*, que los cualificarían como participativos, entre los que sobresalen las reglas básicas que acepten todos los colectivos implicados en sus inicios y los criterios que se adoptarán para alcanzar algún consenso definitivo. De esta forma se evitarían, según estos autores, las inercias más neoliberales a que conducen este tipo de negociaciones públicas en materia de planificación espacial.

Como hemos visto, las propuestas multidimensionales avanzan considerablemente en cuanto a las cuestiones que integran en su concepción de la participación ciudadana con respecto a las unidimensionales. Lo cual no es óbice para reconocer algunas similitudes: por ejemplo, la extensión de la identidad profesional de los urbanistas hasta comprender roles de mediación, negociación y apoyo a colectivos sociales sin conocimientos técnicos; o la configuración institucional (o informal) de espacios abiertos donde puedan concurrir y argumentarse diferentes opciones de planificación. El grado máximo de participación en tanto que toma de decisiones sigue alentando de fondo, como es lógico, a muchas de las propuestas multidimensionales pero éstas añaden, por su parte, otros aspectos relevantes del proceso de participación (representación, expresión, negociación, etc.) y, sobre todo, una preocupación central por sus efectos transformadores sobre las estructuras sociales y

espaciales más amplias. Podemos resumir, por lo tanto, las principales valías de los modelos multidimensionales (ver la Tabla 2):

1. La participación ciudadana se manifiesta de una forma completa y amplia, no sólo como un ejercicio de toma de decisiones. Antes de llegar a ese momento son necesarias acciones participativas que permitan el debate público y la interacción entre distintos colectivos sociales, tanto en lo referente a los contenidos de la planificación como en lo referente a las reglas y formas de desarrollar el proceso. Después de las decisiones son necesarias evaluaciones de su alcance, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre el contexto social de desigualdades, pero también en lo que se refiere a los avances intrínsecos conseguidos durante el proceso de planificación y participación. Sería conveniente distinguir y valorar, estableciendo sus diferencias o prioridades, cada una de las decisiones que se toman a lo largo del proceso, en lugar de restringirse a un momento final y definitivo de decisiones. Al mismo tiempo que se toman decisiones, los actores sociales se comunican de diferentes maneras y desarrollan estrategias de poder que pueden afectar a los procesos de planificación tanto como otras circunstancias procedentes del contexto externo (político, económico, cultural, etc.). Las relaciones sociales entre los agentes con diferentes grados de implicación en los procesos de planificación participativa y las relaciones de ellos con sus contextos constituyen, pues, la principal contribución de los modelos multidimensionales a la concepción de la participación ciudadana.
2. La participación ciudadana en los procesos de planificación espacial es un derecho social y político básico en las sociedades democráticas. Por ello, constituye una pobre definición de la misma considerarla como una cesión de poder por parte de las élites y de los expertos. La mayoría de los modelos multidimensionales, de hecho, enfatizan que son las iniciativas autónomas de distintos colectivos y organizaciones sociales las que propician formas de participación relevantes para el cambio social. La participación ciudadana dentro de los cauces burocráticos de un proceso de planificación sólo sería una más de las posibilidades que tienen los distintos movimientos urbanos y los colectivos sociales excluidos para propagar y perseguir sus reivindicaciones específicas. Las autoridades y los expertos tienen dificultades para relacionarse con esas formas independientes de participación y reacias, en ocasiones, a integrarse en espacios de negociación entre colectivos diferentes. Esta manifestación dual de la participación ciudadana, fuera y dentro de las instituciones, sería una fuente constante de conflictos y exigiría esfuerzos por todas las partes para intervenir en ellos e intentar superarlos.
3. Los expertos pasan ahora a ser sujetos activos de los procesos de planificación participativa. Su *activismo* implica, por un lado, ampliar el radio de acción de sus capacidades técnicas. La integración en organizaciones sociales, su discernimiento de las identidades colectivas y sus posibilidades de representación en un proceso de planificación, su

capacidad de orientar y asesorar a todas las partes, su estímulo para favorecer escuchas mutuas y aprendizajes colectivos, su intervención mediadora y negociadora, etc. le exigen una dimensión comunicativa, social y política que no se le suponía al urbanista exclusivamente especializado en diseñar su propuesta técnica de ordenación territorial. Por otro lado, su identidad profesional conserva un carácter crítico tanto en el sentido de que sus conocimientos científicos son cuestionados, enjuiciados y modificados por los distintos colectivos participantes, como por la necesidad que tienen los expertos de revisar sus propios supuestos y de contribuir a los procesos de planificación participativa con planes provisionales, sugerencias y decisiones integradoras de los debates y diferencias manifestados hasta el momento. Por último, los expertos se dedicarán también a crear las condiciones sociales necesarias e imprescindibles para garantizar los recursos y derechos básicos en un proceso de participación. Trabajarán en el ámbito formal tanto como en el informal, tendrán en cuenta tanto las razones como las emociones. De este modo, no pueden renunciar a formular propuestas de una racionalidad ampliada y socialmente justa, pero también serán conscientes de que sus propias posiciones de poder pueden ser socavadas y transformadas a lo largo de estos procesos con intensas interacciones sociales.

Tabla 2. RASGOS DE LOS MODELOS MULTIDIMENSIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO.

	Movimientos urbanos	Dialéctico	Potenciación	Comunicativo-Crítico
Colectivos que participan	Movimientos urbanos (compuestos de una o más organizaciones sociales)	Movimientos urbanos (compuestos de una o más organizaciones sociales)	Hogares y comunidades (compuestos por individuos y colectivos sociales excluidos)	Comunidades y colectivos sociales afectados (también autoridades, empresas y expertos)
Principales acciones participativas	Uso y provisión de consumo colectivo. Identidad comunitaria. Autogestión política y descentralización local.	Crear nueva racionalidad planificadora de justicia redistributiva y territorial. Crear espacios públicos abiertos para convivencia, negociación y decisión.	Poder social (satisfacer necesidades básicas, reforzar economía doméstica e informal). Poder político (garantizar derechos sociales y políticos, protesta y organización comunitaria). Poder psicológico.	Cooperar con expertos, autoridades y todos los colectivos sociales afectados (incluidas empresas) en formular problemas y en negociar su resolución.
Papel de los expertos	Integran organizaciones comunitarias autónomas.	Ayudan externamente a organizaciones comunitarias y a políticas sociales del Estado.	Ayudan externamente a organizaciones comunitarias y a políticas sociales del Estado.	Mediador y facilitador de reconocimientos, aprendizajes y acuerdos.
Iniciativa del proceso	Movimientos urbanos	Movimientos urbanos	Hogares, comunidades y organizaciones sociales	Elites / Expertos y Organizaciones sociales
Principal variable de ejercicio del poder	Transformación del "significado urbano".	Ejercer el "derecho a la ciudad" como un derecho humano básico.	"Potenciar" a los colectivos sociales excluidos.	Comunicación, aprendizaje, negociación y decisión.
Condiciones necesarias para los procesos participativos	Autonomía de los movimientos con respecto a sindicatos, partidos y autoridades. Interclasismo e integración de expertos.	Reconocimiento de las diferencias sociales. Abrir espacios asamblearios locales y con representación de oprimidos en la escala regional.	Satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales y políticos garantizados. Apoyos externos del Estado y de ONG.	Espacios de "seguridad" y confianza, tiempo para reunirse sucesivamente y "rituales de participación".
Consecuencias sociales y políticas	Transformación del "significado urbano". Incremento del poder ciudadano en nivel local.	Primacía de bienes públicos sobre derechos a la propiedad y al beneficio privado. Incremento del poder ciudadano a nivel local y global.	Inclusión de ciudadanos y colectivos en dinámicas de planificación, desarrollo y redistribución. "Florecimiento" de la sociedad civil y del "aprendizaje social".	Procesos de planificación espacial más "racionales", imaginativos, colaborativos, inclusivos y deliberativos.
Marco democrático	Conflictualista	(Post-)Conflictualista	Inclusivo-Conflictualista	Deliberativo-Pluralista

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

El trabajo canónico de Alford y Friedland (1985) puso de manifiesto tres núcleos fundamentales de cuestiones sociológicas y politológicas consignadas en las corrientes del pluralismo, el elitismo y el conflictualismo. Aplicado ese marco a la cuestión de las políticas urbanas (que también es una de las bases empíricas más recurrentes en aquel trabajo) y, en particular, a la cuestión de la “participación ciudadana” en la “planificación espacial” nos encontramos con que existe una mayor coherencia con el pluralismo de las perspectivas *participativas* que aquí hemos denominado “unidimensionales”. Entre ellas, sólo el artículo crucial de Arnstein llega a sugerir “grados” posibles de participación en forma de autogestión y autoplanificación comunitarias próximos a las concepciones de las perspectivas conflictualistas.

Respondiendo a nuestro inicial objetivo heurístico, se ha argumentado: 1) que existen concepciones de la participación ciudadana y urbana también en autores con una clara perspectiva conflictualista o weberiana, si bien en ocasiones se rehúye el término “participación” o se incorpora en movimientos sociales más amplios que apuntan a conflictos macrosociales; 2) que la selección de perspectivas participativas agrupada en las que hemos denominado “multidimensionales” son más coherentes con el elitismo y el conflictualismo (en los términos definidos por Alford y Friedland) que las unidimensionales; 3) que las perspectivas multidimensionales representan una “ventaja” respecto a las primeras en la medida en que aportan una teorización más amplia y completa de los procesos participativos (sin restringirla a la toma de decisiones, a las instancias institucionales ni a la reproducción tecnocrática).

Se puede comprender, en consecuencia, que no sea frecuente encontrar referencias a las concepciones multidimensionales de la participación urbana en los textos legales, técnicos o sociológicos al uso (por ejemplo: BARBER 1984, CLARK Y RAMPEL 1997). En cambio, gran parte de los principios participativos implícitos en los modelos unidimensionales son vagamente trazados como líneas rectoras o presupuestos de las políticas de “gobernanza neoliberal” (SANTOS 2005, MICHEL 2007). Al mismo tiempo debemos recordar que la autoorganización, la movilización, la inclusión y la deliberación no indican, necesariamente, resoluciones *rápidas* y *eficaces* (cuya cualificación varía según cada contexto de condiciones objetivas y de percepciones culturales) de los conflictos sociales que se pueden generar mientras se participa o que influyen desde fuera en los procesos de planificación y de participación.

Del mismo modo, siguiendo la estela propia del elitismo y del conflictualismo, algunos teóricos de los modelos multidimensionales también sospechan de la bondad intrínseca de todas las acciones y procesos de participación ciudadana. El localismo, el comunitarismo y el “particularismo militante” pueden acarrear defensas insolidarias de intereses particulares que sólo instancias supralocales (estatales, regionales o supranacionales) o procesos deliberativos profundos podrían corregir en pos del interés general. De forma simultánea, resulta evidente que cada caso concreto y cada experiencia local comporta una

atención singular a las formas de implicación, diálogo, negociación e innovación que se produzcan (entre los numerosos autores que lo han desarrollado lúcidamente: ALINSKY 1972, CHAMBERS 1997, VILLASANTE 2006).

“Los planificadores locales a menudo se enfrentan a tareas complejas y contradictorias. Pueden pretender servir a las autoridades políticas, cumplir los mandatos legales, ser fieles a las concepciones profesionales, y a las demandas específicas de colectivos ciudadanos, todo al mismo tiempo. Trabajan habitualmente en situaciones de incertidumbre, de grandes desequilibrios de poder y de múltiples, ambiguos y conflictivos objetivos políticos.” (FORESTER 1987: 434) Esta cita, por último, pone de relieve las limitaciones a las que también se enfrentan los modelos multidimensionales que hemos expuesto aquí, a pesar de sus virtudes. Pueden derivar, incluso, en una excesiva generalidad teórica por la cual se las podría tachar de utópicas, o en una generosa preocupación metodológica (tal como hemos apuntado sucintamente en lo referente a las “condiciones necesarias para los procesos participativos”) que las presentaría válidas para colectivos con muy desiguales posiciones de partida y de llegada (la ya mencionada aceptación de un cierto *pluralismo pragmático*). Por ello, tanto en un extremo como en el otro son necesarias distinciones más precisas: los modos y mecanismos que conecten ambos extremos podrían indicar pautas de acción con fines democráticos participativos e inclusivos. Aunque sólo algunos de los autores mencionados han proseguido por ese camino, lo relevante de sus planteamientos, a mi juicio, es que han señalado unas fructíferas premisas de partida.

BIBLIOGRAFÍA

ABU-LUGHOD, Janet (1998): Civil/Uncivil Society: Confusing Form with Content. n Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 227-237.

ALEXANDER, Christopher (1976): *Urbanismo y participación*, Barcelona: Gustavo Gili.

ALEXANDER, Christopher et al. (1980): *Un lenguaje de patrones. Ciudades, edificios, construcciones*, Barcelona: Gustavo Gili.

ALFORD, R.R.; FRIEDLAND, R. (1985): *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

ALINSKY, Saul (1972): *Rules for Radicals*. New York: Random House.

ARNSTEIN, Susan (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224. [Disponible en: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>]

BARBER, B.R. (1984): *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus-United Nations for Human Settlements (Habitat).

CASTELLS; Manuel (1972) [1988]: *La cuestión urbana*, México: S.XXI.

CASTELLS, Manuel (1983) [1986]: *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza.

CASTELLS, Manuel (1997) [1999]: *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. Vol.2: El poder de la identidad*, Madrid: Alianza.

CHAMBERS, Robert (1997) *Whose Reality Counts? Putting the first last*. London: Intermediate Technology.

CLARK, T.N. and M. REMPEL (1997): *Citizen politics in post-industrial societies*. Boulder, CO: Westview.

COOKE, B. and U. KOTARI (eds.) (2001): *Participation: the new tyranny?* London: ZED.

DAVIDOFF, Paul (1965): Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*. En LeGates, R.T., Stout, F. (eds.) (1998) *The City Reader*. London: Routledge, pp. 422-432.

FAGENCE, M. (1977): *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergamon.

FALS BORDA, Orlando (1985): *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*. Bogotá: Siglo XXI-Punta de Lanza.

FANSTEIN, S.S.; HIRST, C. (1995): Urban Social Movements", en D.JUDGE et al. (ed.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.

FORESTER, John (1987): Planning in the Face of Conflict. *Journal of the American Planning Association*. En LeGates, R.T., Stout, F. (eds.) 1998 *The City Reader*. London: Routledge, pp. 434-446.

FORESTER, John (1998): Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Enviromental Mediators Can Teach Us about Practice of Civil Society. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 213-225.

FORESTER, John (1998): *The Deliberative Practioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT.

FRIEDMANN, John (1987) [1991]: *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP-MAP.

FRIEDMANN, John (1992): *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell.

FRIEDMANN, John (1998): The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 19-35.

GOODMAN 1971 [1977]: *Después de los urbanistas, ¿qué?*, Madrid: Blume.

JUDGE, D., STOKER, G., WOLMAN, H. (eds.) (1995): *Theories of Urban Politics*. Sage: London.

HARVEY, David (1973) [1989]: *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI.

HARVEY, David (1992): Social Justice, Postmodernism and the City, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.16, nº4.

HARVEY, David (1994): Flexible Accumulation trough Urbanization: Reflections on Post-Modernism in the American City, en A.AMIN (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, London: Blackwell.

HARVEY, David (1996): *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

HARVEY, David (2001) [2007]: *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

HARVEY, David (2003): The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research* 27-4, 939-941.

HEALEY, Patsy (1995): Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning. En Healey, P. et al. (eds.) *Making Cities: The New Urban Context*. Sussex: John Wiley & Sons, pp. 251-272.

HEALEY, Patsy (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Macmillan.

JACOBS, Jane (1961, 1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Barcelona: Península.

LE CORBUSIER (1957) [1993]: *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*. Barcelona: Planeta.

LOWE, S. (1986): *Urban Social Movements. The City after Castells*, London: Macmillan.

LUKES, S. (1974): *Power. A Radical View*, London: Macmillan.

MARTÍNEZ, Miguel (2003) Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología* 34, 81-106.

MARTÍNEZ, Miguel (2006): La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad. Biblioteca de Ciudades para un Futuro más Sostenible, vol. 34. [<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>]

MARTÍNEZ, Miguel (2010): The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research* [publicación on-line 21, Julio, 2010. DOI:10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x]

MAYER, Margit (2006): Manuel Castells' *The City and the Grassroots*. *International Journal of Urban and Regional Research* 30-1, 202-206.

MICHEL, H. (2007): La 'société civile' dans la 'gouvernance européenne'. Eléments pour une sociologie d'une catégorie politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 166/167, 30-7.

OFFE, Claus (1985): New social movements: challenge to the limits of institutional politics. *Social Research* 52.4, 817-68.

PICKVANCE, Christopher (1985): The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.3.

PICKVANCE, Christopher (1986): Concepts, contexts and comparison in the study of urban movements: a reply to M Castells, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.4.

POLANYI, K. (1944) [1989]: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: La Piqueta.

Ramón, F. (1967) *Miseria de la ideología urbanística*, Madrid: Ciencia Nueva.

SANDERCOCK, Leonie (1998): The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age. En Douglas, Mike; Friedmann, John (eds.) *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 163-184.

SANTOS, B. de S. (2005): A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 72, 7-44.

SCOTT, J.C. (1998): *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.

SIMMIE, J. (1981): *Power, Property and Corporatism. The Political Sociology of Planning*, London: Macmillan.

VILLASANTE, Tomás R. (1984): *Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*, Madrid: IEAL.

VILLASANTE, Tomás R. (2006): *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid, La Catarata.

YOUNG, Iris M. (1990) [2000]: *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.

SEGUNDA PARTE:

Modelos, metodologías y propuestas

ESTRATEGIAS COOPERATIVAS E INVENCION ESTRATÉGICA

Miguel Martínez López*

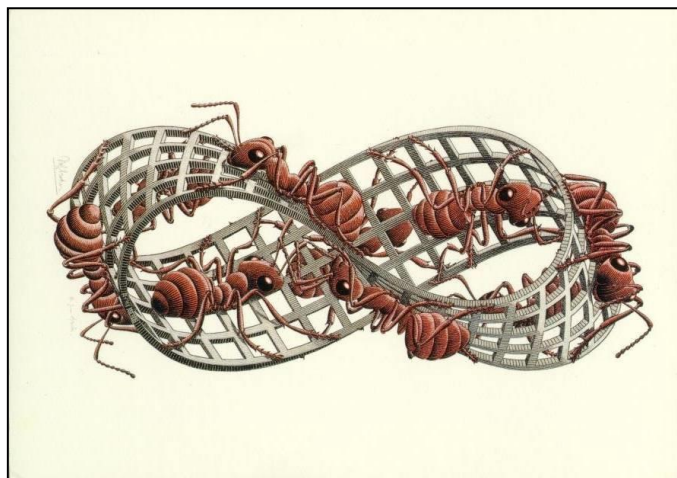
INTRODUCCIÓN

La planificación participativa a la luz de la IAP y de las epistemologías de la complejidad pretende redefinir las relaciones entre la teoría y la práctica que tantos quebraderos de cabeza le han dado a las ciencias sociales desde que Marx formulara sus conocidas tesis sobre Feuerbach: *“Es en la práctica donde el hombre debe demostrar la verdad, es decir, la realidad y el poder, la terrenalidad de su pensamiento. (...) Toda vida social es en esencia práctica. Todos los misterios que conducen a la teoría, al misticismo, encuentran solución racional en la práctica humana y en la comprensión de esa práctica. (...) Los filósofos se han limitado a interpretar el mundo de diferentes modos; aquí de lo que se trata es de transformarlo.”* (MARX, 1845: 588-590)

Quizás sean algunos de los grabados de M.C. Escher representando remolinos en espiral o bandas de Moebius, los que mejor ponen de manifiesto las relaciones entre teoría y práctica, entre conocimiento y acción, entre estrategias y tácticas que son centrales en cualquier proceso de investigación-acción participativa, de autoinvestigación, de autoorganización y de autoplanificación. Cada una de las dos caras de la banda de Moebius podría remitirnos a la teoría y a la práctica, respectivamente. A medida que nos deslizamos por la superficie de una de las caras llegamos al punto opuesto. Es como si cada uno de los dos extremos estuviese jugando con el otro diciendo algo así como “¿a que no me coges? ¿a que sí te cojo?”. Algo semejante parecen comunicar los peces blancos que salen del centro de una espiral a la que llegan los peces negros y a la inversa, como si la teoría le dijera a la práctica “cuando tú vas, yo vuelvo”, y viceversa. En cualquier caso, la realidad social en la cual se produce, intercambia y utiliza el conocimiento sociológico contiene aún más dimensiones de complejidad que las sugeridas artísticamente por esas relaciones circulares: se combinan los conocimientos de expertos y los de aparentemente-no-expertos; varían la velocidad, el ritmo y la duración de los vínculos entre la teoría y la práctica; cada proceso tiene uno o varios contextos relevantes que le confieren significación... En consecuencia, creo que nociones como la que proponemos aquí de ‘invención estratégica’, entendida desde las epistemologías de la complejidad, pueden arrojar más luz sobre esta cuestión.

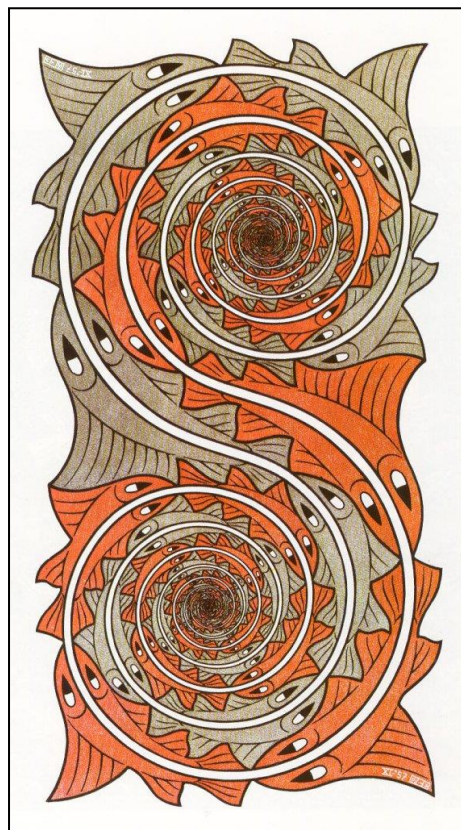
* Universidad Complutense de Madrid. (miguelam@cps.ucm.es)

Figura 1. BANDA DE MOEBIUS II



Fuente. M.C.Escher

Figura 2. REMOLINOS



Del mismo modo que más arriba se ha señalado que el conocimiento de la complejidad del mundo conduce a constantes interrogaciones acerca de las acciones y propuestas prácticas de quien lo observa, ahora mostraremos someramente cómo la acción en un mundo complejo está envuelta en una densa maraña de estrategias, cálculos, propósitos, racionalidades y otras acciones. Desde una perspectiva ecosistémica, se ha enunciado la acción estratégica según el siguiente principio: las acciones no son dirigidas por la voluntad de los actores, sino por el juego de retroacciones recíprocas en la sociedad (MORIN, 1984: 285; 1994: 438)³⁰. De hecho, resulta a todas luces insuficiente conocer una acción según las intenciones de quien la lleva a cabo, pues éstas no siempre son revelables, una misma acción puede responder a intenciones distintas y, sobre todo, puede derivar en consecuencias no intencionadas, incluso de carácter macrosocial como postuló con vehemencia Weber (LAMO, 1990). Las retroacciones son, en términos de la teoría de sistemas, las constricciones y potenciaciones que ejercen las cualidades emergentes de un todo sobre sus partes. Según el anterior 'principio ecológico de la acción', además: 1) la eficacia máxima de una acción se sitúa en los primeros momentos del proceso o discurso de la misma y sería ahí cuando se podrían materializar los cambios sociales (*"cuando se quieren hacer reformas hay que hacerlas muy rápido"*, MORIN, 1994: 439)³¹; 2) las consecuencias últimas de una acción son impredecibles debido a la incapacidad de controlar todas las retroacciones e interacciones posibles, por

³¹ "Desde el momento en que una acción entra en el contexto de las inter-retroacciones políticas y sociales puede invertir su sentido e, incluso, como un bumerang, volver a fastidiar a quien la ha desencadenado. ¿Cuántas veces no se ha visto que acciones de naturaleza reaccionaria precipiten procesos revolucionarios, y viceversa?" (MORIN 1984: 285)

lo que se deberían promover acciones según los cambios probables a corto plazo.

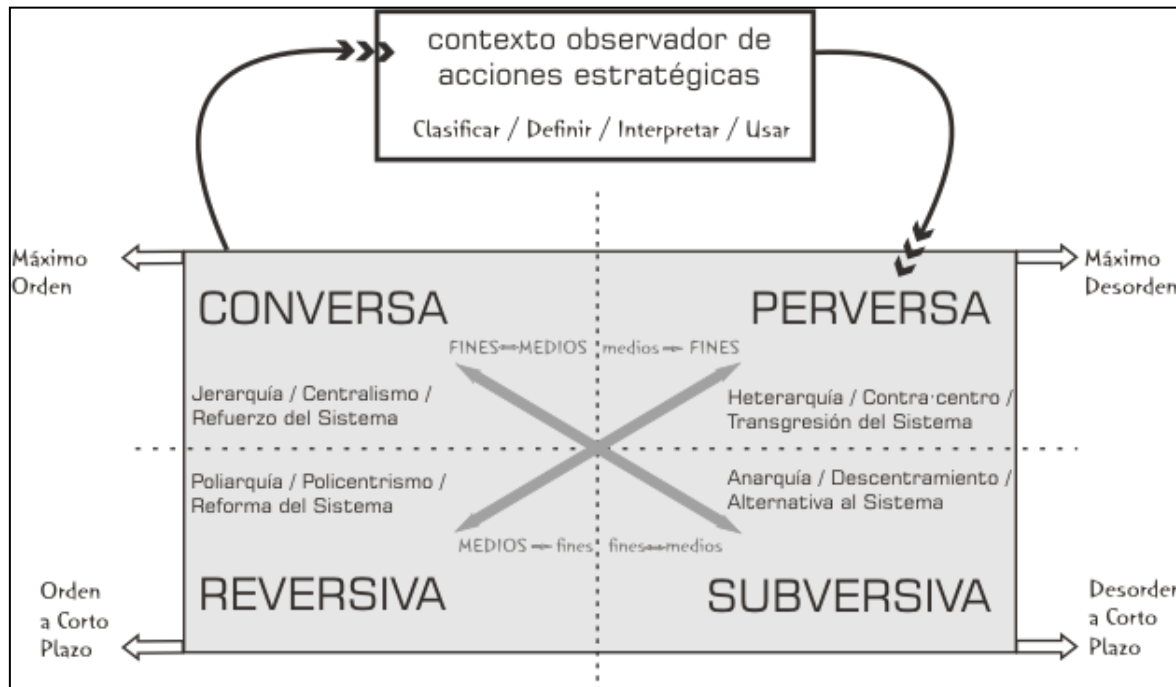
Como se puede apreciar, esta noción de acción estratégica difiere notablemente de la que se ha divulgado en el marco de la “planificación estratégica” de empresas, ciudades y todo tipo de organizaciones. En ésta última, la planificación a largo plazo, la predicción de escenarios probables o la flexibilidad de las normas, eran algunos de sus ingredientes sustantivos (ANDER-EGG, 1991; BORJA Y CASTELLS, 1997). Sin embargo, en su sentido epistemológico complejo, la acción estratégica es algo menos que planificación (o máximo orden) y algo más que “libre mercado” (o máximo desorden): *“La estrategia es un escenario de acción que puede modificarse en función de las informaciones, de los acontecimientos, de los azares que sobrevengan en el curso de la acción. La estrategia es el arte de trabajar con la incertidumbre.”* (MORIN, 1994: 439). De forma semejante a como Bateson (1993) considera que un aprendizaje estratégico consiste, en la teoría y en la práctica a la vez, en la comparación de contextos y en la integración de las novedades, Morin considera que **la acción estratégica en general consiste en prevenir las posibles acciones de los otros, reaccionando a ellas cuando ocurran y sabiendo usar los errores, tanto de los adversarios como de los aliados (y los propios)**. Toda acción de este tipo presupone, pues, un ejercicio de invención.

Otra concepción complementaria de las anteriores añade que todos los seres vivos jerarquizan estrategias y tácticas (WILDEN, 1987). Las estrategias serían todo aquello que queremos hacer, el establecimiento de objetivos de supervivencia a largo plazo, el arte de lo general (“ganar la guerra”) y la designación de la frontera entre sistema y entorno. Mientras que las tácticas aludirían a cómo vamos a hacer lo que queremos, a los medios de supervivencia a corto plazo, al arte de apañarse con medios particulares (“luchar en batallas”) y a la expresión práctica de la estrategia teórica. De nuevo, la supervivencia y el aprendizaje dependerían de una acción estratégica ecosistémica: la evaluación con precisión y profundidad del contexto en el que todo sistema está inserto. Y en ese contexto se hallan otros sistemas sociales y naturales tanto como las estrategias y tácticas de otros actores. Desde este punto de vista, ningún sujeto individual o colectivo llega a ser nunca simplemente un objeto pasivo de la investigación o de la intervención social porque en todo momento revelará su naturaleza estratégica, “todos somos estrategias” afirma Wilden. Por esa razón prescribe que **toda investigación compleja tiene por finalidad “enseñar estrategias” y, en particular, estrategias de cooperación y de persuasión** (como el “toma-y-daca” estudiado por Axelrod, o las tácticas de “guerrilla de la comunicación”: AA.VV., 2000) **antes que de suma-cero (todo lo que gana una parte, lo pierde la otra) y de aniquilamiento**.

La clasificación de acciones estratégicas más aguda y operativa que he hallado se debe a Ibáñez (1985, 1991), Ortí (1996) y Villasante (1994). ‘Conversión’: colaboración con la dominación y/o el orden social establecido. ‘Perversión’: rebeldía reactiva ante ese orden. ‘Subversión’: insumisión activa construyendo otros órdenes o autoorganizaciones sociales. ‘Reversión’: desactivación de la

eficacia del orden dominante a partir de ambigüedades, contradicciones y paradojas. Las relaciones entre fines (estrategia, teoría) y medios (tácticas, prácticas) elucida aún más las distinciones: habría, por una parte, una correspondencia ideal entre ambos polos (en la conducta conversa se reafirmarían las relaciones fines-medios existentes, en la conducta subversiva se inventarían otras relaciones fines-medios alternativas) y, por la otra, una falta de correspondencia (en la conducta perversa “el fin justifica los medios”, en la conducta reversiva “los medios justifican los fines”). Por último, a este esquema clasificatorio se le puede incorporar una dimensión relativa al orden-desorden. Por una parte, sin disfunciones temporales, conjugando el corto y medio plazo: el paradigma del “centralismo”, de la “conservación del statu quo” y de la “jerarquía” propio de la conducta conversa tendería hacia el máximo orden (planificación y control autoritarios); el paradigma del “contra-centro”, de la “destrucción del statu quo” y de la “heterarquía” propio de la conducta perversa tendería hacia el máximo desorden (libre mercado y generación de desigualdades). Por otra parte, con disfunciones temporales; el paradigma del “descentramiento-acentramiento”, de la “construcción de un nuevo statu quo” y de la “anarquía” propio de la conducta subversiva tendería hacia el máximo desorden en el corto plazo y hacia el máximo orden en el largo plazo; el paradigma del “policentrismo”, de las “reformas radicales del statu quo” y de la “poliarquía” propio de la conducta reversiva tendería hacia el máximo orden a corto plazo y hacia el máximo desorden a largo plazo.

Figura 3. ACCIONES ESTRATÉGICAS



Fuente: elaboración propia a partir de IBÁÑEZ (1985, 1991), ORTÍ (1996) Y VILLASANTE (1994).

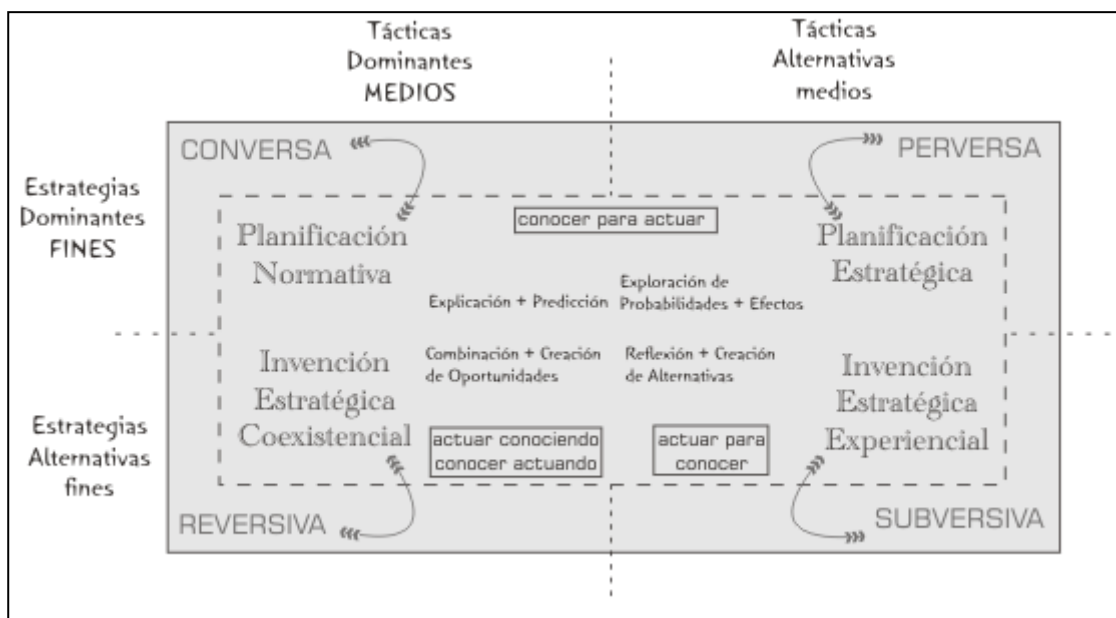
Somos conscientes de las limitaciones y debates teóricos que suscitan cada uno de los atributos señalados para esas categorías ideales (y eso que hemos evitado remitirlas a las polémicas etiquetas de conservadurismo, insurrección,

revolución, reforma, etc.). Digamos, de partida, que ninguna acción estratégica de las citadas es buena o mala en sí misma: dependerá del contexto en que se juzgue, de la posición del que juzgue y de la distinción de elementos valiosos o no dentro de cada una para quien la juzgue. Los autores mencionados, de hecho, oscilaban también entre una cierta caracterización ideológica y política de esas conductas (el sistema, en abstracto, parecía aludir a la sociedad capitalista) y una caracterización más general de conductas que se producen en cualquier escala de la realidad (en otros sistemas, como los regímenes “comunistas” o con “capitalismo estatal”; en cualquier subsistema dentro de ellos y hasta para todo tipo de individuos). De este modo se daba pie a entender también el propio papel de la investigación social (la teoría) como un tipo más de acción estratégica (práctica): tomamos decisiones sobre los clientes de nuestras investigaciones y sobre los contenidos que les pueden ser útiles, se nos escapa el uso y la interpretación de los resultados de nuestras investigaciones desde el momento en que comienzan a circular socialmente (o a ocultarse), etc. Por ello, propusieron entender las acciones conversas como una contribución de “información al sistema para mejorarlo” y un “acoplamiento a sus dictados”; las acciones perversas como aquellas “transgresiones del sistema que lo acaban confirmando y reforzando”, pues se mantiene como único referente ante el que se reacciona y se “exploran nuevos caminos sin salir de sus redes”; las acciones subversivas como aquellas “críticas a la lógica del sistema” a la vez que se propone la “construcción de nuevas redes o sistemas alternativos”; mientras que las acciones reversivas “denunciarían la injusticia del sistema”, aprovecharían sus intersticios y redes informales para proponer y negociar cambios parciales (aunque sean radicales).

Sin embargo, es posible incrementar la complejidad del esquema anterior integrando en el mismo el ‘contexto observador’ de las cuatro acciones estratégicas típicas. Si las acciones estratégicas son relaciones entre medios y fines, y se desarrollan en contextos determinados, diremos, por ende, que los contextos son conjuntos de relaciones, relaciones de relaciones. Entre esos contextos, el ‘contexto observador’ sería aquel que permite operaciones de tipo sintáctico, semántico y pragmático con respecto a las acciones estratégicas: clasificarlas, definir las y provocarlas. Desde el paradigma de la complejidad es especialmente la dimensión pragmática la que nos interesa. Por una parte, alude a lo que tradicionalmente se ha denominado ‘planificación’: la conformación del futuro de acuerdo a las observaciones de comportamientos pasados, conocer para actuar (FRIEDMANN, 1991). La planificación más convencional o ‘normativa’ confía en la posibilidad de predecir el futuro en función de observaciones deterministas (una causa-un efecto) y la planificación ‘estratégica’ lo hace en la exploración del futuro, de las probabilidades de evolución, en función de observaciones indeterministas (varias causas-varios efectos). Estos dos tipos de planificación, por lo tanto, resultarían de las relaciones entre las conductas conversa y perversa con la propia acción de “exploración participativa” del observador. No obstante, sabemos que cualquier planificador que interviene en la planificación debe lidiar igualmente con interacciones improbables (insuficientemente predichas o exploradas, las relaciones indirectas entre fines y medios) y con retroacciones entre contextos de relación (por ejemplo, los condicionamientos de quien investiga, planifica e interviene). Por ello se pueden concebir dos nuevas relaciones entre el

contexto observador y las conductas subversiva y reversiva que denominaré 'invención estratégica'.

Figura 4. RELACIONES ENTRE ACCIONES ESTRATÉGICAS Y EL CONTEXTO OBSERVADOR.



Fuente: elaboración propia

Inventar es participar en lo que se planifica, en los procesos de planificación y en los de implementación/gestión/intervención. Al inventar enfatizamos la actividad constructiva y creadora de posibilidades de evolución futura de un sistema, grupo, red social, etc. incluyentes de todos los sujetos que observan, planifican y actúan. Las posibilidades y probabilidades de evolución no sólo se explorarían, pues, sino que también se podrían provocar, generar, hacer venir. Se trataría de una invención estratégica en la medida que pone en relación (compara, contrasta, enfrenta o compagina) los contextos de evolución probable que se hayan explorado en la planificación estratégica, con los contextos de evolución improbable y/o deseables, siempre que no sean imposibles. Incluiría, por lo tanto, las operaciones básicas de “actuar para conocer” y de “conocer actuando y actuar conociendo” que ponen en jaque, sin neutralizarlas, a las mismas operaciones de planificación.

La invención también es estratégica porque no parte de la nada o de la inspiración divina para ir a ningún lado o al encuentro con la perfección divina (en los dos sentidos del término ‘utopía’). *Se trata de crear contextos: condiciones para la comprensión de la incertidumbre y para la acción en la incertidumbre, para aprender estrategias cooperativas y de supervivencia. De este modo, trazaría puentes entre lo local y lo global:* a partir de las certezas e incertezas de lo local y lo global, a partir de las regularidades e irregularidades de lo local y de lo global. En un semejante plano de abstracción filosófica, Serres (1991) ha argumentado que una creación como ésta es compleja y deja atrás la noción clásica de dialéctica en tanto que “unión de contrarios”. La

dialéctica, entendida como polémica y enfrentamiento exclusivo entre dos, usaría los mismos procedimientos y clasificaciones digitales que el formalismo, por lo que estaría cerrada a lo nuevo, a lo analógico y a lo global. La dialéctica daría paso a la invención si el antagonismo derivase por caminos inexplorados, no necesariamente síntesis de los ya conocidos y opuestos. No sólo integraría creativamente lo nuevo externo, sino que esa integración sólo se podría materializar creando algo nuevo interno: no se puede querer a alguien si ante no hemos aprendido a querernos a nosotros mismos, y no nacemos sabiendo ninguna de las dos cosas automáticamente, tenemos que aprenderlas. Estratega es quien sabe usar las novedades, pero inventor es quien sabe generarlas sin esperar a que lleguen. Aunque no todas las novedades serán valiosas para el aprendizaje, el crecimiento, y la resolución de problemas y conflictos: habrá que distinguirlas también con observaciones digitales y analógicas, causales y explorativas.

En otro sentido afín, ese mismo autor sugiere que la invención es una respuesta al miedo, al odio, a la guerra (la máxima expresión de desorden caótico, firmemente arraigado en el tiempo) y a la muerte (la máxima expresión de orden, de equilibrio termodinámico), pero como respuesta marginal, vecinal, paradójica, conviviendo con ellos y alejándose a la vez:

“Se simplifica, en general, mediante una elección forzada: continuo o discontinuo, análisis o síntesis, excluyéndose el tercio. Dios o diablo, sí o no, conmigo o contra mí, entre dos cosas, una sola. Ahora bien, la complejidad asoma por el lado de lo real, en tanto que el dualismo incita a la batalla en que muere el pensamiento nuevo, en que desaparece el objeto. El dualismo sirve para definir propiamente las almenas en las que se instalan, por mucho tiempo en equilibrio, combatientes carentes de coraje. Una lucha para no trabajar, al no luchar, trabaja. (...) La simplificación procede de la lucha. Debería inyectarse paz para ver un poco más claro, abandonar el espacio del combate, donde se levanta la polvareda, para tener visibilidad. La razón por la que el inventor siempre parece llegar de afuera es porque adentro la barahúnda de la lucha cubre, con su continuo ruido de fondo, los mensajes pertinentes, es que el adentro mismo está estructurado por aquel ruido. (...) El verdadero conservador es aquel que lucha, ya que siempre se lucha del mismo modo. El inventor no es inventor porque es de afuera: esta idea aún es de odio, pertenece a los que creen que existe un adentro, y por lo tanto un afuera; no, es inventor porque todo el espacio está siempre ya tomado, almena por almena, como se suele decir, milímetro por milímetro. No ha tenido lugar donde colocar su cabeza y dormir, como duermen los perezosos. Tiene, pues, que inventar, si quiere sobrevivir, e inventar también un espacio nuevo por completo, sin relación alguna con el viejo espacio tontamente repartido. Tiene que crear para vivir, pues vive en la vecindad de la muerte. No, no es el héroe de lo negativo, dragón con lanza y coraza, pico y uñas. Es el heraldo de un espacio en otra parte. Lo positivo y lo negativo son los mismos, gemelos. El inventor está en otra parte, hace otra parte. En la vecindad del ruido, del caos, del desorden mortal, donde se alza lo nuevo.” (Serres, 1991: 21-22)

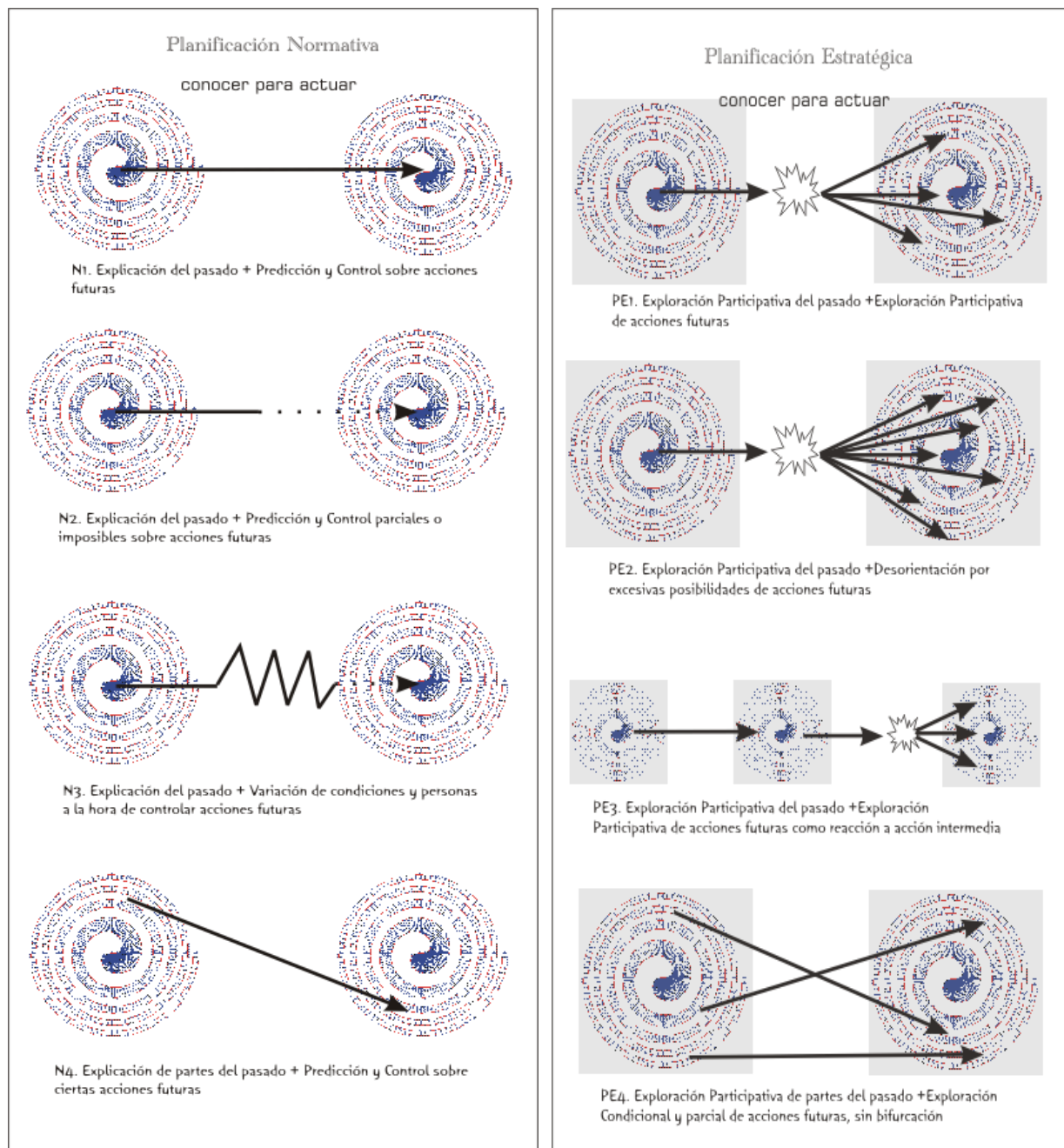
En la planificación normativa es la teoría (la observación de las acciones estratégicas) la que prescribe lo que se debe hacer en la práctica: primero se

conoce, después se actúa; siempre buscando la máxima coherencia de la acción con el conocimiento. En la planificación estratégica se limita un poco más la ilusión de que es posible dominar al azar: la teoría orienta sobre un campo de posibilidades limitadas de acción, exploramos las relaciones entre el conocimiento y la acción.

La invención estratégica, por su parte, se manifiesta en la reflexividad que aplicamos sobre las acciones subversivas y reversivas. La que podemos denominar 'invención experiencial' consistiría en producir la teoría a partir del desarrollo de "buenas" y "malas" prácticas: se sistematizaría reflexivamente la acción antes de continuar actuando; se actúa para conocer. Antes que comparar prácticas y contextos, es cada sujeto, individual y colectivo, el que reflexiona sobre su propia experiencia; no se trata, pues, de una teoría hecha de retazos o mediante collage de experiencias alejadas y aisladas de sus contextos. La reflexión, a su vez, está vinculada a las acciones pasadas y por venir, no es un punto de llegada, sólo una necesidad práctica, un trampolín. De hecho, se crearían experiencias totales (que aúnen teoría y práctica, deseos y laboratorios), no se tomarían únicamente las dadas por rutina. Del mismo modo, la reflexión teórica superaría el mero registro formal de hechos y el cálculo de probabilidades, para incorporar subjetividades en conflicto y cualquier medio de expresión y comunicación.

Por su parte, la 'invención coexistencial' consistiría en un modelo más borroso de mezcla entre la teoría y la práctica: la teoría se produciría al mismo tiempo que se desarrollan las prácticas, por los mismos o distintos sujetos, pero fuertemente vinculados entre sí; se conoce a la vez que se actúa y se actúa a la vez que se conoce. Se aprovecha la oportunidad de estar involucrado en uno de los procesos para ir sacando consecuencias válidas en el otro. La invención coexistencial combina sin excluir al resto de formas de invención y planificación. No sólo aprovecharía las oportunidades de las coincidencias y simpatías, sino que crearía las oportunidades y condiciones para que esas complicidades ocurran (por ejemplo, convocaría eventos, establecería redes, abriría foros libres, etc.). Al reunir y agregar, las combinaciones de acciones y conocimientos deberán estar dosificadas en consonancia con las circunstancias, posibilidades y preferencias de los sujetos involucrados.

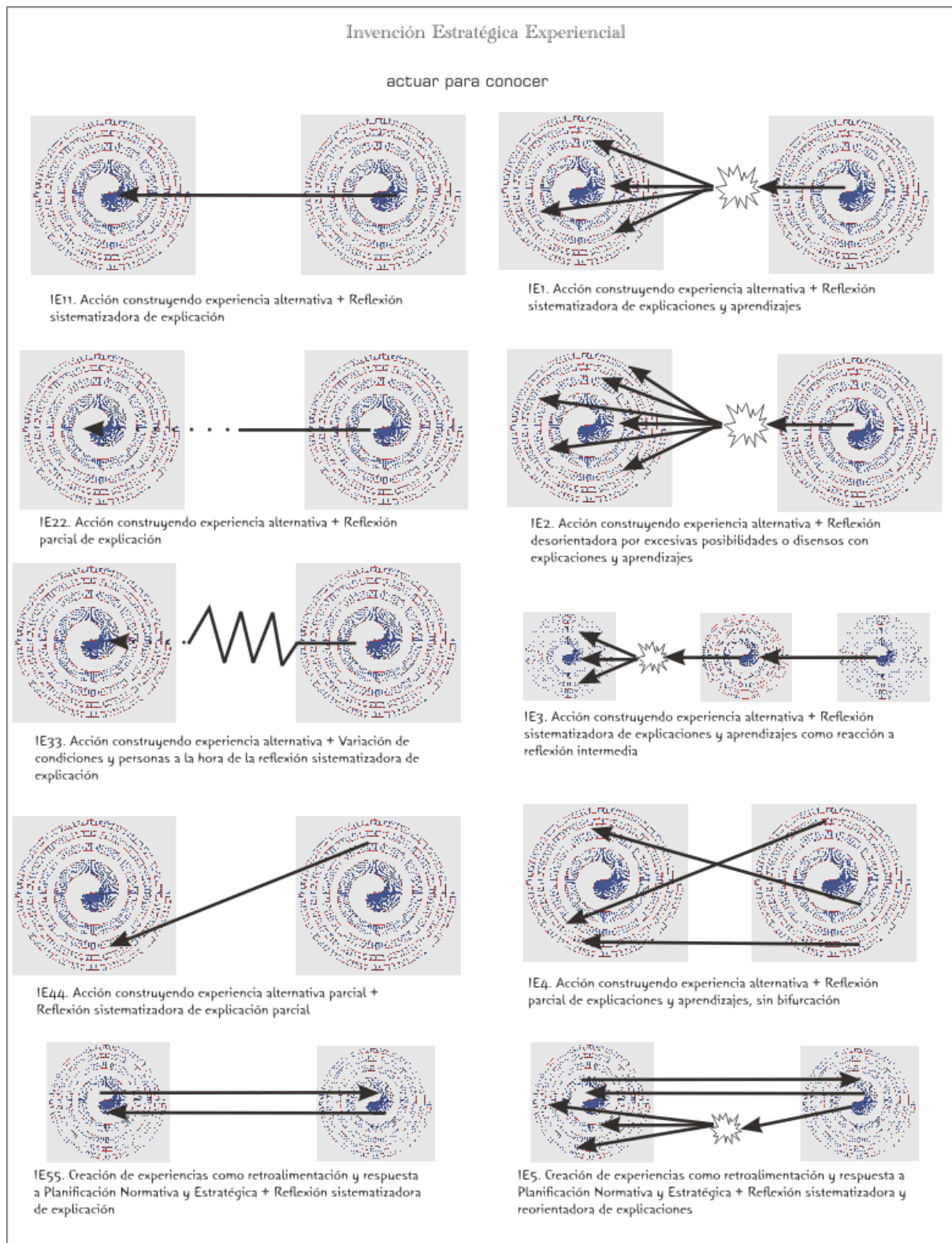
Figuras 5 y 6. PROCESOS DE PLANIFICACIÓN NORMATIVA Y ESTRATÉGICA.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. PROCESOS DE INVENCION ESTRATEGICA.

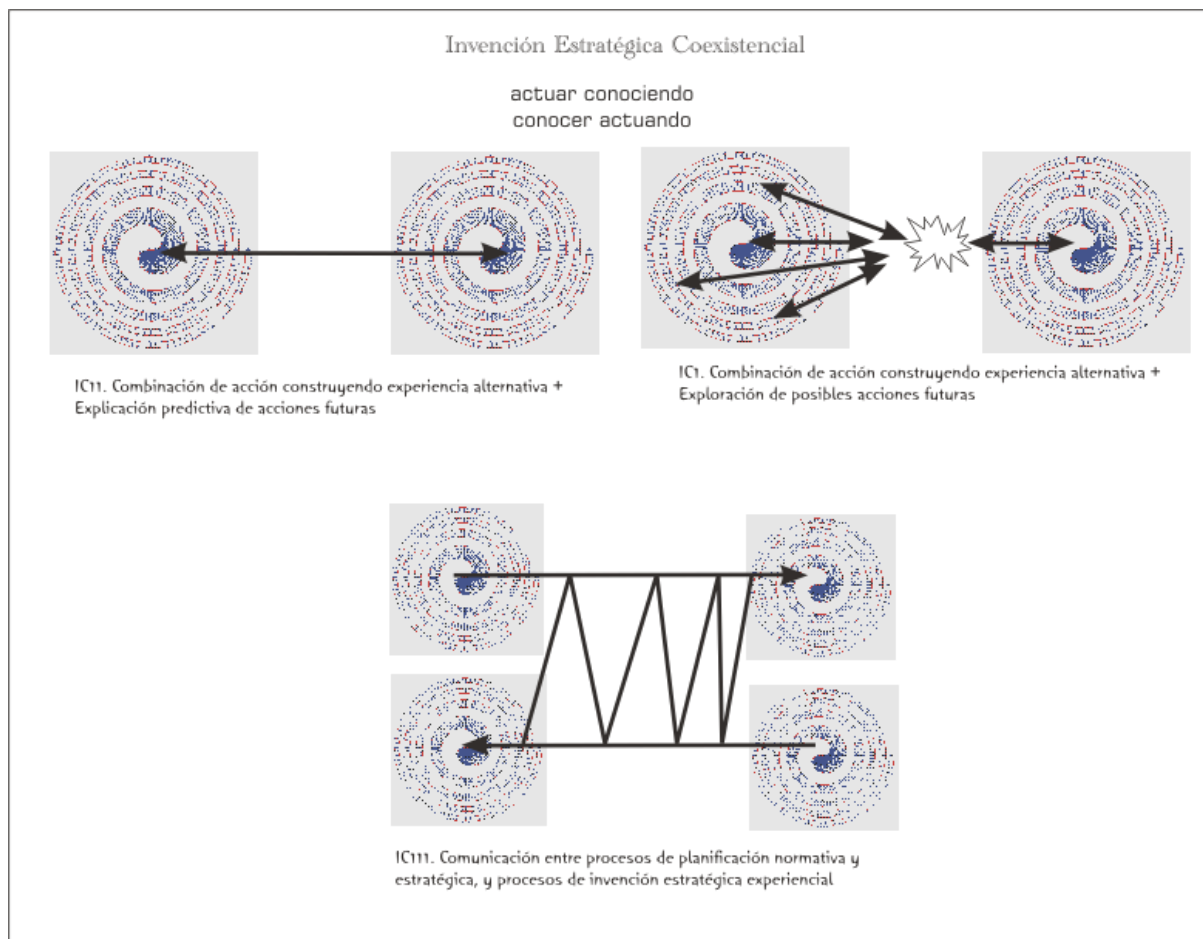
(La espiral izquierda representa el 'conocimiento' y la de la derecha, la 'acción'; se usan espirales de Fermat para recordar la contigüidad entre conocimiento / teoría y acción / práctica, como en las bandas de Moebius).



Fuente: Elaboración propia

Figura 8. PROCESOS BÁSICOS DE INVENCIÓN ESTRATÉGICA COEXISTENCIAL.

(Duplicarían las flechas en todos los procesos de las figuras 5, 6 y 7).



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La 'invención estratégica' es una de las formas de desarrollar una perspectiva ecosistémica compleja que, fundamentalmente, *trabaje* con la incertidumbre. La naturaleza compleja de la realidad exige tener en consideración los contextos, escalas y sistemas en los que tiene lugar (o no, pues no todos los fenómenos ni en todas las escalas, tienen igual complejidad), pero también incorporar el 'contexto observador' (es decir, la reflexividad teórica y práctica de quien la observa) y, sobre todo, la indicación de acciones prácticas relativas a esa complejidad. Esa indicación de acciones prácticas es equivalente a la capacidad performativa o ilocutoria del lenguaje y a las distintas posibilidades de incrementar la complejidad (una 'complejidad reducida' según autores como Luhman) que son habituales tanto en las distintas corrientes de investigación-acción participativa (los 'analizadores' del socioanálisis de raíz psicoanalítica y marxista, por ejemplo) como en la acción colectiva propia de muchos

movimientos sociales (ver, por ejemplo, dos manuales del movimiento anti/alter-globalización: NOTES FROM NOWHERE, 2003; CRIMETHINC, 2005).

En consecuencia, la ‘invención estratégica’ proporciona una concepción de la acción humana como estratégica, envuelta en las acciones y definiciones de la acción de otros actores, pero también supera las limitaciones que han experimentado formas tradicionales de vincular el conocimiento y la acción, como la planificación normativa y estratégica. Mientras que estas últimas se fundamentan en explicaciones causales y en exploraciones de posibilidades de evolución, la invención estratégica se refiere a aquellas construcciones de experiencias y de oportunidades de relación social que generan conocimientos a partir de la práctica o de forma simultánea a ella. En la medida en que los procesos de investigación-acción participativa tienen como horizonte la autoorganización social, y no sólo la resolución de problemas o el perfeccionamiento de políticas públicas, resultaría muy pobre limitar sus nociones acerca del análisis de la realidad social compleja (con sus acciones, relaciones y sistemas estratégicos) y de su uso social, a las dos formas de planificación mencionadas, sin desarrollar metódicamente vías como la de la invención estratégica aquí propuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2000): *Manual de guerrilla de la comunicación*, Barcelona, Virus.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1991): *Introducción a la planificación*, Madrid, Siglo XXI.
- ATLAN, Henri (1990) [1979]: *Entre el cristal y el humo. Ensayo sobre la organización de lo vivo*, Madrid, Debate.
- ATLAN, Henri (1987): “Finalidades poco comunes”. En THOMPSON, W.I. (ed.) (1987): *Gaia. Implicaciones de la nueva biología*. Barcelona, Kairós.
- BATESON, Gregory (1993): *Una unidad sagrada. Pasos ulteriores hacia una ecología de la mente*, Barcelona, Gedisa.
- BERGER, Peter L., KELLNER, Hansfried (1985) [1981]: *La reinterpretación de la sociología*, Madrid, Espasa-Calpe.
- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel (1997): *Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus-UN Habitat.
- COL·LECTIU INVESTIGACIÓ (2005): *Recerca activista i moviments socials*, Barcelona, El Viejo Topo.
- CRIMETHINC (2005): *Recipes for Disaster. An anarchist cookbook*, Olympia, Crimethinc Ex-Workers Collective.

DEMO, Pedro (1985): *Investigación Participante. Mito y realidad*, Buenos Aires, Kapelusz.

DE ROSNEY, J. (1998): "Entropy and the laws of Thermodynamics", *Principia Cybernetica Web*. [Disponible en: <http://pespmc1.vub.ac.be/ENTRATHER.html>.]

ELKARRI (1998): *Proyecto Eraiki. Contribuye al proceso de paz*, Bilbao, Elkarri.

ESCOHOTADO, Antonio (2000): *Caos y orden*, Madrid, Espasa-Calpe.

FALS BORDA, Orlando (1985): *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*, Bogotá, Siglo XXI-Punta de Lanza.

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (1993): *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*, Madrid, Fundamentos.

FOUCAULT, Michel (1966): *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI.

FORRESTER, John (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning*, Cambridge, MIT.

FRIEDMANN, John (1991): *Planificación en el ámbito público*, Madrid, INAP.

GABARRÓN, L.R., HERNÁNDEZ, L. (1994): *Investigación Participativa*, Madrid, CIS.

GALTUNG, Johan (1990): Theory Formation in Social Research: A Plea for Pluralism. En OYEN, Else (ed.) *Comparative Methodology. Theory and Practice in International Social Research*, London, SAGE-ISA.

GLEICK, James (1989) [1987]: *Chaos. Making a New Science*, London, Cardinal.

GOYETTE, G., LESSARD-HÉBERT, M. (1988): *La investigación-acción. Funciones, fundamentos e instrumentación*, Barcelona, Laertes.

HORGAN, John (1998) [1996]: *O fim da ciência. Uma discussão sobre os limites do conhecimento científico*, São Paulo, Companhia das Letras.

IBÁÑEZ, Jesús (1986) [1979]: *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*, Madrid, Siglo XXI.

IBÁÑEZ, Jesús (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*, Madrid, Siglo XXI.

IBÁÑEZ, Jesús (comp.) (1990): *Nuevos avances en la investigación social*, Barcelona, Anthropos.

IBÁÑEZ, Jesús (1991): *El regreso del sujeto*, Santiago de Chile, Amerindia.

KRIPPENDORFF, Klaus (1986): *A Dictionary of Cybernetics*. [Disponible en: <http://pespmc1.vub.ac.be/ASC/Kripp.html>]

LAMO, Emilio (1990): *La sociedad reflexiva*, Madrid, CIS.

LAPASSADE, Georges (1980): *Socioanálisis y potencial humano*, Barcelona, Gedisa.

LATOUR, Bruno (1993) [1991]: *Nunca hemos sido modernos. Ensayo de antropología simétrica*, Madrid, Debate.

LEMKOW, Louis (2002): *Sociología ambiental. Pensamiento socioambiental y ecología social del riesgo*, Barcelona, Icaria.

LEWONTIN et al. (1996 [1984]): *No está en los genes. Crítica del racismo biológico*, Barcelona, Grijalbo-Mondadori.

LOURAU, René (1980): *El Estado y el inconsciente*, Barcelona, Kairós.

LUHMANN, Niklas (1995) [1975]: *Poder*, Barcelona, Anthropos.

LUHMANN, Niklas (1990) [1984]: *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós-ICE-UAB.

MALO, Marta (ed.) (2004): *Nociones comunes. Experiencias y ensayos entre investigación y militancia*, Madrid, Traficantes de sueños. [Disponible en: http://www.nodo50.org/ts/editorial/librospdf/nociones_comunes.pdf]

MARX, Karl (1988) [1845]: "Tesis sobre Feuerbach". En MARX, K. y ENGELS, F. *La ideología alemana*, Barcelona, L'eina.

MASON, Stephen (1988) [1984]: *Historia de las ciencias*, Madrid, Alianza.

MONTAÑÉS, Manuel, VILLASANTE, Tomás R., MARTÍ, Joel (coord.) (2000): *La investigación social participativa*, Barcelona, El Viejo Topo.

MORIN, Edgar (1984): *Ciencia con consciencia*, Barcelona, Anthropos.

MORIN, Edgar (1994): "Epistemología de la complejidad". En FRIED, D., SCHNITMAN, J. (comp.). *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.

MORIN, Edgar (2004) [2001]: *La identidad humana. El Método V. La humanidad de la humanidad*, Barcelona, Círculo de Lectores.

MULKAY, Michael (1995) [1989]: "Sociología y ciencia: una historia de amor y servidumbre", *Archipiélago* 20.

NAVARRO, Pablo (1996): *El fenómeno de la complejidad social humana*, [Disponible en: <http://www.netcom.es/pnavarro/Publicaciones/ComplejidadSocial.html>]

NOYA, Javier (1996): "Ambivalencia, consenso e igualdad". En PÉREZ-AGOTE, Alfonso, SÁNCHEZ DE LA YNCERA, I. (ed.). *Complejidad y teoría social*, Madrid, CIS.

NOTES FROM NOWHERE (2003): *We are everywhere. The irresistible rise of global anticapitalism*, London, Verso.

ORTÍ, Alfonso (1996): "Para regenerar la democracia ¡Vivan los 30 años de CEISA!" *Cuchará y Paso Atrá. Revista Cultural de Ciencias Sociales* 0.

PÉREZ, José A. (1994): *Manual práctico para la desobediencia civil*, Pamplona, Pamiela.

PIZARRO, Narciso (1998): *Tratado de metodología de las ciencias sociales*, Madrid, S.XXI.

PRIGOGINE, Ilya, STENGERS, Isabelle (1983) [1979]: *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Madrid, Alianza.

PRIGOGINE, Ilya (1991) [1988]: *El nacimiento del tiempo*, Barcelona, Tusquets.

RAMOS, Ramón (1996): "Jano y el ornitorrinco: aspectos de la complejidad social". En PÉREZ-AGOTE, Alfonso, SÁNCHEZ DE LA YNCERA, I. (ed.), *Complejidad y teoría social*, Madrid, CIS.

RUANO, Juan de Dios (1996): *Auto-organización. Entre el orden y el caos*, A Coruña, Universidade da Coruña.

SAHLINS, Marshall D. (1982) [1976]: *Uso y abuso de la biología. Una crítica antropológica de la sociobiología*, Madrid, Siglo XXI.

SERRES, Michel (1991): *El paso del noroeste*, Madrid, Debate.

STEWART, Ian (1996) [1989]: *¿Juega Dios a los dados? La nueva matemática del caos*, Barcelona, Grijalbo.

VILLASANTE, Tomás R. (1993): "Aportaciones básicas de la IAP a la epistemología y metodología", *Documentación Social* 92.

VILLASANTE, Tomás R. (1994): "De los movimientos sociales a las metodologías participativas". En DELGADO, Juan M., GUTIÉRREZ, J. (ed.).

Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Madrid, Síntesis.

VILLASANTE, Tomás R., GARRIDO, Francisco J. (coord.) (2002): *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid, IEPALA-CIMAS.

VON FOERSTER, H. (1982): *Las semillas de la cibernética*, Barcelona, Gedisa.

WILDEN, Anthony (1987): *Man and Woman. War and Peace. The Strategist's companion*, London, Routledge.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES. UNA INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA E INTEGRAL DE POLÍTICAS SOCIALES

Tomás Alberich Nistal*

1. TIPOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN SOCIAL.

Ezequiel Ander Egg es uno de los autores clásicos en cuanto a definiciones sobre planificación social y políticas sociales. Para él, *planificación* es cuando “se trata de hacer que ocurran cosas que, de otro modo no habrían ocurrido, o de crear alternativas allí donde antes no había nada. Desde el punto de vista técnico, la planificación consiste en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización a un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación considerada deseable mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos y limitados (...). La palabra *programación* tiene en cambio un alcance más limitado, designando un conjunto de procedimientos para elaborar planes, programas y proyectos” (ANDER EGG, 1995:223,224). Así, en su ya clásica distinción, podemos decir que un plan contempla diversos programas, cada programa contiene uno o varios proyectos y que, a su vez, cada proyecto incluye las actividades y tareas concretas a desarrollar. El conocido esquema general de elaboración es el siguiente:

PLAN → PROGRAMAS → PROYECTOS → ACTIVIDADES → TAREAS.

La planificación, la elaboración y ejecución de programas y proyectos son, como cualquier actuación de política social, una manera de intervención sobre la sociedad para que ocurran cosas diferentes al desarrollo “natural” de la sociedad, cosas que evidentemente y como se citaba, no ocurrirían si no se produjeran esas actuaciones. Por ejemplo las crisis y el paulatino aumento de las desigualdades sociales y económicas son consustanciales a un sistema capitalista de libre mercado (cómo ya habían explicado C. Marx, Keynes,...); la planificación social y la ejecución de políticas sociales podrán tratar de que no sea así, éstas son condiciones necesarias pero no suficientes para una mejora en la equidad. Y pueden formar parte o no de la planificación socioeconómica o de políticas planificadoras integrales para el desarrollo de una sociedad.

López Cabanas y Chacón (1997:74 y ss.) distinguen diferentes tipologías de planificación en función del contexto organizativo (quién planifica y qué sectores) y en función del momento del proceso. Siguiendo su esquema

* Universidad de Jaén (Área Trabajo Social y Servicios Sociales) (alberich@ujaen.es)

podemos distinguir los diferentes tipos (posteriormente ampliamos la explicación de los planes concretos), en resumen serían:

A. Planificación en función del contexto organizativo y del ámbito de aplicación (sectorial o temática):

- Planificación económica: política monetaria, mercantil, por sectores de producción. Política energética, de investigación y desarrollo, planes quinquenales,...
- Planificación de la defensa nacional y de la seguridad ciudadana, protección civil.
- Planificación urbana y de la política territorial (plan general -PGOU,...).
- Planificación medioambiental y de desarrollo (Agenda 21,...).
- Planificación Social / planificación de la política social: incluye los seis sistemas básicos de protección social: salud, educación, vivienda, empleo, pensiones más rentas mínimas y los servicios sociales. Dentro de estos incluiríamos los planes de lucha contra la pobreza, los Planes de Inclusión Social,... y los planes sociales sectoriales (discapacidad, drogadicciones, infancia y familia,...).

Así, la planificación de la política social se puede realizar:

- Por territorios,
- Por sistemas de protección social (sectoriales, los citados),
- Por grupos de población (infancia, juventud, mayores,...),
- Por necesidades básicas (ver Plan Concertado, se explica posteriormente).

B. Planificación en función del tiempo y del momento del proceso:

- Normativa. Para alcanzar los fines que la Administración pretende, se aprueba y desarrolla un marco normativo que sirve de referencia obligada a lo largo de todo el proceso de planificación.
- Estratégica. Se trata de concretar un diagnóstico, las actuaciones prioritarias y las líneas de actuación más eficaces y factibles, elaborando un Plan de Acción para conseguir unos objetivos fundamentales, estratégicos, para el medio y largo plazo (normalmente para 3, 5 o más años).
- Táctica. A medio y corto plazo. Se concreta en la elaboración de "programas".
- Operativa. Para la elaboración de "proyectos".

Las características principales de los tipos de planificación las podemos resumir en:

TIPO DE PLANIFICACIÓN	DURACIÓN	CARACTERÍSTICAS	FORMALIZACIÓN
NORMATIVA	Variable, normalmente a largo plazo	Esquemática y general. Rígida, aunque su interpretación provoca un cierto grado de incertidumbre.	Leyes y Normas
ESTRATÉGICA	5, 10 o + años (excepción 3 ó 4 años)	Se plantea prioridades de acción y alternativas. Puede ser territorial o sectorial	PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN DE ACCIÓN
TÁCTICA	1 a 3 años	Programa actividades, medios, costes y recursos	PROGRAMAS
OPERATIVA	variable, corto plazo	Concreta actividades, calendario y tareas.	PROYECTOS

Fuente: elaboración propia

Para simplificar, en muchos casos podemos hablar de “programación” en vez de “planificación táctica” y de elaboración de proyectos en vez de “plan operativo”.

2. PLANIFICACIÓN SOCIAL Y PLANES CONCRETOS MÁS UTILIZADOS.

- A.** La planificación normativa: el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).
- B.** Plan Estratégico.
- C.** Planes de desarrollo sostenible: la Agenda 21.
- D.** Iniciativas comunitarias de la UE: el Plan Urban.
- E.** Plan Comunitario.
- F.** Plan de Inclusión Social.
- G.** Planificación, gestión y participación en Servicios Sociales. El Plan Concertado.

A partir de las tipologías citadas podemos ver ejemplos de los diferentes tipos de planes concretos más utilizados. Todos ellos tienen relación con la planificación social aunque toquen otros aspectos, como el territorial o el económico pero, evidentemente, no se puede desligar unos aspectos de otros (a las personas de los espacios en los que viven). De hecho, como comentaremos, *todos pretenden ser “integrales” aunque en la práctica muchos de sectoriales o parciales*, en diferente medida. Uno de los problemas a los que

se enfrenta la planificación es quién redacta el Plan. Si se pretende que sea integral/global todos los sectores afectados tendrían que participar en su elaboración. Pero en una administración pública suele ser sólo una concejalía o consejería concreta la que es responsable del plan. Así, por ejemplo, un plan de Inclusión Social pretende ser integral y que participen todas las áreas o consejerías de una Comunidad Autónoma en su redacción, pero el hecho de que sea dirigido por una (Servicios Sociales o Bienestar Social) marcará el plan y le dará un sesgo determinado. Igual nos ocurrirá con los otros planes.

Una posible solución es crear un comité específico para la realización y seguimiento del plan y que sea dirigido directamente por la Presidencia de la entidad. En ese comité o comisión para la redacción del plan tendrían que participar representantes y personal técnico de todas las áreas de la administración, además de representantes de las entidades ciudadanas y delegados o portavoces de la ciudadanía.

6.1. Planificación Normativa: el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).

El PGOU regula los usos del suelo de todo el territorio de un municipio y prevé los espacios reservados para los equipamientos y sistemas generales (plazas, calles,...). Incluye un programa con las actuaciones previstas para ocho años, en dos fases de cuatro. Pero no tiene caducidad: una vez aprobado es la “ley” de cada municipio en cuanto a la planificación territorial, aunque hayan pasado esos ocho años programados (es decir en cuanto a regulación es un plan normativo sin caducidad, pero en cuanto a la previsión de sus programas de actuación es de 8 años).

Puede ser revisado o sufrir modificaciones puntuales en cualquier momento, pero cumpliendo el proceso completo de realización: aprobación inicial, provisional y definitiva. En cada fase tiene que haber exposición pública y posibilidad de presentar alegaciones. El PGOU es redactado por el Ayuntamiento y su aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma. Es el único plan que tiene que ser redactado y tramitado exactamente según lo regulado por la legislación (leyes de suelo estatal y autonómica), por eso su carácter de planificación normativa.

Como decíamos, califica el espacio de cada municipio según los diferentes tipos, principalmente puede ser urbano, urbanizable y no urbanizable - protegido o natural. E incluye la reserva concreta de suelo para equipamientos: sociales, culturales, educativo/escolar, sanidad, servicios..., de ahí su gran importancia para todos los municipios ya que marca en buena medida el modelo de desarrollo, siendo transcendental para la planificación de las políticas sociales y para el desarrollo de cada barrio y zona de la ciudad. Eso no evita que tenga un sesgo urbanístico-arquitectónico y esté dirigido desde las áreas municipales de urbanismo-vivienda-territorio (sólo en algunos casos participan técnicos de medio ambiente y no de otras áreas).

6.2. Planificaciones Estratégicas: El Plan Estratégico³².

No está regulado por la Ley. Su duración habitual es de 10 a 15 años (en los sectoriales es menor). Trata de ser integral y con participación social, planifica actuaciones en todos los ámbitos, aunque su orientación es sobre todo económica y de planificación de las grandes inversiones e infraestructuras. Busca especialmente la colaboración público – privada, “partenariado”. Hay que tener en cuenta que la elaboración de planes estratégicos para todo se convierte casi en una moda en el presente siglo. Así, independientemente de los planes estratégicos de ciudades (que conservan un cierto carácter integral) es habitual ver planes estratégicos sectoriales, como por ejemplo de “Servicios Sociales”, de Cultura,... e incluso para apartados o temas concretos (plan estratégico de lucha contra la drogadicción en jóvenes,...). Prácticamente se ha sustituido la denominación de *plan* por la de *plan estratégico*.

6.3. Planes de desarrollo sostenible: la Agenda 21.

El origen de la *Agenda Local 21* está en la Conferencia mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) que se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992, en la que se aprobó la Agenda 21 como “Plan de Acción o Programa de las Naciones Unidas para el siglo XXI.”. En el capítulo 28 de la Agenda 21 se reconoce que muchos de los problemas y soluciones contemplados están relacionados con las autoridades locales y, en consecuencia, se hace una llamada a la participación y cooperación de estas autoridades para que creen su propia Agenda 21 y las *traduzcan* en planes y acciones para su localidad. Estos aspectos se concretan en las posteriores propuestas de las denominadas *cartas de Aalborg*.

La *Agenda Local 21* es un plan estructural municipal que pretende avanzar hacia la sostenibilidad, propiciando que Desarrollo y Medio Ambiente se sitúen conjuntamente en el centro del proceso de decisiones económicas, sociales y políticas en todas las esferas de la Administración Local. Con la Agenda Local 21 se pretende, por tanto, la consecución de dos objetivos prioritarios:

1º.- Establecer *estrategias ambientales* integradas en todos los ámbitos de decisión municipal, superando un enfoque excesivamente sectorial de las políticas relacionadas con el Medio Ambiente.

2º.- Implicar a la Comunidad Local (agentes sociales y económicos, colectivos ciudadanos, grupos de intereses, etc.) en el proceso de elaboración y aplicación de un plan de acción ambiental tendente a alcanzar un desarrollo sostenible para el municipio; lo que supone *procesos de participación ciudadana y que el desarrollo sea sostenible económica, ecológica y socialmente*. Nos orienta hacia la consecución de un equilibrio sustentable de nuestra sociedad y de su desarrollo.

En la práctica la mayoría de las Agendas 21 locales han estado redactas y dirigidas por los departamentos de medio ambiente (y empresas

³² Sólo citamos aquí las planificaciones de carácter estratégico para dar una visión de conjunto de los tipos de planes con incidencia en las políticas sociales, para su análisis ver otros artículos relacionados en esta misma obra.

especializadas) y tienen un sesgo tecnocrático y casi exclusivamente ambiental.

6.4. Planificaciones tácticas y operativas: Iniciativas comunitarias de la UE: el Plan Urban.

El Plan Urban incluye una fuerte inversión pública cofinanciada por la Unión Europea y con participación de los entes locales. La Comisión Europea aprobó la “Iniciativa Comunitaria URBAN” en los años noventa (posteriormente Urban II y III, para periodos de 6 o 7 años). En el Urban II (2000-2006) se plantea como objetivo “la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar el desarrollo urbano sostenible... así como la integración de personas excluidas socialmente mediante el acceso a servicios como la salud, la educación, el transporte público...” (Oficina Técnica Plan Urban-Jaén, 2001:7). En el último, Urban III, para el periodo 2007-13, el objetivo es la “puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias”. Los planes Urban se han centrado en el análisis de zonas urbanas deterioradas (cascos antiguos, zonas semiabandonadas por la desindustrialización, despoblación, sobre envejecimiento) y a partir de su estudio realizar proyectos con una fuerte inversión pública y unos objetivos rehabilitadores de carácter integral, actuando sobre todo en la construcción de nuevos equipamientos (sociales, de salud, educativo-culturales... dependiendo del análisis de cada zona), rehabilitación de edificios y calles, creación de nuevos servicios para la población, etc.

6.5. Plan Comunitario.

Es un plan de desarrollo social de una comunidad concreta (barrio, pueblo, territorio o distrito de una ciudad). Busca especialmente la colaboración pública – social. Hay experiencias de planes comunitarios que han sido impulsados desde departamentos municipales de Servicios Sociales y/o desde asociaciones ciudadanas. Suelen ser, o tratar de ser, planes integrales realizados para un espacio territorial reducido (un barrio o zona de un municipio).

El Plan Comunitario o plan de desarrollo comunitario tiene por tanto como objetivo el desarrollo integral de un territorio o comunidad ciudadana concreta y cercana, realizado habitualmente con metodologías y técnicas participativas, y desarrollado comúnmente en un espacio territorial menor, donde es más factible el impulso de procesos de participación e implicación ciudadana directa, a partir del tejido social existente y con apoyo del personal técnico de los equipamientos de la Administración. Así sus características definitorias son:

- objetivo: desarrollo integral,
- mediante: metodologías participativas,
- ámbito: el de una comunidad ciudadana.

Cuando se quiere realizar un cambio de una realidad social concreta se deben tener en cuenta todos los aspectos de esa realidad y actuar sobre ellos. Un plan comunitario trabaja sobre variables físicas y sociales: económicas, culturales, urbanísticas, medioambientales,... de un espacio concreto. Para conseguir una transformación social interesa que se realicen planes integrales de actuación, implicando tanto a las administraciones públicas como a las entidades privadas (empresas, sociedades) y a las asociaciones y organizaciones sociales no lucrativas (Tercer Sector), consiguiendo así que los diferentes agentes (institucionales, públicos, privados y sociales) lleguen a un consenso y se pongan de acuerdo en los objetivos de desarrollo para su comunidad, colaborando en la realización del Plan.

Los planes comunitarios se desarrollan desde los años 80 y 90 a partir de propuestas de planificadores sociales, como Marco Marchioni³³, buscando especialmente la colaboración pública y social. Sin negar la participación de sectores económicos privados, son impulsados habitualmente por asociaciones u organizaciones sociales y/o por los departamentos de Servicios Sociales de administraciones públicas. Los planes tratan también de integrar y coordinar áreas y programas sectoriales, especialmente los de Servicios Sociales con los de Educación y Salud, y también con Empleo, Cultura, Deporte..., creando *mesas* o grupos de trabajo específicos para cada tema, según las problemáticas que más preocupen a cada Comunidad, buscando una mejor planificación y coordinación de las políticas públicas a la vez que nuevas inversiones para estos sectores (p.ej. nuevos equipamientos para el barrio o zona del plan).

El Plan Comunitario se suele estructurar y organizar en varios niveles, normalmente tres:

- asamblea ciudadana, donde participan todos los colectivos, asociaciones y ciudadanos a título particular,
- mesas o grupos de trabajo sectoriales (juventud, empleo, vivienda,...),
- grupo coordinador o director.

También pueden existir otros grupos de trabajo específicos: comisión de seguimiento con las administraciones públicas, comisión de comunicación, etc.

En algunos casos el propio Plan se registra como una nueva Asociación, con personalidad jurídica propia, para facilitar la gestión de los proyectos y la captación de nuevos ingresos económicos (subvenciones y patrocinios). Ejemplos de planes comunitarios realizados con metodologías participativas se pueden ver en los de Huelva y Málaga (vid.: www.districto5huelva.org, <http://proyectohogarpalmapalmilla.blogspot.com>.)

³³ Ver por ejemplo: Marchioni, (1989): *Planificación Social y organización de la Comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*, donde se relacionan las propuestas de políticas sociales con la animación sociocultural, propugnando metodologías y técnicas participativas. Incluye un capítulo específico sobre cómo realizar un "Proyecto de Desarrollo Comunitario Municipal" (págs. 129 a 142).

6.6. Plan de Inclusión Social.

Los Planes de Inclusión Social nacen de directrices europeas a partir de los planes de lucha contra la pobreza. A finales de los años 1980 y primeros 90 se redactaron los planes europeos de “Lucha Contra la Pobreza” (I, II, III). Paralelamente desde los años 90 se desarrolla el concepto más amplio de planes contra la exclusión social, contemplando la pobreza –concepto básicamente económico y estático- como una parte de la exclusión social que incluiría además de factores económicos, cultural-educativos, del entorno, grupo social de pertenencia, redes sociales... y contemplada a lo largo del tiempo, como un proceso.

De la acción *contra* la exclusión se pasó al concepto, para ponerlo en positivo, de planes *a favor de la inclusión*. En las cumbres de la Unión Europea de Lisboa y Niza (año 2000) se aprueba instar a los Estados miembros al diseño y ejecución de *Planes Nacionales de Inclusión Social*, de carácter anual o bianual, siendo definidos como el instrumento fundamental en la lucha contra la exclusión social en el entorno europeo y en los Estados miembros. Además de planes estatales, se propone que se realicen también a otros niveles: comunidades autónomas/regiones europeas y a nivel local, con la redacción de planes municipales de inclusión social (propuestas muy interesantes si se cumplieran).

En España se redactan de forma bianual, como “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social” (PNAIS, se pueden consultar en Internet con esta denominación) desde el primero de 2001-2003 hasta 2011. Pero en la mayoría de las Comunidades Autónomas no se redactan planes de inclusión social, al menos con esa denominación ni que tuvieran los objetivos globales o integrales que se pretendió darles. Sí hay otras figuras, como los planes estratégicos de servicios sociales. En alguna región sólo se realizó un Plan, como en Andalucía, “Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006”, donde también se propone que se redacten “planes locales participados de inclusión social” que casi ningún municipio desarrolla, aunque en este caso algunos redactan planes “integrales” de bienestar social o de servicios sociales con objetivos parecidos.

Lo positivo de estos planes de inclusión es que suelen abarcar objetivos de inclusión social relacionados con todos los aspectos básicos del Estado de Bienestar: Empleo (que se suele poner como primer objetivo), Educación-Formación-Cultura, Sanidad, Vivienda, Renta Básica –Ingresos Mínimos o “renta de inserción” para población sin recursos, aspecto básico del plan- y programas sociales de inserción para colectivos específicos y grupos vulnerables (minorías, personas con discapacidad, infancia...). Incluyendo programas concretos y medibles, con indicadores. Por ejemplo “reducir en un 2% el número de personas con una renta inferior al 60% de la media de ingresos” en los dos años del plan (documento de Objetivos y metas clave del II PNAIS). Algunos planes incluyen, además de programas y propuestas de acción concretas, los organismos implicados en el desarrollo de cada acción, las administraciones afectadas, cambios normativos necesarios para el cumplimiento de los objetivos, los presupuestos necesarios y los indicadores para su correcta evaluación. En este sentido son buenos ejemplos de cómo realizar de forma completa un plan.

Lo negativo de estos planes ha sido la falta de evaluación crítica sobre sus resultados reales. Han sido muy publicitados y son de fácil acceso para ver todos sus documentos pero es casi imposible encontrar memorias o informes con una evaluación pormenorizada de las acciones incluidas en el plan.

(Para ampliar información ver: Estrategia Europea de Inclusión Social, páginas web de la U.E. y páginas de www.fundacionluisvives.org y de EAPN: Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social.)

6.7. Planificación, gestión y participación en Servicios Sociales. El Plan Concertado.

En la década de los años 80 del siglo pasado se aprobaron los diecisiete Estatutos de las Comunidades Autónomas y todos ellos contienen referencias a los Servicios Sociales, que son asumidos como competencia exclusiva en su desarrollo y ejecución por cada Comunidad Autónoma. Así, en esa década y en los años 90 cada parlamento autónomo aprobó su propia legislación sobre Servicios Sociales. Por este motivo no se llegó nunca a promulgar una ley general, estatal, sobre Servicios Sociales. Desarrollo diferente tuvieron otros temas sociales relacionados: lo relativo a la Seguridad Social (que se mantuvo como competencia centralizada) y a la salud que si contó con una Ley General de Sanidad estatal desde 1986, aunque luego haya tenido su propio desarrollo normativo autonómico. Solamente en 2007 entra en vigor la legislación estatal sobre dependencia (Ley 39/2006) que, aunque para algunos constituye el cuarto pilar del Estado de Bienestar, realmente legisla sólo sobre una pequeña parte de las competencias tradicionalmente reservadas a los Servicios Sociales.

Paralelamente a este desarrollo autonómico, y buscando una cierta armonización del mismo, a finales de los años ochenta del siglo pasado la Dirección General de Acción Social (del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) impulsó la descentralización mediante el denominado *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales*, firmado paulatinamente, mediante un convenio-programa, con las Comunidades Autónomas a partir de 1988. Es decir, el Ministerio impulsó un acuerdo unitario para que la descentralización de los Servicios Sociales fuera más allá de los niveles regionales, acordándose mediante este convenio en forma de “Plan Concertado” que los servicios básicos y generales fueran prestados directamente por el nivel administrativo territorial más cercano a la ciudadanía, es decir los ayuntamientos y otros entes locales (como las Diputaciones). El Estado y cada Comunidad Autónoma financiarían conjuntamente “una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situaciones de necesidad”.

Ya en 1985 la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL) promulgaba que los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes tienen competencias sobre los Servicios Sociales, estando obligados a prestar dichos servicios. En el caso de los municipios de menos población estos se prestan a través de las Diputaciones Provinciales, como “ayuntamiento de ayuntamientos” que pueden promover y subvencionar la creación de mancomunidades y agrupaciones de municipios (hasta sumar más de 20.000

habitantes por agrupación) para una mejor prestación de los citados Servicios Sociales. A partir del Plan Concertado y de forma paulatina, todos los municipios españoles de más de 20.000 habitantes y los de menos de forma agrupada, van creando sus propios equipamientos y centros de acción social que prestan los Servicios Sociales Básicos, Generales o Comunitarios (la atención primaria, con diferentes denominaciones según cada Autonomía); mientras que los Servicios Sociales Especializados se desarrollan con financiación y ejecución directa de las Comunidades Autónomas, como son los centros de día, las residencias de mayores, los centros de atención de drogodependencias, centros para personas con discapacidad, etc.

En el Plan Concertado se consensua (y el Ministerio consigue una cierta unificación estatal) que las *Prestaciones Básicas de Servicios Sociales* que se deben poner en marcha desde todos los “Centros de Servicios Sociales” de atención primaria tengan por objetivo cubrir cuatro necesidades básicas, cada una de las cuales se abordará mediante el desarrollo de programas específicos. Se comienza por la unificación en la prestación de estas cuatro prestaciones básicas: “información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, y prevención e inserción social”, Gutiérrez Resa, A. (2001:92). En el desarrollo de los convenios anuales a que da lugar el Plan Concertado estas cuatro prestaciones básicas se van ampliando y concretando, incorporando en la última citada de “prevención e inserción social” la de “fomento de la solidaridad: la cooperación social” destinada a “potenciar y promover la participación y organización comunitaria, con entidades sin ánimo de lucro, agrupaciones de voluntariado y grupos formales e informales” (GUTIÉRREZ RESA, 2001:104,105). De una forma más pormenorizada otros autores explican estas cuatro prestaciones básicas (algunos hablan de su desarrollo en cinco programas) que son las que realmente se plantean en la práctica como obligatorias para prestar en todos los centros de SS.SS., que constituyen la red estatal del Sistema Público de Servicios Sociales. A partir de C. Alemán (2002:22), de A. Lascorz y M. Pardo (2002: 47) y de Mogín, Teresa (1996:22) podemos concluir que las prestaciones básicas de los Servicios Sociales incluidos en las legislaciones autonómicas y los programas que las abordan deben ser:

1. Información y primeras orientaciones para acceder a los recursos que garantice la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía. Necesidad básica que se cubre mediante el programa o Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento (SIVO ó SIVOA).
2. Necesidad de Convivencia para la realización personal y familiar: programas de familia y convivencia, apoyos a la unidad convivencial, alojamiento alternativo, teleasistencia y Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD).
3. Necesidad de integración, prevención e inserción social. Incluye proyectos de intervención con minorías e inmigrantes, y la renta básica o ingreso mínimo de inserción (que se legisla a lo largo de los años noventa de forma diferente por cada Comunidad Autónoma).

4. Programas de participación ciudadana, fomento de la solidaridad, cooperación social y promoción de la vida comunitaria. Que incluye programas de fomento del voluntariado y del asociacionismo.

Las prestaciones básicas citadas en último lugar han sido las que menos se han desarrollado mediante programas concretos de actuación obligatorios para todos los centros. Sí que tuvieron un cierto auge los relacionados con la potenciación del voluntariado a partir de mediados de los años noventa (después del éxito del voluntariado en las olimpiadas de Barcelona y el auge de ONG de cooperación). Se plantea así uno de los debates casi permanentes en la acción social, sobre si el apoyo y captación de voluntariado es una forma de potenciar la participación individual y solidaria o si constituye también una manera de ahorrar dinero en las administraciones públicas y una competencia desleal que reduce la contratación de nuevos profesionales. Seguramente todos estos aspectos se dan en la práctica.

En los Centros de Servicios Sociales los programas relacionados con la participación colectiva, el asociacionismo y el desarrollo comunitario han sido menos desarrollados e históricamente han ido disminuyendo, década a década, frente al peso adquirido en el trabajo social de la atención individualizada y la tramitación de ayudas. Aun así es evidente que en los Centros de SS.SS. de este nivel básico, con estos cuatro programas a desarrollar, es donde más fácilmente se puede implementar una gestión y planificación participativa. A los Centros de SS. SS. se les considera “la puerta de entrada” a los servicios públicos y a las administrativos locales, tanto para las personas como para las familias y los grupos o colectivos (PORRAS, 1998). Si nos fijamos en estos cuatro programas vemos que es fácil gestionarlos con colaboración ciudadana, incluso con participación directa mediante la cogestión o gestión colegiada, o al menos con el control y la colaboración del Consejo de participación de Servicios Sociales. Fácilmente se pueden desarrollar participativamente pero en pocos municipios se practica.

Los Consejos de participación de Servicios Sociales o de *Bienestar Social* han existido –y existen- como consejos consultivos en numerosos municipios, diputaciones y autonomías. Formados por representantes de tres *estamentos* (como todos los consejos): representantes de la Administración pública a nivel político (partidos o grupos municipales) y de las entidades ciudadanas, más el personal profesional o técnico asesor (con voz y sin voto). Pero su funcionamiento ha sido bastante errático por ser solo consultivos, frecuentemente con unas competencias no muy claras y con convocatorias escasas, muy dilatadas en el tiempo, que provocan un difícil trabajo y seguimiento de los acuerdos, y un funcionamiento bastante burocrático.

Siendo los Centros de SS.SS. el nivel más cercano a la población y con un espacio territorial bien definido sobre el que actuar (barrios concretos de una gran ciudad, una ciudad media o la agrupación varios pueblos, normalmente entre 20.000 y 30.000 habitantes) se pueden implicar en el desarrollo comunitario y local si hay un interés político o una “apuesta” clara por el desarrollo social colectivo. Los niveles de cogestión o gestión participativa evidentemente son más fáciles en estos centros casi de barrio que en los centros especializados de S. Sociales, como igualmente pasa en otras áreas, como por ejemplo en la Salud o la Cultura: es más fácil organizar la participación ciudadana en los centros de atención primaria, o en los centros

cívico culturales que en un Hospital o en un Teatro o Museo, donde se pueden crear otro tipo de estructuras participativas, más sobre el control que sobre la gestión directa (ALBERICH, 1999:168).

El desarrollo de estructuras participativas para la planificación, programación y evaluación de las políticas sociales desde Consejos u otros entes (como plataformas o foros, aún menos desarrollados) exige ese interés desde los ámbitos del “poder” de escalar en los niveles de la participación, desde la mera información hacia la consulta y la participación en la gestión (ALBERICH Y ESPADAS, 2011:125-127). Una opción clara es obligar a que al menos los planes y los programas sociales anuales, los presupuestos y los proyectos y decisiones más importantes sean necesariamente debatidos y aprobados previamente por el Consejo, es decir que sea un órgano preceptivo, de consulta previa y con obligación de emitir informe antes de la aprobación oficial, aunque no sea ejecutivo.

A pesar de que en general la participación ciudadana puede sufrir más trabas en los niveles y centros más especializados, en algunas experiencias parece que ha sido más efectiva la creación de órganos de participación directa sobre asuntos concretos, como grupos de interés o para temas y grupos de población específicos, como son los Consejos de Mayores (para la participación sobre todo lo relativo a la población mayor), o la participación de *juntas directivas* internas, elegidas por los usuarios de un Centro de Día, para la colaboración en la gestión del centro (equipamiento de la Comunidad Autónoma), o en otros temas tenemos la experiencia del positivo funcionamiento de un “Foro de Inmigración” (provincial o municipal) o de Consejos de Infancia. Que la experiencia de creación de un órgano de participación sea positiva o negativa, funcione o no, parece que depende más de esa voluntad de las partes de hacerlo funcionar y del ámbito político de tomárselo en serio, que del nivel o el tema elegido.

En este tema no está ausente en Servicios Sociales el debate entre los partidarios de primar la especialización y los que ponen el énfasis en el territorio, al igual que en otras áreas (salud, cultura, deportes,..). Las redes de centros de atención primaria o de base se crean de una forma homogénea en el territorio, aunque puedan contener diversas especialidades o características propias, pero su objetivo es que toda la población pueda acceder en casi igualdad de condiciones a los mismos equipamientos y servicios.

Los partidarios de primar la especialización se apoyan en la complejidad social actual, en buscar la satisfacción de las diferencias individuales (de gustos, preferencias, cultura,...) y en la necesidad de especializarse en profundidad en las diversas problemáticas sociales modernas (precarización, formación técnica, drogodependencias, migraciones y sus tipos,... la lista es interminable). De ahí que propugnarán la necesidad de crear equipamientos de gran calidad y especialización. Para los segundos hay que hacer hincapié en la unidad de acción en el territorio, que asegure la igualdad básica de oportunidades para todos, a partir de la cual sí es necesaria la especialización. Manuel Porras (1998) rescata algunas aportaciones de la Unión Europea sobre el concepto de Servicios Sociales y Territorio:

- El territorio, donde están los ciudadanos, es el escenario en que se producen y se pueden afrontar los problemas sociales.

- El enfoque territorial y transversal debe superar objetivos de políticas sectoriales o distribuciones competenciales.
- El desarrollo comunitario, sostenible, debe ser objetivo y compromiso compartido en las políticas de Servicios Sociales.
- Las administraciones Locales son las Administraciones adecuadas para articular esta estrategia.” (PORRAS, 1998).

El tema no se resuelve con los dos niveles clásicos citados: nivel básico y especializado, evidentemente tiene muchas lecturas y está relacionado directamente con el apartado siguiente sobre los planes integrales.

3. PLANES Y PROGRAMAS INTEGRALES.

3.1. Los tres sectores.

Como hemos visto la mayoría de las planificaciones citadas plantean entre sus objetivos ser globales o integrales pero no lo consiguen. De los tres sectores principales existentes en la sociedad, Estado (administraciones públicas), Mercado (sociedades y empresas privadas) y Ciudadano (asociaciones, Tercer Sector, entidades no lucrativas), en cada tipo de planificación se busca más la colaboración de un sector u otro. Depende en buena medida de *quién* es el que lleva la iniciativa y *para qué* se realiza. Por ejemplo, en los planes estratégicos el *partenariado* está pensado especialmente buscando la colaboración con las empresas privadas desde la iniciativa pública. En los planes comunitarios las áreas sociales de la administración pública colaboran con asociaciones ciudadanas o son estas las que solicitan la colaboración de la administración.

En la figura siguiente vemos un requisito para caminar hacia la integralidad de los planes:



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Los principios.

López Cabanas y Chacón (1997:76) constatan que “Todos los sistemas de Protección Social están estrechamente relacionados entre sí. Los déficit o dificultades de uno de ellos influyen en el resto”. Según estos autores para que la planificación sea integral debe estar regida por cuatro *principios*:

- *Globalidad*, tomar en consideración todas las necesidades de los individuos.
- *Integración*, se concibe el entorno social como un conjunto de miembros interrelacionados.
- *Participación*, se precisa la implicación de todos.
- *Coordinación*, para evitar duplicidades. Y para crear sinergias.

Como desarrollo de estos cuatro principios estarían las *características definitorias* de las planificaciones integrales que serían:

- a) Conciben la realidad social como una compleja red de decisión.
- b) Se consideran las especificidades locales referidas a un contexto más amplio (regional, nacional, internacional).
- c) Potencia el desarrollo endógeno del territorio.
- d) Precisa y fomenta la participación de los agentes sociales implicados (LOPEZ CABANAS y CHACÓN, 1997: 82,83).

Si partimos de una concepción sistémica y holística, los cambios concretos y locales en un sistema social afectan al resto, los cambios particulares afectarán

al conjunto. En una comunidad, lo particular afecta a lo global y al revés, los cambios externos afectarán a los miembros particulares.

Por otra parte surge la pregunta ¿Se ha elaborado democráticamente y con participación ciudadana? Para que la participación sea profunda se debe practicar en todos los momentos del proceso. Es decir, ¿quién planifica la participación y quién participa en la planificación de la propia planificación? no son preguntas retóricas. La participación ciudadana se puede construir en todos los momentos del proceso: antes de la elaboración del plan (qué plan definimos y para quién), en su realización o elaboración, en la constitución de los órganos planificadores, en su ejecución y en su análisis, en la evaluación.

3.3. ¿Cómo conseguir que un plan, de cualquier tipo, sea integral? **Tres preguntas básicas.**

Para que el plan sea integral y la participación democrática sea completa hemos visto primero que es necesario la participación de los tres sectores: público, privado y social y, en segundo lugar, los principios y características definitorias que debe cumplir el plan. En tercer lugar veamos cómo integrar estos aspectos fundamentales a tener en cuenta en el desarrollo, mediante qué preguntas podemos asegurarnos que el plan que estamos haciendo sea integral. Estas podrán variar en el tiempo pero podemos consensuar que para realizar un Plan que sea integral y sostenible a largo plazo deberíamos preguntarnos cómo afecta a los diferentes grupos de población y al espacio territorial, al entorno. Para saberlo proponemos hacernos tres tipos de preguntas en tres ejes o líneas diferentes (a partir de VILLASANTE, 1994):

6.8. ¿Es justo, promueve la justicia social, la igualdad socioeconómica y la equidad, es solidario? *Línea roja* de análisis.

6.9. ¿Es sostenible en el territorio a largo plazo, medioambientalmente? Ver la huella ecológica (capacidad de reposición, renovación natural y absorción de nuestras actuaciones). *Línea verde*.

6.10. ¿Es igualitario. Favorece la igualdad de género y entre las diferentes minorías y grupos de población (infancia, juventud, mayores...)? *Línea violeta*.

Ejemplos de planificaciones y programas integrales son los presupuestos participativos, algunos planes comunitarios y los PAI (Plan de Acción Integral) o PAIs (si añadimos sustentable) realizados mediante metodologías participativas, como la Investigación-Acción Participativa (IAP).

3.4. En los ayuntamientos

En los Ayuntamientos es bastante habitual que cada Concejalía y cada departamento funcione de forma independiente de los demás y no haya una verdadera coordinación de políticas hacia cada grupo de población (infancia, jóvenes, mayores,...). Si es difícil la coordinación, más aún lo es el desarrollo de planes integrales, aunque sean convenientes para unificar la acción sobre la población de cada territorio. Hay que recordar que el municipio es el único

espacio donde se concretan y desarrollan todas las políticas, de todos los niveles. Las personas individuales, las familias y grupos demandan recursos y un buen servicio, independientemente de que se realice desde el Estado, la Comunidad Autónoma o el Ayuntamiento y sus diferentes concejalías. Por ello, es el Gobierno municipal de cada Ayuntamiento el que puede coordinar y liderar las políticas para cada grupo poblacional.

Tendríamos así la elaboración concreta de los programas de actuación en un territorio concreto como es el municipio. Una vez consensuado quién debe participar en la elaboración del plan, con qué principios y fundamentos y consiguiendo que sea sustentable y equitativo, no debemos caer en los errores que comentábamos anteriormente. Que sea un área o departamento sectorial el que dirija su elaboración inevitablemente le daría un sesgo u otro. Por lo tanto debe ser un órgano colectivo representativo quien dirija y coordine su puesta en marcha y que, por ejemplo, ese órgano dependa directamente de la presidencia o alcaldía (no de un área concreta o concejalía).

Teniendo en cuenta que cualquier actuación afecta al resto tendríamos que resolver el problema de los cruces de variables temáticos: por un lado tenemos “grupos de población” (infancia, juventud, mayores, mujer, inmigración...) que demandan actuaciones específicas y en algunos casos “programas integrales” para ese grupo de población y, por otro lado, tenemos las áreas sectoriales funcionales: urbanismo, cultura, servicios sociales, educación, salud,... Tendríamos que hacer así un plan con al menos estos dos ejes: por un lado los horizontales, los grupos de población que exigen acciones transversales, y en las columnas verticales las áreas funcionales o sectoriales que afectan a todos los grupos. Por ejemplo desde urbanismo y política territorial se debe hacer la planificación de espacios que afectarán a infancia, juventud, mayores,... y así sucesivamente. Veamos un ejemplo:

PROGRAMAS PARA LAS DIFERENTES ÁREAS Y GRUPOS DE POBLACIÓN

(Ejemplos de programas de actuación en un municipio para la elaboración de un plan integral)

Áreas Grupos	EDUCACIÓN	CULTURA Y DEPORTE	SALUD	URBANISMO M.AMBIENTE	SERVICIOS SOCIALES
INFANCIA	Programas en Centros de enseñanza	Escuelas deportivas municipales	Revisiones en colegios,	Calles y parques seguros para la infancia...	Protección del menor, malos tratos, derechos de la infancia...
MAYORES	Visitas a colegios, grupo de cuenta cuentos, juegos tradicionales,...	ASC para mayores. Instalaciones deportivas adaptadas para mayores	Prevención, educación para la salud,	Adaptación, Eliminación barreras arquitectónicas	Servicios para mayores (SAD, Dependencia...)
MIGRACIÓN	Refuerzo en educación para los no hispano-hablantes	Desarrollo programas interculturales, fiestas,...	Prevención,...	Equipamiento para centro intercultural, asesoramiento en vivienda	Mediación comunitaria, asesoramiento

Otros grupos de población (horizontales): Juventud, Mujer, Personas con Discapacidad,...

Otras áreas (funcionales o verticales): Transporte, Seguridad y Protección Civil, Promoción Económica y Empleo, Vivienda...

Y por último tendríamos que ampliar este cuadro con las actuaciones para cada grupo de población en el resto de grupos: por ejemplo un plan integral para mayores contemplaría actuaciones también en infancia (en los colegios, acciones inter-generacionales,...), en “mujer”, programas para mujeres mayores sobre sus problemáticas específicas, en “inmigración” (ídem, creación de grupos de mayores interculturales, foros “yo también fui inmigrante”...), etc. Para ser completo nos obligaría a realizar un cuadro tridimensional, con tres tipos de variables o dimensiones a cruzar.

En síntesis:

- Que la planificación sea *integral* depende de la metodología utilizada, de quién y cómo se realiza, y puede estar presente o no en cualquier tipo de Plan (normativo, estratégico, táctico, operativo, territorial, sectorial, para un grupo de población...), aunque será más fácil y útil en la planificación estratégica y en la territorial-comunitaria. Que sea integral dependerá además de que se cumplan los principios de globalidad, integración, coordinación y participación... y de las tres preguntas-líneas básicas.
- La planificación es *participativa* dependiendo del método y de las prácticas de cómo, con quién y para quién hacemos el plan; antes, durante y después de su elaboración.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERICH, Tomás (1999): “Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. Propuestas para una gestión eficiente de lo público”. En: *Política y Sociedad*, 31. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

ALBERICH, Tomás y ESPADAS, Ángeles (2011): “Asociacionismo, Participación Ciudadana y Políticas Locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén” *Revista Alternativas de Trabajo Social* nº 18. Universidad de Alicante.

ALEMÁN BRACHO, C. (2002): “El sistema público de Servicios Sociales en España”. En Fdez. García y Ares Parra (coord.): *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid, Alianza Editorial.

ANDER EGG, Ezequiel (1995): *Diccionario del Trabajo Social*. Buenos Aires, Ed. Lumen.

GUTIÉRREZ RESA, A. (2001): "El Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en España (once años del Plan Concertado)". Madrid, REIS nº 93.

LASCORZ FUMANAL y PARDO ALFARO (2002): "La organización en la práctica de los Servicios Sociales". En Fdez. García y Ares Parra (coord.): *Servicios Sociales: Dirección, gestión y planificación*. Madrid, Alianza Editorial.

LÓPEZ CABANAS, M. y CHACÓN FUERTES, F. (1997): *Intervención psicosocial y servicios sociales*. Madrid, Ed. Síntesis.

MARCHIONI, Marco (1989): *Planificación Social y organización de la Comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*. Madrid, Editorial Popular.

MOGÍN, M. Teresa (1996): "Incidencia del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de SS. SS. de Corporaciones Locales". En: *Congreso de Servicios Sociales Municipales*. Sitges. Diputación de Barcelona.

OFICINA TÉCNICA PLAN URBAN-JAÉN (2001): "La Iniciativa Comunitaria Urban en Jaén 2001-2006". Ayuntamiento de Jaén.

PORRAS, Manuel (1998): conferencia en el Master de Investigación, Gestión y Desarrollo Local, Univ. Complutense de Madrid (documento no publicado).

VILLASANTE, Tomás R. (1994): "Metodologías Participativas". Conferencia impartida en el Ateneo Madrileño y Coacum - Asociaciones Culturales. Madrid (no publicado).

AGENDAS 21 LOCAL A TRAVÉS DE METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Luis Arnánz Monreal*
Roberto Belmonte Saa*
Néstor García Montes*
Pedro Heras Manso*

1. CONTEXTUALIZACIÓN

En el año 1992 se celebra en Río de Janeiro la *Conferencia Internacional de Naciones Unidas por el Desarrollo y el Medio Ambiente*. Esta conferencia, llamada también “Cumbre de la Tierra” tuvo una gran relevancia a nivel internacional. Acudieron representantes de más de 173 países, mientras que más de 17.000 personas asistieron al Foro de ONG celebrado paralelamente a la Cumbre.



Entre otras cosas, en este encuentro mundial se aclaró el concepto de desarrollo sostenible, se firmaron por primera vez Convenios sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica y se creó un Plan de Acción denominado *Programa 21 de las Naciones Unidas* con diversos compromisos medioambientales que asumían la mayoría de los países presentes. En el capítulo 28 del Programa 21 se instaba a las autoridades locales de todo el mundo a elaborar de forma participativa su propio plan de acción local o *Agenda 21*, de manera que se llevara a la práctica una conocida frase referida al desarrollo sostenible: “piensa globalmente, actúa localmente”.

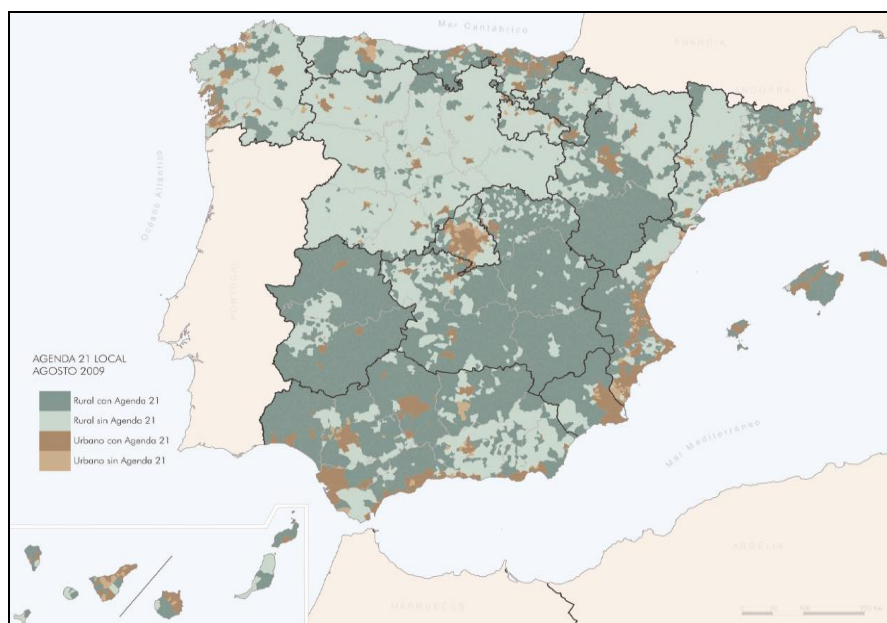
1.1. La Agenda 21 Local en España y metodologías aplicadas

En España las primeras experiencias de Agenda 21 Local se dan en municipios de la provincia de Barcelona con el apoyo de la Diputación y en

* Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible - CIMAS

otras localidades como Vitoria (Euskadi) o Calviá (Baleares). En el año 1994, por iniciativa del ICLEI (Internacional Council of Local Environmental Initiatives) y la UE surge la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. En ese momento casi 100 municipios de España se adscriben a la Campaña firmando la *Carta de Aalborg*, documento por el cual un municipio se compromete a implantar la Agenda 21 Local y llevar a cabo políticas en favor del desarrollo sostenible.

El número de municipios europeos firmantes de la Carta de Aalborg fue aumentando durante los siguientes años llegando a ser más de 2.600 en el 2010. Lo mismo sucedió con el número de municipios en España con *Agenda 21 Local*, llegando a contabilizar el OSE (Observatorio de la Sostenibilidad de España) 3.763 municipios en el año 2009. Actualmente en nuestro país, en la mayoría de municipios urbanos de más de 30.000 habitantes se han llevado a cabo procesos de elaboración de la Agenda 21 Local. La conclusión es que la Agenda 21 Local ha sido una iniciativa que ha tenido especial acogida en Europa, y uno de los países donde se ha dado una mayor implantación ha sido España³⁴. Pero la pregunta es: ¿En qué casos realmente los planes de acción Agenda 21 han influido para que las políticas locales sean más sostenibilidad y respetuosas con el medio ambiente, además de transparentes y participativas?



Mapa con municipios rurales con Agenda 21 Local (en verde oscuro) y municipios urbanos con Agenda 21 Local (en marrón oscuro) (2009)

³⁴ En el año 2001 el ICLEI realiza una encuesta mundial sobre Agenda 21 Local previa a la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible que se celebró en el 2002 en Johannesburgo. Los resultados de esta encuesta señalaron que, de las 6.416 prácticas de Agenda 21 Local identificadas en 113 países de todo el mundo, 5.292 corresponden a países europeos y entre todas estas 359 eran de España.

2. METODOLOGIAS USADAS PARA LAS AGENDAS 21 LOCALES:

En las Agendas 21 Local se reconocen convencionalmente 3 fases:

- Fase 1: Elaboración de un Diagnóstico.
- Fase 2: Elaboración del Plan de Acción o Agenda 21.
- Fase 3: Ejecución y Seguimiento del Plan de Acción.

Teniendo en cuenta esto, los habituales resultados que se esperan de una Agenda 21 Local son: Diagnóstico, Plan de Acción y Sistema de Indicadores de Sostenibilidad.

En España, se ha utilizado la metodología propuesta por el ICLEI en la “Guía europea para la planificación de Agendas 21 Locales” y, sobre todo, la metodología promovida por la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) en el “Código de Buenas Prácticas Ambientales”. En esta última metodología se aconseja que en las Agendas 21, además de una Diagnósis y un Plan de Acción, se elaboren también un Plan de Participación Social y de Comunicación y un Plan de Seguimiento para la ejecución de la Agenda 21. En términos de participación ciudadana, en el mejor de los casos se han constituidos *Foros de Sostenibilidad o Agenda 21*, pero lamentablemente en la práctica estos órganos han carecido de continuidad tras la elaboración del Plan de Acción y han tenido una composición poco abierta a una participación amplia de la ciudadanía.

2.1.Principios y mecanismos característicos de la metodología participativa:

Las metodologías participativas utilizadas por CIMAS para el desarrollo de las Agendas 21 están avaladas tanto por su rigor científico como por los éxitos y buenos resultados prácticos obtenidos tras su aplicación desde la década de los noventa en proyectos nacionales e internacionales de distinto tipo: Planes Comunitarios, Presupuestos Participativos, Proyectos de desarrollo local y cooperación, etc. Las principales influencias de tradiciones metodológicas participativas han sido, entre otras, la “filosofía de la praxis” (Gramsci), la “Investigación-Acción-Participativa” (Fals Borda) y la “pedagogía popular” (P. Freire).

El Observatorio CIMAS empezó aplicando metodologías participativas para Agendas 21 el año 2002 en Arganda del Rey y desde entonces ha seguido haciéndolo en otras localidades, por ejemplo Jaén, y en municipios de muy diverso tipo dentro de la Comunidad de Madrid: rurales (Olmeda de las Fuentes), residenciales (Villanueva del Pardillo, Villalbilla, Serranillos del Valle), municipios con un reconocido patrimonio histórico y natural (Aranjuez), urbanos (Pinto, Torrejón de Ardoz) y grandes urbes (la ciudad de Madrid).

Para el Observatorio CIMAS la participación consiste en la implicación activa de la población en el conocimiento, debate, planificación y actuación de los asuntos públicos o comunes de la sociedad. La participación es un proceso de ejercicio de los derechos y responsabilidades políticas, con lo que conlleva de reparto y gestión del poder.

Se puede decir que es una extensión y profundización de la democracia representativa. Por ello, lo que debe predominar en el impulso de la participación no son las técnicas de consulta o colaboración, sino la adaptación de las técnicas a las características y posiciones de los actores, de modo que la participación sea un proceso de construcción de conocimiento, de toma de decisiones y de corresponsabilidad en la acción, a partir de la negociación entre los actores y sus intereses.

En consecuencia y en contra de lo que viene siendo habitual en la mayoría de los municipios, la participación no puede circunscribirse a las elites: los partidos políticos, las organizaciones sociales, y los ciudadanos más instruidos y liberados de necesidades individuales apremiantes. Por eso, el proceso de elaboración de diagnósticos y Planes de Acción en las Agendas 21 no solamente deben permitir sino promover la intervención del mayor número de personas y grupos sociales existentes, por lo que la difusión viene a ser también otro factor fundamental. Además, es importante contar con una participación abierta y accesible en los Foros de Sostenibilidad y otros órganos de participación que se constituyan.

3. PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE SUSTENTA LA METODOLOGÍA PARTICIPATIVA APLICADA A LAS AGENDAS 21:

Los principios prácticos más importantes son:

- 1) Que los procesos de Agenda 21 sean tanto una herramienta de diagnóstico, planificación y ejecución de los planes, como un espacio para la construcción de cultura de la sostenibilidad o, si se prefiere, del desarrollo sostenible. Se debe promover la información, sensibilización y autoeducación ecológica como herramientas imprescindibles para una adecuada planificación. La reflexión sobre la situación medioambiental no puede quedarse en los típicos problemas de ruido, suciedad, congestión del tráfico, zonas verdes, etc.
- 2) La reflexión y sensibilización ciudadana deben hacerse a través de elementos convivenciales y afectivos, trabajando con los niños, las familias, las redes sociales y los grupos de convivencia. El desafío consiste en pasar de la adhesión ciudadana a valores medioambientales (que se generan y nutren de la convivencia cotidiana) al debate consciente de los problemas, de sus causas, responsabilidades y soluciones, y una vía eficaz de conexión entre ambos campos lo ofrece todo lo vinculado con lo afectivo comunitario.
- 3) La planificación del desarrollo local sostenible no puede asentarse en el modelo actual predominante, requiere un cambio en la concepción de la ciudad, un nuevo horizonte que dote de sentido, totalidad y coherencia a la planificación local del desarrollo sostenible. La contradicción entre los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y los Planes de Acción Ambiental de las Agendas 21 Locales, pone de manifiesto esa

ausencia de un modelo alternativo que sea social, económica y medioambientalmente sostenible. La ciudad debe dejar de ser esa especie de organismo colectivo que se estructura y funciona al margen de la conciencia de los ciudadanos que lo componen.

- 4) La Agenda 21 Local es un proceso social de consenso que parte de una realidad conflictiva. Dada la disparidad de concepciones y de intereses en juego, la construcción de cultura de la sostenibilidad, la creación consensuada de un modelo colectivo de ciudad y la planificación del desarrollo sostenible serán inevitablemente conflictivas. La experiencia demuestra que el mensaje generoso del ecologismo choca con los intereses privados de los actores dominantes y con comportamientos individuales antiecológicos, conllevando inexorablemente la disputa entre modelos, propuestas y actores.
- 5) Respecto a la incorporación e implicación de los actores, el primer paso de la planificación participativa debe consistir en informar a la población y, sobre todo, en promover y dinamizar su interés e implicación. Si la participación se abre a todos los ciudadanos y no únicamente a las elites o a los que están organizados para ello, es indispensable que funcionen previamente mecanismos modernos, innovadores y adecuados de comunicación con los distintos tipos de colectivos.
- 6) Además, para que los ciudadanos se impliquen, deben percibir que se trata de un verdadero proceso participativo, en el que pueden intervenir de varios modos (asambleas, grupos de trabajo, envío de propuestas, concursos, etc.). Y, sobre todo, deben tener el convencimiento de que existe el firme compromiso institucional de llevar a cabo la planificación consensuada de manera participada.
- 7) La participación es, sobre todo, una cuestión de poder: quién y con qué poder se participa y qué resultado se produce respecto a su redistribución. En este sentido, desde una perspectiva operativa y dando por supuesta la existencia de estructuras jerárquicas y de relaciones de poder desiguales, conviene partir de una distinción elemental de actores que contemple las posiciones y los intereses básicos presentes en la comunidad.
- 8) Pasar de la Planificación a la Acción: Obviamente, todas las fases del proceso son importantes, pero el horizonte que concede sentido a la investigación y la planificación, lo que demuestra que se trata de un reparto del poder y que existe un compromiso con el desarrollo sostenible, es que se lleve a cabo lo planificado, y que los ciudadanos se corresponsabilicen del trabajo, hagan el seguimiento y evalúen la ejecución.



Presentación pública del Plan de Acción y Consejo de Sostenibilidad de la Agenda 21 de Jaén

4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN:

Para hacer operativos estos principios se procede del siguiente modo:

- 1) *Diagnóstico*, apreciación situacional (en terminología de Carlos Matus) o síntomas iniciales (Tomás R. Villasante): Punto de partida donde deben aparecer los problemas y las autocríticas de los distintos actores que inician el proceso de Agenda 21 en el municipio. En este momento, más que explicar la realidad, lo que se plantea explicar son las carencias presentes para comprender los problemas reconocidos, y los objetivos generales que se proponen para superar esta situación. Es decir, estamos en una apreciación provisional, pero más con el carácter de síntoma o de situación problemática que interpela a los actores para plantearse sus lagunas, y una investigación y acciones consecuentes, que como diagnóstico objetivo de la realidad.
- 2) *Análisis de redes y de conjuntos de acción*: Abrir el campo de la investigación a las redes amplias de los ciudadanos, empresarios, asociaciones formales y grupos informales para, a partir de este conocimiento, iniciar la construcción de propuestas y acciones. Tanto para hacer posibles y viables los planes de acción y las estrategias propuestas, como para construirlos desde las potencialidades de los distintos actores, sabiendo que hay relaciones conflictivas entre ellos y también otras que situadas estratégicamente pueden ser muy eficaces. Por tanto, el análisis de las posiciones de los actores, y sobre todo de sus relaciones (y sus potenciales nuevos conjuntos de acción), es prioritario. En este sentido, se emplean técnicas de elaboración de sociogramas, que son una representación gráfica de las relaciones sociales que están presentes en un momento determinado entre un conjunto de actores, con vistas a transformar la situación.
- 3) *Análisis de posiciones discursivas y de los planteamientos de los diferentes actores respecto a la problemática medioambiental y a las*

soluciones a implementar: Se trata de conocer a través de técnicas de tipo cualitativo (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, entrevistas grupales) y participativo (talleres de trabajo con técnicas como DAFO, Flujograma, grupos nominales, EASW) las afinidades y discrepancias existentes entre los actores del municipio sobre la percepción-explicación causal de los problemas, sobre las alternativas a aplicar para solucionarlos y sobre las responsabilidades de cada uno en el desarrollo de las acciones.

- 4) *El paso a la acción:* La ejecución de lo planteado previamente, requerirá la capacidad de reconducir las situaciones nuevas que se presenten, monitorear las dificultades no previstas, y estar en situación de evaluar y corregir constantemente los procesos. Para esto hay que dotarse de una serie de instrumentos y técnicas organizativas capaces de afrontar un cronograma que por muy bien que lo hayamos establecido siempre tiene que estar abierto a correcciones ante los imprevistos de estas situaciones complejas. Para ello se establecerán mecanismos de evaluación, de cronograma y de organigrama de funcionamiento, así como momentos de revisión para ir corrigiendo las decisiones erróneas de forma participativa y eficiente.

En lo sustancial, para elaborar participativamente Planes de Acción (Agendas 21 Locales) se parte de una selección de qué problemas abordar prioritariamente, a partir de los síntomas detectados, y se abren dos direcciones o momentos: por una lado, apreciar las redes de los actores y sus motivaciones y estrategias, en medio de las cuales han de surgir propuestas, y por otro la elaboración de los contenidos de las propuestas mismas que jerarquicen la intervención en los nudos críticos de cada cadena causal.

4.1. Logros:

El valor añadido que supone la aplicación en las Agendas 21 Locales de una metodología participativa se resume en los siguientes puntos:

- La participación presenta una dimensión instrumental de toma de decisiones que supone una mayor eficacia para la consecución de determinados objetivos, además de implicar también una dimensión básica de profundización de la democracia.
- La participación ciudadana permite a la Agenda 21 Local configurarse como espacio pedagógico que facilite la reflexión sobre la complejidad de nuestro sistema de producción, distribución y consumo y sobre la construcción de la ciudad.
- Es un medio fundamental para lograr el cambio social de actitudes y de mentalidad, que son un requisito ineludible para alcanzar el desarrollo sostenible.

- Se favorece la aceptación de los planes y su ejecución, pues se produce una apropiación social del proyecto que facilita su desarrollo e implementación por parte de los afectados. En una tradición de gestión de lo público que concibe a los ciudadanos como meros destinatarios receptores de los planes elaborados por políticos y técnicos, con la consiguiente ineficiencia que ello conlleva, la participación aparece como una fórmula necesaria para elaborar planificaciones realistas y para facilitar su ejecución exitosa.
- El establecimiento de mecanismos de participación y la implicación de la población en el desarrollo local constituyen una herramienta clave para encauzar el conflicto y reunir esfuerzos que incrementen la potencialidad de lo local.

5. UN CASO PRÁCTICO: LA AGENDA 21 DE PINTO (MADRID)

El proyecto se estructura en tres etapas: diagnóstico, planificación y ejecución.

5.1. Diagnóstico:

Se trata de realizar un diagnóstico de carácter demográfico, socioeconómico, ambiental y territorial de Pinto a lo largo del año 2002. El propósito que guía esta tarea es conocer los componentes fundamentales del municipio relacionados con la problemática medioambiental, así como el contexto social con el que se vinculan. Para ello se estudian datos procedentes de fuentes secundarias y se analiza la opinión de personas cualificadas de la localidad. Este diagnóstico también recoge aspectos positivos y potencialidades relacionadas con el medio ambiente y la calidad de vida presentes en el municipio.

El primer paso consiste en difundir el proyecto de investigación entre la población y contactar con el tejido asociativo del municipio para plantearles la participación en el mismo. Como resultado de este trabajo, se conforma un *Grupo de Trabajo* con ciudadanos/as interesados en el objeto de estudio y en el Medio Ambiente y el desarrollo sostenible en general, y que colabora de manera regular y eficaz en el desarrollo de la investigación. Sus aportaciones, sugerencias, propuestas y orientaciones, tanto prácticas como contextuales, permiten al Equipo de Investigación de CIMAS acercar el proceso a la realidad concreta del municipio. También se constituye desde el comienzo una *Comisión de Seguimiento* con representación de todos los actores locales (nivel político, técnico, asociativo, empresarial, educativo y ciudadano), con el fin de supervisar y evaluar el desarrollo del diseño de la Agenda 21 emprendido por el Observatorio Internacional CIMAS. Esta Comisión de Seguimiento culmina su labor al final del proceso con su transformación y ampliación en el *Foro de Sostenibilidad* de Pinto, constituido a raíz de la Agenda 21 con el objeto de coordinar su implementación (evaluación y seguimiento del Plan de Acción).

A lo largo del diagnóstico se llevan a cabo entrevistas en profundidad con actores sociales relevantes de asociaciones y de instituciones locales, con la finalidad de aproximar un conocimiento general de la realidad social del municipio, y en particular, de la percepción sobre la situación medioambiental. Con el fin de completar esta información preliminar se realiza un Encuentro/Taller Participativo al que asisten representantes de diversas asociaciones del municipio y vecinos/as individuales. Del mismo modo, se elaboran una serie de cuestionarios recogidos entre los principales agentes locales y cupones de evaluación publicados en la prensa local y abiertos a toda la ciudadanía.

Así mismo, toda esta información de elaboración propia se contrasta y complementa con el análisis de datos y fuentes de carácter secundario (datos técnicos, ambientales, demográficos, económicos...) sobre Pinto. Esta etapa se cierra con la presentación y discusión del primer informe ante la Comisión de Seguimiento.

5.2. Planificación:

Esta fase se desarrolla en el 2003 y durante ella se produce un proceso de apertura, en la medida de lo posible, a todos los conocimientos y puntos de vista existentes. Para ello se utilizan, principalmente, métodos cualitativos y participativos. Se realizan entrevistas individuales, grupales y grupos de discusión, tanto a la base social como al tejido asociativo e institucional.

Se busca incluir todas las perspectivas presentes en el municipio para integrar una visión de conjunto ante la realidad social y ambiental de Pinto. Para ello se trabaja con los jóvenes, adultos, empresarios, técnicos, políticos... En este sentido, también se busca la implicación y el acercamiento de la Agenda 21 a los niños/as, celebrando un concurso de expresión plástica en los centros educativos, con el fin de que la población escolar represente su visión acerca del desarrollo sostenible en Pinto.

Todo el conocimiento construido en esta etapa permite profundizar en una serie de cuestiones de vital importancia para la concreción de las propuestas que componen la Agenda 21 en Pinto, y que sólo es posible obtener a partir de la aplicación de estas técnicas y el análisis e interpretación de textos y discursos. Este estudio cualitativo enriquece la comprensión de las distintas nociones y conceptualizaciones que respecto al medio ambiente, la calidad de vida, las relaciones o redes sociales y la participación ciudadana se dan entre los diferentes actores sociales de Pinto.

Una vez discutidos los problemas, demandas, necesidades y potencialidades recogidas en el diagnóstico, se procede a la construcción de las propuestas y líneas de acción. Esto se realiza a partir de la participación ciudadana a través de la aplicación de técnicas de corte cualitativo y participativo (entrevistas en profundidad, cuestionarios, grupos de discusión, Talleres/Encuentros participativos...). A partir de las aportaciones de todos los actores locales en la presentación de propuestas y búsqueda de soluciones, se elabora el Plan de Acción.



Sesión de trabajo con la Comisión de "Planificación urbanística, Recursos y Energía" del Foro Agenda 21 de Pinto

También se ha recurrido a la celebración de una serie de *Mesas temáticas* con expertos en distintas áreas que componen el Plan. Así, se desarrollaron 8 Mesas temáticas, sobre las siguientes áreas de interés:

- Energías renovables y ahorro energético
- Sensibilización y concienciación ambiental
- Medio natural y zonas verdes
- Urbanismo y planificación del territorio
- Contaminación y residuos
- Contaminación acústica
- Uso y ahorro de agua
- Contaminación electromagnética y lumínica

La elaboración del Plan se completa con la priorización participativa de líneas estratégicas, actividades y recursos. El Foro Ciudadano de Sostenibilidad es el órgano participativo que se creará en ese momento y que será el encargado de la evaluación y seguimiento de este Plan, para lo que se constituyen dentro de su estructura una serie de Comisiones de Trabajo, así como un Comité Coordinador.

5.3. Ejecución:

Desde el año 2003 determinadas iniciativas municipales son debatidas antes de su puesta en marcha con el Foro de Sostenibilidad de la Agenda 21 de Pinto: el diseño de una red de carriles-bici, la elaboración de normativas para el ahorro de agua en zonas verdes y la regulación en la instalación de antenas de telefonía móvil. También otras acciones que tienen que ver con el uso y respeto de los caminos situados fuera del casco urbano y con la información y concienciación ciudadana en relación a la sostenibilidad y al cuidado del medioambiente.

CIMAS sigue trabajando con los movimientos sociales y con la ciudadanía en general de Pinto, manteniendo un contacto más directo con el Ayuntamiento y con el Foro de Sostenibilidad. Durante todo este tiempo ha estado preparando, convocando, moderando y dinamizando las reuniones de todos los órganos

incluidos en el Foro (Asamblea General, 3 Comisiones de Trabajo y un Comité de Coordinación), además de elaborar y difundir las actas de dichas reuniones.

Toda la documentación relacionada con la Agenda 21 de Pinto (Diagnóstico, Plan de Acción, Normas de funcionamiento del Foro, convocatoria y actas de las Comisiones de Trabajo, etc.) se puede encontrar en la web:
<http://agenda21.ayto-pinto.es/>

BIBLIOGRAFÍA

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FEMP (2002): *Código de Buenas Prácticas Ambientales*, Versión actualizada de junio de 2002.

GARRIDO GARCÍA, F.J. (2005): *Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local: Prácticas, metodología y Teoría*. IEPALA Editorial-CIMAS, Madrid

GARRIDO GARCÍA, F.J. y MARTÍN GUTIÉRREZ, P. (2006): "Metodologías participativas de investigación y planificación del medio ambiente" en *Medio Ambiente y Sociedad: elementos de explicación sociológica*. Paraninfo, Madrid

INTERNACIONAL COUNCIL OF LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, ICLEI (1995): *Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales: Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. Bakeaz, Bilbao.

VILLASANTE, T.R y GARRIDO GARCÍA, F.J. (2002): *Metodologías y Presupuestos Participativos*, IEPALA Editorial-CIMAS, Madrid

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTON CUENCA (Provincia de Azuay - Ecuador): Un ejercicio de encuadre metodológico para la participación ciudadana

José Astudillo Benegas*

1. INTRODUCCION

El ejercicio que presento a continuación es el primer paso en la elaboración del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial que implica: La adaptación, el ponerse de acuerdo en la concepción del proceso y en los roles que debe cumplir cada departamento institucional y los roles de los profesionales ya sean técnicos o sociales, así como en el aporte de los talentos humanos presentes en la colectividad. El segundo momento obedece a la aplicación misma de la metodología y los contenidos del PDOT, elaborados desde la autoría popular.

Vale recalcar que, más allá de los contenidos en los PDOTs que no varían mucho, ya que cada Gobierno Local cuenta con su Plan que está caducado en el tiempo y no ha sido cumplido a nivel de ejecución de proyectos; lo importante que la población conozca, evalúe y decida sobre los nuevos proyectos. En la carestía de recursos es necesario priorizar entre lo urgente y lo importante.

Modelización es una propuesta que continuamente se viene buscando: “El Modelo de Desarrollo”, “El Modelo de la Propuesta Metodológica”, “El Modelo de Participación”, etc. Por esta razón lo que se propone desde el Equipo Motor³⁵ del Municipio de Cuenca es un encuadre, una adaptación. Existe bastante historia de participación popular y de construcción de democracias en búsqueda de un mejor vivir, como para desarrollar un “modelo”; es el momento de la innovación a nivel mental y de propuesta social, así como viene sucediendo con lo tecnológico. Es el momento de avanzar desde donde otros han dejado la huella. Un proceso de encuadre no implica una modelización, es más bien un ejercicio de permanente puesta en camino, de acuerdos y consensos por donde caminar un buen trecho y después con ductilidad volver a enrumbar el proceso, el camino, la metodología. Encuadre puede ser entendido también como tener siempre presente el marco por donde estamos enrumbando la propuesta de democracia y desarrollo local.

* Universidad de Cuenca (ECUADOR)

³⁵ El Equipo Motor está conformado por: Arq. Mónica Quezada Jara, Lcdo. José Astudillo Banegas, Lcdo. Marco Matamoros P. Pbro, Soc. Germán Solano Palacios, Econ. Graciela Verdugo Ochoa, Arq. Claudio Chacón Novillo, Ing. John Lazo Tufiño, Arq. Lorena Vivanco, Lcda. Catalina Orellana.

2. MARCO CONCEPTUAL:

2.1 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, son instrumentos de planificación previstos por la Ley, que permiten a los Gobiernos Autónomos Parroquiales desarrollar la gestión concertada de sus territorios, orientada al logro del buen vivir, priorizando el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la población rural. Esta gestión del desarrollo de los territorios debe inscribirse siempre en el marco del Plan Nacional del Desarrollo para el Buen Vivir, Plan Estratégico Cantonal y las competencias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados del nivel parroquial.

Lo territorial en la actualidad, no debe ser entendido únicamente como lo físico-espacial, sino como una concreción real de la cultura en interacción con la naturaleza, en este contexto los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, tendrán su fundamento en el Plan Estratégico Cantonal y el Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal. Serán a su vez estos factores los que permitan a Cuenca posicionarse competitivamente, no únicamente dentro del contexto regional sino nacional e incluso internacional, promoviendo siempre y ante todo la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro de este contexto el Municipio de Cuenca, a través de las Unidades de Desarrollo Rural y Plan de Ordenamiento Territorial, aprovechando lo que establece la Constitución Política de la República, la Ley de Descentralización y el Sistema Nacional de Planificación (SENPLADES), inicia este proceso de Planificación Estratégica del Desarrollo y Ordenamiento Territorial de manera coordinada en las 21 parroquias del cantón Cuenca, impulsando la participación proactiva para diseñar y construir el futuro que todas/os queremos.

El proceso de Planificación Estratégica, es un ejercicio de INSTITUCIONALIZACION, de las políticas públicas aplicadas desde y con los actores locales y de estos en relación con la municipalidad. De esta manera se logra legitimar una nueva propuesta de desarrollo centrado en el ser humano.

2.2. El Sistema Territorial

Como se señala en el documento de Formación en Ordenamiento Territorial de Domingo Gómez Orea (2009), es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”.

2.3. Modelo Territorial

Así también; como todo sistema, el territorial es muy complejo lo que exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; un modelo es una imagen simplificada de un sistema, cuya calidad depende no tanto de la fidelidad con que representa el sistema modelizado cuando de su capacidad para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento”.

2.4. Evolución Tendencial del Sistema Territorial

En todo el sistema territorial, además de relaciones causales, existen interrelaciones dialécticas que determinan conflictos entre agentes socio económico, sectores de actividad y entre las instituciones públicas, estas últimas a causa de la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio debido a la fragmentación de la Administración Pública en las complejas sociedades modernas.

2.5. Planes de Ordenamiento Territorial

La organización del territorio es un concepto que integra la planificación socio económica con la física en una unidad geográfica concreta, cuyas determinantes prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, como se dijo el urbanismo y la planificación económica.

2.6. Planificación Participativa

La Planificación Participativa es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación -como proceso de varias dimensiones y de toma de decisiones para racionalizar la asignación de recursos-, al contexto local, con una amplia participación y apropiación social.

La Planificación participativa se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado representado por el gobierno local y la sociedad civil, con el proceso de desarrollo sostenible. De forma sistemática desarrolla actividades para la constante identificación de problemas, demandas, potencialidades y limitaciones, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste permanente de sus acciones.

Inter-generacional: Considera este proceso los intereses de la diferentes grupos etarios, y la atención a sus propias necesidades, sobre todo de niños y adultos mayores quienes mayor atención necesitan y han sido históricamente excluidos de las políticas públicas.

Este proceso de desarrollo considera el *CAMBIO DE EPOCA*, y desde esta hipótesis entenderá las nuevas formas como la gente vive las relaciones de: La Cultura, la experiencia humana, el poder, los modos de producción, etc. En el concepto de Cambio de Época, existe una brecha generacional bastante importante a considerar para una Planificación. *“Una época histórica cambia cuando de manera simultánea se transforma: (I) la relaciones de producción, (II) las relaciones de poder; (III) las formas como las personas viven la experiencia humana; y (IV) la cultura”*. (CASTELLS, 1998)

2.7. Interculturalidad

El impulso de los Sujetos en el Desarrollo, llevará a cabo no solo el proceso de Planificación sino su consiguiente ejecución y evaluación en un proceso de espiral creciente. En las palabras de Foucault *“La Ética comienza cuando los actores entran en escenario”*. Este proceso es eminentemente Ético, recupera uno de los elementos sagrados de nuestra cultura, donde la palabra adquiere plena validez: LA MINGA, realizaremos una MINGA DE CONOCIMIENTOS,

MINGA DE VOLUNTADES, MINGA³⁶ CON NUESTRAS MANOS, MINGA PARA CONSTRUIR LA PARROQUIA, EL CANTON Y EL PAIS DONDE SE PUEDA VIVIR BIEN.

Para la realización de la minga se promoverá el reconocimiento y la participación de todos los habitantes del territorio: Organizaciones, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, minorías, grupos étnicos, etc.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Para plantearnos la necesidad de la elaboración o actualización de los Planes Estratégicos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, existen varias razones:

3.1. Marco Constitucional

La Constitución establece en el Título IV, Sección Tercera, referente a la Participación y Organización del Poder, Art.100: *“En todos los niveles de Gobiernos se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel del gobierno, que funcionará regida por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:*

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos*
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación...”

La Constitución establece en el Título V; Capítulo Primero, referente a la Organización Territorial del Estado en el Art. 241- la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución en el Capítulo IV del Régimen de Competencias, en el *Artículos 262, 263, 264, 266 y 267* establece la competencia obligatoria de los Gobierno Autónomos Descentralizados, referente a la planificación dice que: *“Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:*

- 1) *Planificar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*

³⁶ Minga: Las comunidades andinas realizan trabajos donde el compartir de la mano de obra es importante, para cualquier obra se ponen de acuerdo y según un plan y repartición de roles todos realizan las tareas en uno o varios días de trabajo que no es remunerado. Más allá de ser un sistema de trabajo compartido representa un elemento importante de la cultura donde se comparte la vida, los conocimientos, los esfuerzos, etc.

- 2) *Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*
- 3) *Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
- 4) *Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente*
- 5) *Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*
- 6) *Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*
- 7) *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.*

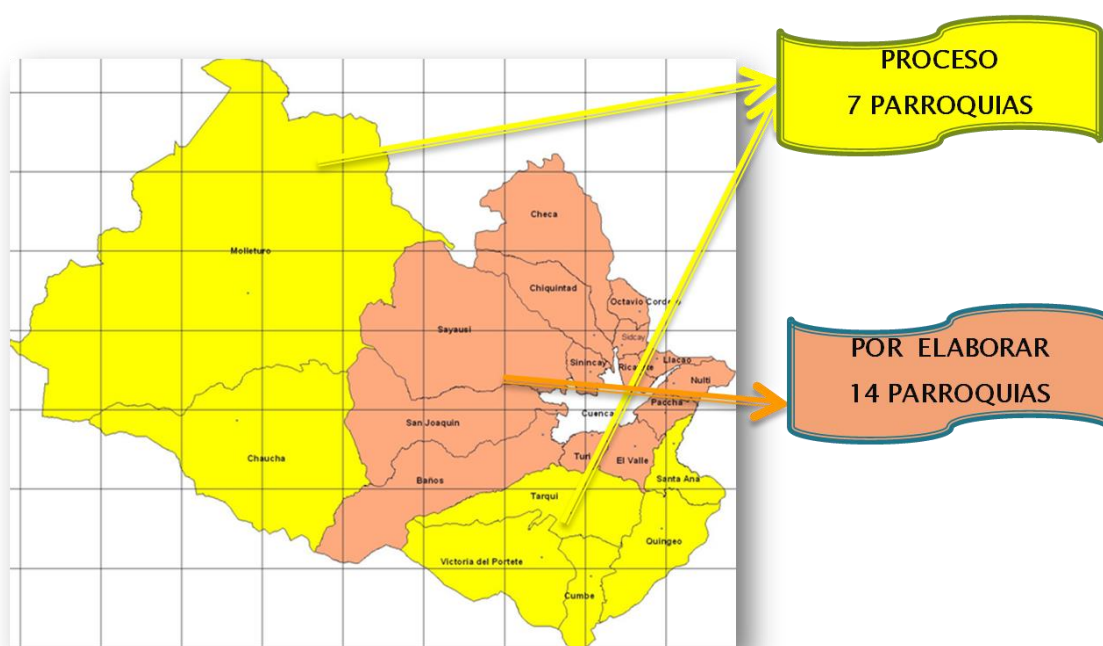
3.2.Marco Social

- 1) Por la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea, regida por las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés del sistema territorial. En este nuevo marco globalizador es necesario compensar la lógica de la mano invisible del mercado –lógica eminentemente mercantilista y de consumo- con una dúctil manera de vivir la cultura patrimonial en las comunidades rurales.
- 2) Necesidad de superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial, ya que el desarrollo se plasma en un sistema territorial, que, de acuerdo con la teoría de sistemas, no puede ser entendido ni planificado si no es como un todo. En este sentido, lo que se desarrolla es un territorio en toda su complejidad, en el que la población dispone de una satisfactoria calidad de vida.
- 3) La problemática rural, como efecto de procesos de constante urbanización y nuevas formas de ruralidad, está alcanzando dimensiones tales que su resolución, desde una única perspectiva municipal, es insuficiente.
- 4) Un Gobierno autónomo y descentralizado, debe tener obligatoriamente una planificación estratégica que ordene su territorio.
- 5) La globalización de la sociedad actual –con sus procesos de integración regional, procesos acelerados de urbanización, falta de respuestas urgentes a los impactos de las Nueva Tecnologías de Comunicación, introducen notables cambios en las perspectivas de los territorios rurales. Así mismo, surgen nuevas oportunidades y sorprendentes amenazas.

- 6) El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación que permite compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con los objetivos de conservación y manejo de los recursos naturales.

3.3. Marco Técnico: Ordenamiento Territorial de las cabeceras urbanas – Parroquiales.

De las 21 parroquias rurales del Cantón Cuenca, tenemos que 7 están en proceso de socialización y legalización, 14 parroquias no tienen estudios de Ordenamiento y en las 21 parroquias se debe elaborar y validar los planes de desarrollo, siendo indispensable contar con una planificación integral que ordene y potencie el territorio hacia el Buen Vivir.



Bajo estos parámetros el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) iniciará el estudio del estado de la situación del territorio y sus potencialidades. En donde se identificarán las condiciones ambientales, económicas y sociales, para más tarde determinar las capacidades de carga y de soporte del territorio. Asumiendo que la capacidad de carga es la aptitud del territorio para acoger una actividad específica y la capacidad de soporte como la relación entre las actividades sociales y la compatibilidad con el ambiente.

4. ESTRATEGIAS PARA LA ACTORIA DE LA POBLACION

4.1. Comunicación

Un elemento fundamental de este proceso será el “*Dialogo de Saberes*”. No existe conocimiento científico sin el conocimiento de quienes construyen diariamente la ciencia. Este será un proceso de ENCUENTRO DE SABERES, mediatizado por la comunicación como un instrumento que logre establecer consensos para alinear los intereses comunes y respetar los disensos como aquellas opiniones, formas de concepción de la realidad propias que son parte

constitutiva de la identidad. La Unidad en la Diversidad, es lo que se empujará desde el proceso de planificación, con la finalidad de lograr la colaboración de hombres y mujeres en la *MINGA DE SABERES, QUE CONSTRUYEN UN CANTON DE LA CIENCIA Y EL CONOCIMIENTO*.

Esta estrategia permitirá un posicionamiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el ámbito parroquial rural y contemplará actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha.

Esta estrategia se enfocará a medios masivos de comunicación (hablados, escritos y audiovisuales) y actividades grupales, que permitan transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, procedimientos y resultados que deben instaurarse para motivar su plena identificación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

4.2 Participación

Busca articular y efectivizar la relación Sociedad Civil - Estado, para ir logrando una verdadera democratización y construcción del desarrollo sostenible entre Gobiernos Locales, Comunidades y Actores Sociales.

La aplicación de la Participación propone contribuir a:

- Una retroalimentación permanente entre Gobiernos Locales y las Comunidades, en torno a las políticas y recursos públicos.
- Efectivizar la participación y el control social sobre el destino, manejo y uso de los recursos públicos y la toma de decisiones colectivas.
- Establecer un mecanismo integral para encarar el desarrollo sostenible, basado en instrumentos de gestión y concertación.
- Involucrar y corresponsabilizar a la sociedad civil en el diseño y construcción de su desarrollo.
- Consolidar una nueva forma de concebir la planificación, con la participación activa y toma de decisión desde los actores locales.

Con base a lo mencionado anteriormente, la formulación participativa de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquial, se elaborará en base a dos tipos de actores.

Públicos:

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que tiene el mandato de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción. (Municipio y Juntas Parroquiales)

Sociales:

Organizaciones Sociales de Base (comunales o barriales) Constituyen los actores principales de la planificación participativa, buscando que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial responda a sus intereses.

Otras organizaciones de la Sociedad Civil. Son organizaciones constituidas en torno a temas o fines específicos, que participan en los momentos principales del proceso.

4.3. Formación

El proceso de Planificación será entendida en el marco de la descentralización, pues es urgente que los gobiernos locales autónomos desarrollen sus capacidades, habilidades y actitudes, con la finalidad de atender a su población más cercana.

Construir los gobiernos de cercanía y acercar el Municipio hacia los gobiernos locales, para servir de mejor manera a hombres y mujeres del Cantón Cuenca es un reto de la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial. La formación y la capacitación, según las necesidades de las Juntas Parroquiales contarán con los siguientes módulos:

1. LIDERAZGO
2. GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA
3. GERENCIA Y ADMINISTRACION PUBLICA
4. HERRAMIENTAS DE PLANIFICACION Y GESTION
5. PLANIFICACION TERRITORIAL
6. DESARROLLO ECONOMICO TERRITORIAL
7. GENERO E INTERCULTURALIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL.

Los Gobiernos locales, junto a los hombres y mujeres de la comunidad organizados (as) en Comités de Desarrollo serán quienes guíen esta minga para construir: UN IMAGINARIO: COLECTIVO, COMUNITARIO, PARROQUIAL, que impulse a la acción transformadora de las realidades.

5. FASES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un proceso secuencial e interactivo que, orientado a largo plazo, se desarrollará en cinco fases: Organización, Diagnóstico, Propuestas, Implementación, Seguimiento y Evaluación. Las fases que aquí se considera, se desarrollarán en forma interactiva mediante avances y retrocesos en un conjunto de ir y venir hasta que los actores involucrados estén satisfechos.

La ordenación del territorio se materializará a través de la elaboración y ejecución de un conjunto de ordenanzas, Proyectos, para lo cual se contará con un equipo multidisciplinario.

5.1. Organización

El momento de la Organización pretende consolidar la voluntad política necesaria entre los diversos actores del Plan, que permita conformar un Equipo Consultivo, un Equipo Técnico para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, consensuar un Convenio de inicio de ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial con cada una de las Juntas; y definir el plan de trabajo inmediato.

Límites de actuación: El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se ejecutará en las 21 parroquias rurales del Cantón Cuenca, Provincia del Azuay. Referente al alcance tendrá relación con los resultados fundamentales del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; es decir, con el diseño de

políticas, programas, proyectos, actividades y normas para el uso del territorio. Complementando con un sistema de gestión para su implementación.

Responsabilidad: El desarrollo será competencia en conjunto de los Gobiernos Autónomos y los actores de las diferentes parroquias, el proceso de planificación y gestión del desarrollo local será participativo, ya que la participación de las organizaciones sociales incrementa la legitimidad de los resultados y asegura una mayor pertinencia de las decisiones que se asuman. La participación social en la planificación de la gestión pública se hará efectiva a través de la participación directa de la población o de los representantes de las organizaciones sociales preferentemente territoriales, desde el nivel comunal/barrial, comunal/parroquial hasta el nivel local/cantonal.

5.2. Conformación del Equipo de Trabajo

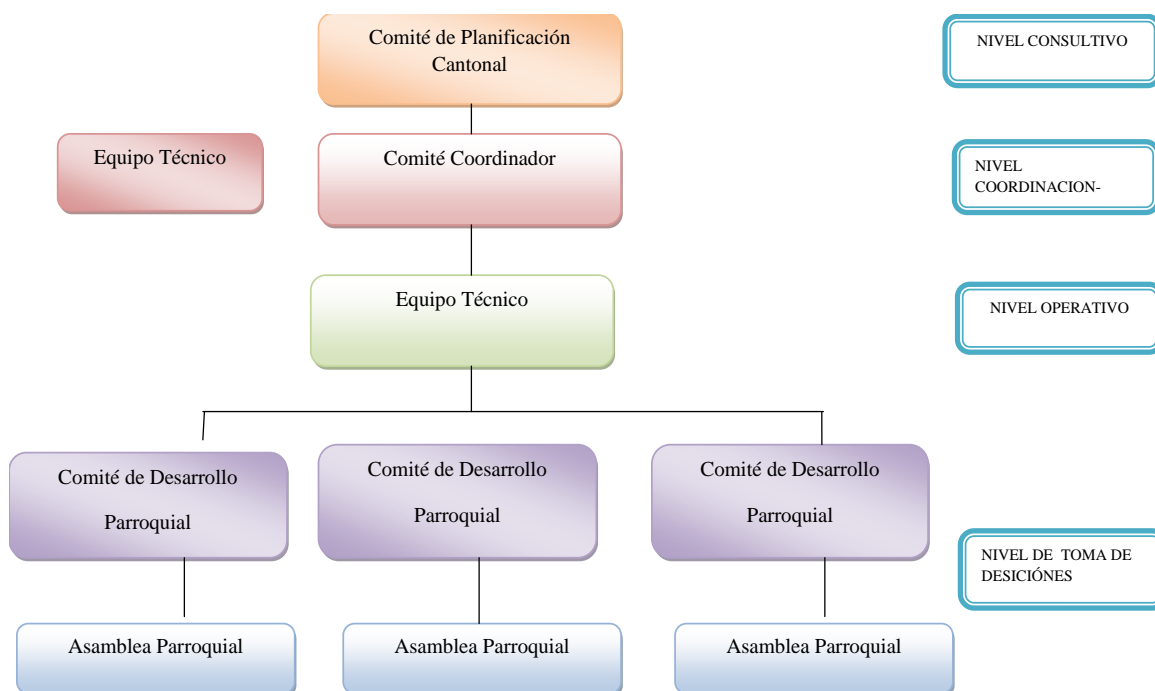
Deberá dirigir y coordinar de forma organizada la complejidad de la construcción del PDOT con representatividad, capacidad y autoridad. Para esto, se creará un equipo de trabajo que garantice la sostenibilidad de todos los procesos, la participación creativa de la comunidad y la eficiencia del trabajo de los técnicos y técnicas. Como se trata de la elaboración de un PDOT en la construcción de un modelo territorial (compuesto por los seis sistemas definidos), se conformará un equipo de trabajo multidisciplinario, con técnicos Plan de Ordenamiento Territorial-POT, Unidad de Desarrollo Rural-UDR y los Técnicos designados por las Juntas Parroquiales, a este equipo se incluirá un grupo de profesionales de apoyo con experiencia en cada uno de los temas estudiados.

Para la conformación del equipo de trabajo se deberá tomar en cuenta:

1. Valoración de los recursos humanos locales, primero en el interior de la Municipalidad.
2. Contratación de profesionales externos que hagan falta, previa una calificación de aptitudes y actitudes.

5.3. Conformación de la Estructura Organizativa para Realizar el PDOT

En base a talleres y con la participación de los diferentes técnicos se ha logrado conformar el Organigrama Estructural, que se observa a continuación en donde se establecen las respectivas funciones:



5.4. Técnicas a utilizarse en la elaboración del PDOT

Las técnicas a utilizarse darán cuenta del proceso participativo en la construcción de la Planificación de Desarrollo y Ordenamiento territorial, con la finalidad de lograr el involucramiento de los actores para empoderarse de sus procesos; estas serán entre otras:

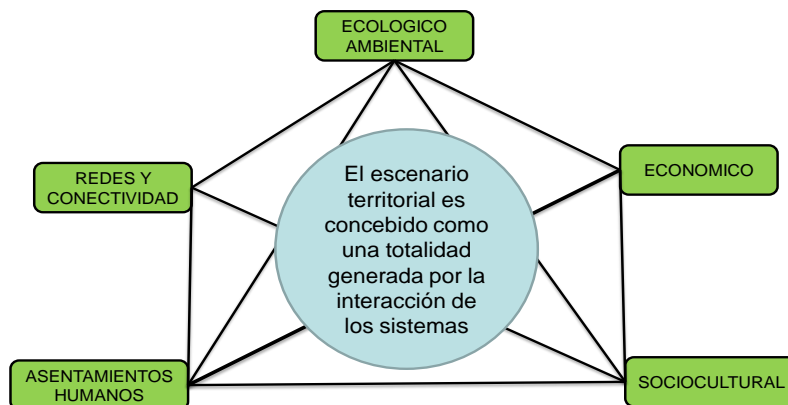
- Talleres Comunitarios
- Talleres zonales
- Talleres Parroquiales
- Grupos Focales.
- Observación participante y visitas
- Aplicación de encuestas y entrevistas

6. CONTENIDOS DEL PDOT

Tiene el propósito de conocer el fundamento del territorio parroquial como una totalidad, es decir, su estructura y funcionamiento con los cinco sistemas que se describen a continuación:

1. Ecológico ambiental
2. Económico
3. Socio Cultural
4. Asentamientos Humanos
5. Redes y Conectividad

61. Diagnóstico Participativo (Acción)



El desarrollo de este momento hace referencia a los procesos que nos conducen a la comprensión del funcionamiento del sistema territorial parroquial, que problemas les afecta y de qué potencialidades dispone, con un nivel de detalle que permita tomar decisiones acertadas sobre él. El diagnóstico tendrá una interrelación directa entre los conocimientos y herramientas propios del campo de la ciencia, técnica y la información directa recogida mediante recorridos de campo y se perfeccionará con los conocimientos y opinión de la población local, insustituible para elaborar un diagnóstico certero del sistema. Se contempla tres etapas:

- Diagnóstico Estratégico General.
- Diagnóstico de los Sistemas.
- Diagnóstico Integrado.

6.2. Diagnóstico estratégico general

Para iniciar esta parte del diagnóstico, previamente se tendrá un documento con datos cuantitativos recogidos de fuentes que manejan información secundaria, para invitar a la población a construir la problemática parroquial en función de validar la información presentada siempre que sea posible o de utilizarla como formación y motivación y así obtener información cualitativa.

Los problemas se presentan por interacciones insuficientes o negativas entre dos o más partes del sistema territorial parroquial y que afectan su orden, estructura, forma y/o significado. En esta etapa es necesario conocer a profundidad la forma cómo funcionan nuestros problemas territoriales y lo que debemos hacer para solucionarlos, considerando tanto nuestros recursos locales como nuestros riesgos. Específicamente, debemos conocer y evaluar las interacciones que tienen problemas entre sí y, en consecuencia, la estructura y la dinámica de todos los problemas del territorio. En esta parte del diagnóstico es importante identificar los problemas en base a los siguientes atributos:

- Manifestación del problema o forma en que evidencia su existencia y se percibe por parte de los afectados.

- Causas o cadena de causas que origina el problema.
- Efectos o cadenas de efectos es decir, las repercusiones en las personas o en las actividades de los síntomas detectados.
- Los agentes implicados tanto en las causas como en los efectos, cuya responsabilidad puede ser, a su vez, por acción o por omisión.
- Localización es decir la identificación del espacio donde residen las causas y donde se manifiestan los efectos.
- La magnitud del problema o medida directa a través de algún indicador. (alto, bajo, medio)
- Percepción o sensibilidad ante el problema por parte de los agentes implicados.
- La relación directa o indirecta con otros problemas.
- Las posibilidades de intervención sobre causa efecto.
- La oportunidad de la intervención en la idea de que en ocasiones la situación podría no estar madura o que la intervención pudiera originar otros problemas peores que el que se desea resolver.
- La urgencia o prioridad con que se debe intervenir.
- El nivel de responsabilidad más adecuado para su resolución y control.

Una vez identificado los problemas, se procede:

- Establecer una jerarquía entre ellos, tomando en cuenta la percepción que tenga la población afectada o clasificar de acuerdo a un plano cartesiano, en donde se determina los problemas principales, secundarios, estrategias.
- Determina las relaciones causa – efecto de los problemas identificados en cada uno de los subsistemas.
- Geo referenciar los problemas en el territorio parroquial.

6.3. Diagnóstico por sistemas

6.3.1. Sistema Ecológico Ambiental

Corresponde al espacio geográfico formado por los elementos y procesos del ambiente natural, en este sistema contiene características que difieren de un territorio a otro:

- Clima.
- Agua.
- Suelo.
- Recursos Naturales no renovables.
- Gestión Ambiental, biodiversidad, categorías de protección

Objetivo: Identificar el escenario ecológico ambiental en las parroquias que sirva de herramienta para el análisis en base a superar las deficiencias y amenazas identificadas en el diagnóstico y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sustentabilidad.

6.3.2. Sistema Económico

Comprende el conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía del territorio y las opciones que pueden aprovecharse para fomentar el logro del buen vivir.

- Dinámicas Económicas.
- Economía Social y Solidaria.

- Trabajo y Empleo.
- Formas de Organización de los Modos de Producción.
- Infraestructura de Apoyo a la Producción.

Objetivo: Conocer el modelo de producción, mediante la identificación de las actividades productivas que permitan valorar la eficiencia económica de la producción incluyendo generación de empleo, ingresos y distribución de la riqueza.

6.3.3. Sistema Socio-cultural

Caracterización de los valores que componen la identidad y cultura de la población, con énfasis en su capacidad de organización.

Se deberán establecer:

- Desarrollo Social
- Grupos Minoritarios (Organización Étnicas y GLBT)
- Organización y Tejidos Sociales
- Identidad Cultural

Objetivo: Conocer el sistema social parroquial en donde se caractericen, los valores, culturas y costumbres.

6.3.4. Sistema de Asentamientos Humanos

Corresponden a las formas de ocupación presente en la parroquia (población dispersa y centros poblados, la interrelación que guardan entre si los grupos de población asentados en el territorio y población económicamente activa). El análisis territorial estará orientado a conocer las potencialidades, limitaciones, afecciones y vulnerabilidades del modelo territorial, que sirva como base para la identificación de la capacidad de acogida del territorio.

Se debe analizar con mayor detalle:

- Poblamiento
- Vivienda
- Uso y ocupación del Suelo
- Condiciones de Seguridad
- Roles y Vínculos Funcionales
- Infraestructura, Equipamiento y Acceso a Servicios
- Características del Medio Físico.
- Afecciones.
- Valoración del territorio.
- Riesgos Naturales.
- Uso y Ocupación del suelo.

Objetivo: Contar con el inventario de bienes y servicios sociales, en cantidad, calidad y accesibilidad, así como identificar las incompatibilidades y conflictos para definir el modelo territorial actual y potencializar la capacidad de acogida de las actividades humanas.

6.3.5. Sistema de redes y conectividad

En este aspecto se analizará el estado actual de las redes viales y su funcionalidad, así como las densidades de los tejidos de las diferentes infraestructuras, como es el inventario de la infraestructura vial, sistemas de transporte, redes de comunicación, energía, agua, alcantarillado y conectividad.

Objetivo: Establecer la situación de la movilidad (sistema vial y del transporte de personas y bienes) a nivel parroquial (vínculo entre asentamientos y áreas productivas) y la conexión con el sistema cantonal.

6.3.6. Gestión del Territorio

La Gestión del Territorio, contempla: El análisis, la priorización de los problemas así como las soluciones y la construcción de escenarios tendenciales. Este es el punto “quiebre”, donde la permanente tensión epistemológica entre lo técnico y lo social se abrazan para integrarse y dar como fruto el diagnóstico integrado que sirva de base para el PDOT.

Su análisis se centrará en el fortalecimiento de las capacidades que tienen los gobiernos locales y organizaciones del mismo ámbito, para la gestión y control del territorio, basados en leyes, normas y reglamentos vigentes.

- La capacidad de gestión de los actores individuales y colectivos parroquiales.
- Leyes, Ordenanzas, Reglamentos y Normas existentes para la gestión.

Objetivo: Establecer las capacidades institucionales para asumir el trabajo y responsabilidades en la gestión del territorio en el marco legal vigente.

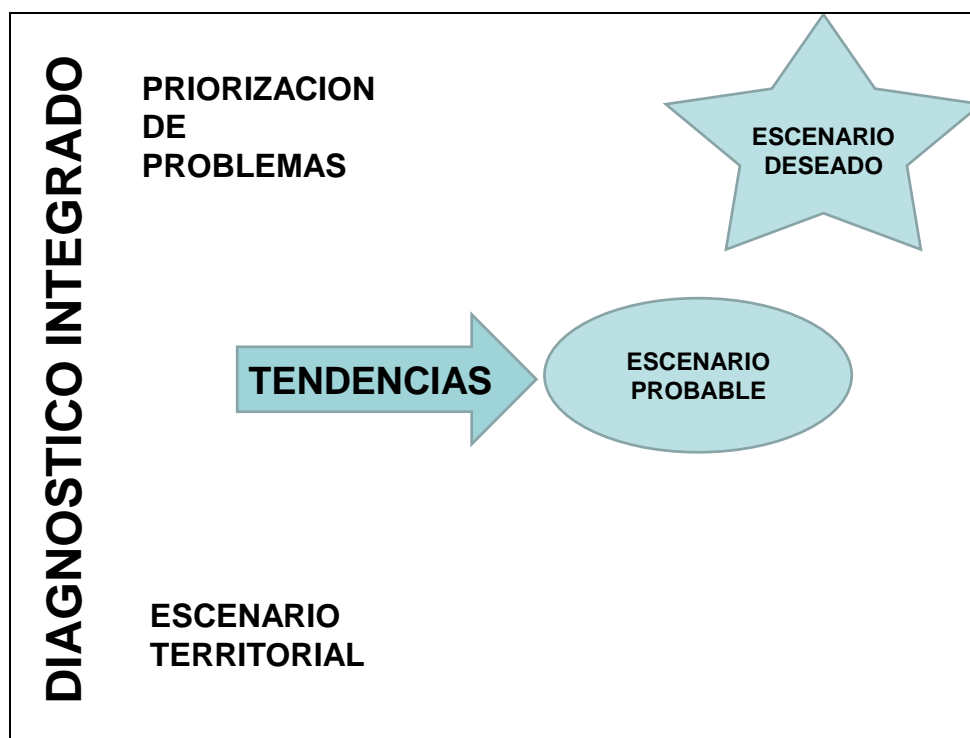
A. Diagnóstico Integrado

El diagnóstico integrado es una interpretación del sistema territorial entendido como la interacción de los 5 sistemas antes mencionados y de las tendencias observables hacia el futuro, visualizando la situación de continuar sin la actuación planificada y los cambios que puede provocarse de existir una actuación planificada.

Se trata de plasmar en un esquema de conjunto: cómo es, cómo funciona, qué problemas le afectan, que recursos y potencialidades tiene y que limitaciones o condicionantes operan sobre el territorio objeto de la planificación, estableciendo las sinergias e interacciones que existen sobre el espacio dado por los diferentes sistemas.

El mismo enfocará:

- Priorización de Problemas
- Potencialidades
- Escenario Territorial; y,
- Tendencias.



B. Priorización de Problemas

Cuantificará y analizará los problemas identificados en la etapa del diagnóstico estratégico y de sistemas, evolución en términos de causa, manifestación y efecto.

Una vez identificado los problemas en toda su complejidad, se requiere expresarlo en términos de una serie de atributos que lo describen y sólo después de este análisis, se podrá plantear con solidez la posibilidad, oportunidad y premura de intervenir sobre los problemas, así como identificar los instrumentos preventivos, correctores, o potenciar los mecanismos adecuados para tratarlos.

C. Potencialidades

Se identificará las potencialidades, a través de la capacidad de acogida de los recursos territoriales y Talentos Humanos existentes como: naturales, contruidos, capacitados, desarrollo de habilidades y destrezas, conocimientos y de localización. Con el propósito de valorar la factibilidad de realizar y desarrollar los recursos territoriales, considerando las causas, efectos, agentes, actividades, localización, percepción-sensibilidad, responsabilidad, sostenibilidad, sustentabilidad y objetivos que aportaran en la construcción del escenario territorial.

D. El Escenario Territorial

Debe analizar las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico; buscar los niveles de afectación entre estos sistemas y además, establecer en qué medida facilita o apoya al logro del “Buen Vivir”, es decir el desarrollo social, económico y ambiental. Todo lo mencionado se puede representar de una forma simplificada, las relaciones que existen entre el medio físico, la población, la infraestructura y la estructura como funcionamiento del territorio.

E. Tendencias

Es la descripción de los escenarios futuros y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia el futuro o llegar a él. Esto implica que lo tendencial debe ser previamente consensuado para poder tener un escenario probable y deseado.

F. El Escenario Tendencial

Establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: situación económica que devendría en el largo plazo; el nivel de deterioro de la situación ambiental, incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; consolidación o incremento de las amenazas socio ambientales y de los factores y niveles de riesgo.

G. El Escenario Probable

Es el que devendría de la acción de factores externos y previsibles. Para esto, se deben identificar los posibles efectos que podrían devenir de algunos factores exógenos, que modificarían el escenario tendencial.

H. El Escenario Deseado

Se establecerán tendencias en algunos aspectos que sean propias de una parroquia, en realidad están imbricadas en el escenario cantonal. Por lo tanto ese debe ser el escenario en el que se desarrollen todas las actividades y disposiciones orientadas al desarrollo que prevea el plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial.

7. PROPUESTA DE DESARROLLO ESTRATEGICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

“La Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, acerca del quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las comunidades, organizaciones e instituciones. No solo para responder a los cambios (cambio de época) y a las demandas que impone el entorno y lograr así el máximo de eficiencia y calidad de sus intervenciones, sino también para proponer y concretar las transformaciones que requiere el entorno” (BURGWAL y CUELLAR, 1999)

7.1. Plan Estratégico

En este momento se diseñan las alternativas y propuestas e intervenir en el sistema territorial para cambiarlo, en función de las tendencias actuales identificadas y analizadas en el diagnóstico.

Para lograr esto, se despliegan procesos sobre temas claves como: producción y consumo, uso sostenibles del territorio, cadenas productivas, gestión de recursos locales, asentamientos humanos, políticas sociales, programas y proyectos.

7.2. Visión

La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir el Desarrollo Territorial y los objetivos, estrategias y metas, los cuales deben ser concordantes (o derivados) con los previstos para el respectivo Cantón. La visión debe estructurarse desde una perspectiva de género y etnia cultural, visualizando las condiciones, posición y participación de los actores claves a nivel de la parroquia.

7.3. Misión

Define el quehacer, de las Juntas parroquiales en el marco de la Visión, debe estructurarse como una guía práctica que permita saber el camino que toman las parroquias, según sus potencialidades, opciones, desarrollo de capacidades y habilidades, recursos y talentos humanos con los que cuenta.

7.4. Objetivos de Desarrollo:

Identifican con claridad los momentos, procesos a desarrollarse con la finalidad de conseguir a largo plazo, la Visión o utopía alcanzable de desarrollo. Estos serán enmarcados en un cronograma que posibilite dar cuenta de la gestión de la Junta y su relación con los actores externos en nuestro caso con el Municipio de Cuenca. Los objetivos estarán alineados con los del Desarrollo Cantonal, Provincial (Regional), Nacional y los Objetivos del Milenio.

7.5. Valores:

Se trabajará con énfasis en el CAMBIO DE ACTITUD Y DE ESQUEMA MENTAL, pues, estamos acostumbrados a que las cosas no cambian o tenemos prejuicios sobre las políticas públicas y del desarrollo en general. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial identificará en cada comunidad y parroquia los valores que motivan e impulsan a la gente a levantarse como dice el libro de Popol Vuh (ANÓNIMO) *“Que todos se levanten, que nadie se quede atrás, que amanezca ya!”*

En la expresión del ex asambleísta y defensor de la Constitución Ecuatoriana el Padre Fernando Vega Cuesta: “La Constitución en el Art. 83.- estimula la participación de los ecuatorianos/as mediante el enunciado de sus *“deberes y responsabilidades”* y coloca 17 deberes entre los que se recogen el *de acatar y cumplir la ley, el ama killa, ama llulla, ama shwa*³⁷, *respetar los derechos de la naturaleza, promover el bien común y el buen vivir, promover la honestidad y combatir la corrupción, promover la unidad en la diversidad, practicar la justicia y la solidaridad cuidar de la familia y los hijos, participar de la vida política cívica y comunitaria del país.*

Todos estos deberes, si bien son responsabilidad personal de cada ciudadano, deben encontrar canales y espacios para ser ejercidos de forma comunitaria en la vida cotidiana” (VEGA: s/f).

³⁷ Forma parte del código ético de la cultura, incásica: NO, ROBAR, NO MENTIR, NO SER OCIOSO

7.6. Líneas de Acción

Se definirá las estrategias que deben ejecutarse para alcanzar el Modelo de Desarrollo y Ordenamiento Territorial planteado a través de los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de talentos humanos.
- La sostenibilidad de sistemas económicos.
- La sustentabilidad ambiental y ecológica
- Mejoramiento de las relaciones humanas, principio de subsidiaridad.
- Acceso y control de los servicios sociales en forma equitativa.
- Desarrollo de redes sociales.
- Mantener y fortalecer las identidades culturales, dentro del ámbito del patrimonio cultural tangible e intangible.
- Precautelar y controlar el uso del suelo.
- Consolidación de un equilibrio territorial.
- Equidad social, generacional y de género

7.7. Formulación de propuestas

Es la forma organizada del territorio que permite racionalizar, controlar y definir las categorías de los usos del suelo y los aprovechamientos de los recursos de la manera más adecuada, fortaleciendo los vínculos espaciales entre los asentamientos y el medio natural. Desde esta organización se priorizan la mejores alternativas con las que se cumplen los objetivos de desarrollo parroquial, alineados a los cantonales, provinciales y nacionales, en la propuesta política que nos presenta el REGIMEN DEL BUEN VIVIR en nuestra constitución.

Se trata de plasmar geográficamente los objetivos planteados en cada sistema, este modelo constituye el marco en que inscribe el control del uso del suelo y las acciones necesarias para la consecución del conjunto de objetivos. Finalmente, las potencialidades territoriales nos permiten organizar una propuesta de Desarrollo, hacia dónde va la parroquia, el Cantón, la provincia, el país, etc.

7.8. Planes, Programas y Proyectos

En este proceso se manifiesta con plenitud nuestra creatividad, conocimiento y experiencia sobre la realidad de nuestro sistema territorial y de lo que debemos hacer para cambiarlo. Los planes, programas y específicamente, los proyectos se convierten en unidades operativas del desarrollo territorial; es decir, son la parte medular del proceso operativo del PDOT.

Participativamente se establecerán cronogramas, con la identificación de planes, programas y proyectos concretos que a corto y mediano plazo, se conviertan en el programa con el cual se alcanzan los Objetivos de desarrollo y la visión que hemos trazado a largo y profundo plazo.

Los Equipos multidisciplinarios identificarán perfiles que contengan: Objetivos de los proyectos, resultados a conseguirse, indicadores y acciones a desarrollarse de los principales proyectos. Mientras avanza el proceso de Planificación Participativa, no se detendrán la elaboración y ejecución de los

Presupuestos Participativos, por el contrario estos estarán enriquecidos por el proceso paralelo y complementario de planificación.

También están contemplados la elaboración de proyectos parroquiales, que no son parte de los Presupuestos Participativos, ni tampoco esperan que termine linealmente el proceso de Planificación para elaborarlos, pues consideramos que el cantón Cuenca tiene muchos años de historia en su planificación y cuenta actualmente con un Plan Estratégico General para el 2020; por lo tanto el ejercicio que estamos realizando no otra cosa que un “ajuste de la carga en el camino”, como diría el adagio colombiano. No se pretende descubrir lo que ya está en proceso, por esta razón se elaboran proyectos en las diferentes parroquias, los mismos que servirán para la gestión y la consecución de nuevos recursos para el desarrollo.

8. INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO

8.1 Normativas y Ordenanzas.

De acuerdo con el marco de la Constitución, se deberá emitir acuerdos y resoluciones desde el Municipio y las Juntas Parroquiales, que pongan en vigencia los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, como instrumentos de planificación que permitan concretar y llevar a la práctica los Escenarios de Desarrollo Planteados y la Organización del Territorio.

Realizar una normativa de regulación del uso del suelo, que posteriormente el Consejo Cantonal convierta en una ordenanza, se requiere un marco legal para la implementación del PDOT para su aplicación y para que la comunidad conozca acepte y respete la normativa.

8.2. Implementación

La Junta Parroquial definirá una ruta de gestión para conseguir recursos propios y de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, cooperación externa, etc. Con la finalidad de llevar a cabo el Plan de Desarrollo Territorial. Se deberá crear un sistema de ejecución que se constituya en instrumento básico para la implementación del PDOT, con principios: científicos, democráticos y sostenible para administrar el desarrollo territorial.

En el caso del Cantón Cuenca, el PDOT será un instrumento básico para la ejecución de los presupuestos participativos, de éste se definirá periódicamente el Plan Operativo Anual. Como consta en la “Ordenanza que norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón Cuenca”: Art. 9 DE LA PLANIFICACION Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: *“La Municipalidad en coordinación con las Juntas Parroquiales, realizarán la actualización, formulación y elaboración de los planes estratégicos parroquiales, planes de ordenamiento territorial rural, urbano parroquial y de expansión Urbana. La base metodológica para emprender el proceso de participación ciudadana y presupuesto participativo, es la Planificación estratégica – territorial, tanto cantonal como parroquial de manera concertada”.*

8.3. Seguimiento y evaluación

Los Comités de Desarrollo Parroquial se convertirán en las instancias de veeduría y control social de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Las alianzas con diferentes organizaciones e instituciones de desarrollo tanto locales, nacionales e internacionales, serán procesos a través de los cuales se logre: Gestión, seguimiento, evaluación y acompañamiento de la Planificación Estratégica. *“La evaluación a futuro estará destinada, más que a controlar y a perseguir responsabilidades, a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la práctica. Por esta razón, uno de los cambios a lograr es que ejecutores y equipos que trabajan en terreno consideren a la evaluación como parte de su propio trabajo, de un modo permanente y no como la última fase del ciclo de un proyecto que, generalmente, la realiza un experto externo a los propios equipos”* (SILBRANT, 1993)

Será un proceso de ejecución y acompañamiento de la gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en base a la experiencia adquirida se analizarán las decisiones adecuadas y oportunas para el logro de objetivos y metas. Esta fase permitirá la verificación del grado de cumplimiento y el nivel de avance del PDOT.

8.4. Los Comités de Desarrollo y Participación Ciudadana Comunitaria.

La propuesta que se expone a continuación es fruto de largas conversaciones, anhelos comunitarios y experiencia de trabajo de muchos líderes comunitarios y que ha sido sistematizada y elaborada por el P. Fernando Vega, que como asambleísta visualizó las formas organizaciones desde abajo, pues el proceso de elaboración de la Constitución tuvo importantes aportes del pueblo, sin embargo pueda caer en la cristalización de las leyes y normas perdiendo su potencial inicial de lo instituyente.

Los CDPC constituyen este elemento imprescindible de la permanente movilización popular, del proceso ético y creativo cotidiano; se inscribe en el amplio marco que crea la Constitución del 2008 para la participación ciudadana, y pretende organizar “desde abajo”, desde la base y por iniciativa del pueblo ese “espacio abierto” que deja la Constitución entre las Juntas parroquiales y la ciudadanía. Este espacio es “saludable” porque debe ser construido por los habitantes de las comunidades en el ejercicio de lo más noble del concepto de la política: “la búsqueda del bien común y del buen vivir”. La propuesta no debe venir de arriba, desde la estructura del Estado, sino desde la comunidad; dicha propuesta debe aspirar, por supuesto a ser reconocida por los distintos niveles de gobierno, tal como lo exige la Constitución.

Los Comités de Desarrollo y Participación Ciudadana/Comunitaria que propongo tratan de superar los vicios y limitaciones, propiciando la construcción de un espacio de verdadera participación y desarrollo comunitario que represente y gestione el bien integral de la comunidad y de todos sus habitantes y que tenga voz y voto legítimo en las instancias parroquiales, cantonales, provinciales y nacionales, para hacer efectiva su participación en la toma de decisiones, planificación, gestión y control ciudadano de los distintos niveles de gobierno.

Dadas las características que se proponen para los CDPC, éstos se constituyen en una verdadera escuela de ciudadanía donde los habitantes de una comunidad o un barrio se empoderan de la verdadera soberanía del pueblo, aprenden en la práctica cotidiana a vivir en comunidad y a cumplir los deberes constitucionales siendo corresponsables del desarrollo local y nacional, a consensuar y priorizar las necesidades del bienestar comunitario, a resolver sus conflictos internos, a presentar propuestas y soluciones a los problemas en las distintas instancias a las que la comunidad puede acudir para resolverlo, a realizar el control y la veeduría de todo lo que se realiza en la comunidad y su entorno, etc.

A continuación se concretan algunas ideas que permiten ir esbozando un perfil de lo que podrían ser los CDPC. Cabe decir, de antemano, que los estatutos que configuren la institucionalidad de estos comités debe ser lo más simple, democrática y abierta a fin de que evite toda burocratización y manipulación, bien sea por, bien por las instancias de gobierno del Estado con fines político partidistas, conservación de privilegios de los grupos de mayor poder, y el surgimiento de facciones y divisiones dentro de la comunidad.

8.5. La Constitución de los Comités de Desarrollo y Planificación Comunitaria

Los CDPC estarán constituidos por todas las personas naturales mayores de 16 años y por todas las organizaciones jurídicas de hecho y de derecho que existan en el territorio del barrio o comunidad. Esta definición permite la más amplia participación y no excluye a nadie.

Existirán dos clases de miembros del CDPC: los socios activos son los moradores del barrio o comunidad que han manifestado su voluntad de serlo ante la Secretaría del Comité y que asisten permanentemente a las reuniones convocadas. Los socios pasivos son todos los demás moradores del barrio o comunidad que no han manifestado su voluntad de participar y que de hecho no asisten a las reuniones.

Para pasar de socio pasivo o a socio activo basta con manifestar la voluntad de hacerlo ante la Secretaría del Comité y asistir a las reuniones. Para efectos del quórum y las votaciones, la Secretaría del Comité mantendrá actualizada la lista de socios activos. Los socios pasivos que asistan a una reunión sin haber activado su membresía tendrán derecho a voz pero no a voto. La membresía activa se perderá por ausencia injustificada a cuatro reuniones consecutivas convocadas por el Comité.

La Asamblea General del barrio o comunidad es el órgano máximo de los CDPC y se reunirá trimestralmente o cuando el Consejo directivo lo convoque. Para participar con voz y voto en la Asamblea los socios deben haber activado su membresía y asistido a tres sesiones anteriores a la de la Asamblea. La Asamblea nombrará al Consejo Directivo y a dos miembros para cada una de las comisiones establecidas por los reglamentos. Las decisiones de la asamblea se tomarán por mayoría absoluta de los votos de los socios activos.

El Consejo Directivo de los CDPCs estará constituido por todos los presidentes de las comités, asociaciones, clubes, etc. De hecho y de derecho existentes en el barrio o comunidad, como vocales natos, más un número reglamentario de representantes de los moradores no organizados, como vocales electos. De entre ellos la asamblea general elegirá la directiva: un presidente, vicepresidente, secretario y tesorero que durarán dos años en el cargo, pudiendo ser reelegidos por una sola vez para un nuevo período. En todas las sesiones del consejo directivo existirá la silla vacía. El consejo directivo deberá respetar lo dispuesto en la Constitución sobre paridad de género, participación intergeneracional e intercultural.

En los temas que afecten a la mayoría de los moradores, las decisiones del Consejo Directivo se tomarán por consenso; De no existir consenso se requerirá de las 2/3 partes. De no lograrse las decisiones deberán ser trasladadas a la Asamblea General en la que las decisiones se tomarán por mayoría absoluta. Para las decisiones administrativas bastará la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo.

El Consejo Directivo organizará las comisiones que sean, necesarias para la buena marcha del CDPC, entre ellas podrán estar: La comisión de medio ambiente, la comisión de planificación y desarrollo, la comisión de veeduría y participación, la comisión de asuntos sociales, interculturales y deportivos, la comisión de arbitraje de conflictos, la comisión de seguridad y convivencia pacífica, la comisión de educación y salud, la comisión de servicios públicos, etc. Según las necesidades del barrio o comunidad.

Dichas comisiones serán presididas por los vocales del Consejo Directivo a la que se sumarán dos miembros más elegidos por la Asamblea General. Los estatutos y los reglamentos fijarán las competencias objetivos, tareas, etc. de cada una de las comisiones. De igual manera los estatutos y reglamentos fijaran lo que sea necesario para los distintos órganos de los CDPCs de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Los CDPCs aspiran a ser reconocidos por las Juntas Parroquiales como el órgano de gobierno de la comunidad. Cada comunidad o barrio solo tendrá un órgano de gobierno reconocido. El CDPC de cada comunidad representará al barrio o comunidad en la Asamblea Parroquial para presentar las propuestas de la Asamblea General en lo referente a presupuestos participativos, veedurías y todas las actividades que se derivan de los derechos de participación ciudadana, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de cada ciudadano en particular.

Los CDPCs podrán constituir la Asociación Parroquial de Consejos de Desarrollo y Participación ciudadana. Estas asociaciones parroquiales a su vez podrán constituir Asociaciones Cantonales, Provinciales Regionales y Nacionales. Estas asociaciones tendrán servirán para potenciar a sus miembros mediante capacitación, presentación de proyectos de mayor envergadura, proyectos de ley, construcción de veedurías, instancias de solución de conflictos dentro y entre los asociados, etc. Tanto los CDPCs comunitarios y barriales como sus asociaciones demandarán protagonismo en las consultas que el Estado realice sobre temas previstos en la constitución.

El primer paso a dar para lograr la vigencia de la propuesta sería la construcción de una ordenanza Municipio-Juntas Parroquiales que canalice la competencia de las Juntas a quienes la Constitución les encarga la tarea de la organización comunitaria Art. 267, 7: *“Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base”*. Un paso adelante sería lograr un proyecto de ordenanza Provincial o regional y finalmente una propuesta de ley nacional. Considero que un movimiento organizado desde las bases bajo estos lineamientos y que se vaya construyendo entre todos sería el único camino para canalizar la construcción de una nueva, verdadera y auténtica democracia participativa en el Ecuador.

9. CONCLUSIONES:

Algunos elementos a manera de conclusiones y de comprobación de la hipótesis así como de los objetivos específicos:

- ✓ La metodología se implementó a partir de la lectura de los documentos de SENPLADES (2009), y por supuesto que ha tenido algunas variaciones en su proceso de implementación: Primero se adaptaron algunos indicadores a la localidad, ahora (Octubre 2011), que continua el proceso de aplicación se han reducido a 4 sistemas los 6 propuestos, con la finalidad de realizar el diagnóstico integrado.
- ✓ En cada una de las 21 Juntas Parroquiales se conformó un comité de Planificación, el mismo que no solo ha seguido la metodología sino que se ha convertido en un veedor de la elaboración del PDOT. El Municipio de Cuenca en los actuales momentos se encuentra con dificultades en la elaboración del PDOT, debido a una crisis económica, y son los Comités juntos a los presidentes de los Gobiernos locales quienes están presionando para que este proceso continúe.
- ✓ El supuesto de que los Planes de Desarrollo Parroquial no contenían un análisis territorial y de desarrollo, ha desatado en el equipo motor (profesionales técnicos y sociales) un fuerte debate necesario sobre la construcción de indicadores, formas de diagnóstico, la validez de los análisis cuantitativos y cualitativos, etc.
- ✓ Todavía persiste en el esquema de algunos técnicos y a nivel institucional, la imagen de que: Lo participativo, la opinión de la gente, la construcción colectiva, el diálogo de saberes, son elementos “que adornan la verdadera opinión profesional de los técnicos y la institución” que sabe como planificar, entre algunos elementos es por esta concepción que la aplicación de la metodología en la elaboración del PDOT se ha detenido.
- ✓ El hecho de que ahora la participación sea ley (proceso de institucionalización de la participación), sin un trasfondo de dinamización y legitimación permanente de la ciudadanía en la construcción del desarrollo, ha puesto en aprietos la elaboración de los Planes de Desarrollo, llegando a poner en peligro incluso de verdadera participación; pues hay que sacrificar algunos elementos claves de diálogo, debate, consensos, etc. Debido a que se debe entregar los Planes antes del mes de noviembre de cada año según la ley: Art. 233

de la COOTAD.- *Plazo.- Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la Ley.*

- ✓ Hasta el momento se cuenta con la metodología de elaboración del PDOT, que está en pleno proceso de aplicación, misma que sigue enriqueciéndose, pues varía y se adapta según los tiempos exigidos y las realidades locales en la Juntas Parroquiales. En Algunas parroquias se ha zonificado el territorio y en otras se ha respetado las comunidades para la elaboración del diagnóstico, esto como ejemplo de variación de la metodología.
- ✓ Quienes menos participan en las convocatorias para: Validación de la información, construcción de propuestas, elaboración de diagnósticos, etc. Es el personal de la institución; esto hace notar que existe la idea de que la Planificación es responsabilidad de un departamento y que para hablar de un proceso de participación popular primero hay que cambiar el esquema mental en los empleados y trabajadores de la institución, como diría José de Souza: "Sin Instituciones Sostenibles no es posible el Desarrollo Sostenible".

BIBLIOGRAFÍA

(ANÓNIMO): *Popol - Vhu (O libro del consejo de los indios quiché)*. [Disponible en: http://www.samaelgnosis.net/sagrados/pdf/popol_vuh.pdf] (Consulta: 8-11-2014)

ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008): *Constitución 2008 Dejemos el pasado atrás*, Quito.

BURGWAL, Gerrit, CUELLAR Juan Carlos (1999): *Planificación Estratégica y Operativa*. Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo, Impresiones Digitales UPS, Quito – Ecuador, 1999.

CASTELLS, Manuel (1998): *La era de la información*. México, Siglo XXI

CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2011): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito

GÓMEZ OREA, Domingo (2009): *Marco Conceptual. Formación en Ordenamiento Territorial*. Documento SENPLADES. Quito.

MUNICIPIO DE CUENCA (2010): *Actualización del Plan Estratégico al 2020*. Cuenca

SULBRANT. J. (1993): en MARTINIC, Sergio, *Evaluación de proyectos Conceptos y herramientas para el aprendizaje*, COMEXANI – CEJUV MEXICO, 1993

SENPLADES. (2009): *Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013*. Quito.

VEGA, Fernando (s/f): "COMITES DE DESARROLLO Y PARTICIPACION CIUDADANA, *Una Propuesta desde Abajo*". (Documento Borrador)

VILLASANTE, Tomás (2002): *Sujetos en movimiento*. Nordan. Uruguay,

VILLASANTE, Tomás (2006): *Desbordes Creativos*. La Catarata. Madrid, y

VV.AA. (2007): "*Metodologías participativas y complejidad en las ciencias sociales*". Rev. Política y Sociedad, nº 44. UCM. Madrid.

TERCERA PARTE:

Experiencias de planificación participativa

EL PLAN DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN: UNA PROPUESTA PARA DESARROLLAR LA PARTICIPACIÓN. EL CASO DE GETAFE

Julio Alguacil Gómez y Pedro Chaves Giraldos*

1. INTRODUCCIÓN: EL SENTIDO EPISTEMOLÓGICO DE UN PLAN DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN.

Tal y como se nos apunta desde los trabajos de kaleidos.red³⁸, la participación ciudadana no debe improvisarse y es pertinente reflexionar y planificar la participación ciudadana para que ésta sea real, inclusiva, útil, efectiva y gratificante. De lo contrario generará, duplicidades, despilfarro y falsas expectativas; y, en consecuencia, no sólo no alcanzará los objetivos propuestos si no que frustrará expectativas y cerrará una puerta más de acceso de la ciudadanía a la vida pública.

La compleja acción de desarrollar procesos participativos, que de forma coherente sea capaz de establecer una estrategia dirigida a incrementar y mejorar la calidad de la democracia en un determinado ámbito (como puede ser el ámbito municipal), necesita transformar su propia realidad, sobre todo las relaciones sociopolíticas entre los diversos actores, y para ello se tienen que dar de forma combinada algunas condiciones que lo permitan. A saber:

- 1) Voluntad y determinación política por parte de los que ocupan posiciones de poder institucional. Disposición a distribuir el poder, transformándolo en potencia a través de la concurrencia y puesta en común de los diversos actores.
- 2) Recursos tangibles e intangibles, tales como empleados públicos capacitados, motivados y con vocación pública, contenedores e instalaciones de proximidad y estructuras organizativas adecuadas. La combinación entre la voluntad política y la existencia de recursos adecuados conforma el necesario despliegue de oportunidades para la participación. Entre estos recursos nos interesa poner de relieve las estructuras que tienen, independientemente de sus cometidos, que permitir el incremento de las capacidades por parte de los actores vinculados y relacionados a ellas.

* Universidad Carlos III de Madrid

³⁸ La Fundación Kaleidos.red, constituida en 2001 y que en la actualidad cuenta con la participación de 15 municipios (A Coruña, Alcobendas, Bilbao, Burgos, Córdoba, Donostia-San Sebastián, Getafe, Gijón, Girona, Logroño, Málaga, Mérida, San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, Sant Boi de Llobregat, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza), tiene como objetivo orientar las políticas de proximidad impulsando una red intermunicipal en la que se aborden programas concretos relacionados con equipamientos de proximidad y la participación ciudadana.

- 3) Comunidad ciudadana con suficiente cohesión social, autonomía, activa, organizada y con capacidad de movilización e intervención.

En lo que nos ocupa, nos interesa especialmente la reflexión sobre las estructuras institucionales necesarias y adecuadas para poder implementar procesos de participación, sobrentendiendo una cierta y previa determinación y voluntad política y considerando que solo estas estructuras institucionales preparadas y adaptadas permiten incrementar las oportunidades y capacidades participativas de la ciudadanía. Una de estas herramientas, en la búsqueda de su articulación, es el denominado *Plan Director de Participación* (PDP), que se distingue de otro tipo de planificación que se considera a posteriori, como es la figura del Plan Estratégico de Participación (PEP). El primero mira más al interno de la organización municipal, y el segundo mira más hacia fuera, pero este último precisa de una organización institucional adaptada a la sociedad.

Es decir, un PDP tiene como cometido crear las condiciones objetivas y el clima organizativo para permitir la acción participativa de forma eficaz a través de posteriores desarrollos articulados en torno un plan estratégico de participación (PEP). Así un PDP tiene que redefinir un organigrama adecuado para desarrollar *capacidades y oportunidades* desde una perspectiva relacional, y tiene que construirse pensando en el acoplamiento con los actores externos a la organización, los agentes sociales y la ciudadanía. Pero, no le corresponde, por tanto, definir líneas estratégicas y procesos de participación *ex novo*, lo que le corresponde a la organización municipal junto con las entidades y a los agentes sociales.

Sin embargo, los vertiginosos cambios sociales que sufren nuestras sociedades hacen que el contexto social, y el contexto institucional y la cultura administrativa que arrastra, no estén acoplados sinérgicamente a las cambiantes realidades, sino separados y distanciados. El desajuste que se produce entre las prácticas políticas tradicionales y los desafíos que la gobernación tiene por delante, motivados por el impacto que sobre la estructura social tiene la extrema segmentación social, la creciente mercantilización, el individualismo social, la segregación y exclusión social y la desafección sobre la política que les acompaña, precisan de un cambio profundo de la tradicional cultura política. Se requiere un cambio de paradigma que permita una adaptación de las estructuras, tanto gubernamentales, como ciudadanas, tanto desde dentro, como desde fuera, en las redes del tejido social y asociativo..., y ese proceso de cambio se tiene que liderar inicialmente desde el gobierno local, para después incorporar a otros actores.

Las preguntas sobre la funcionalidad de la organización municipal para con los procesos participativos y su capacidad de generar sinergias con otros procesos es pertinente en relación a desarrollar una estrategia encaminada a incrementar la calidad de la democracia. Estas primeras consideraciones han ido respondiendo a una primera pregunta: ¿por qué es necesario un plan director de participación? Precisamente tal y como se expresa en el trabajo de kaleidos.red (FUNDACIÓN KALEIDOS, 2008):

“Un Plan Director de Participación ciudadana es necesario cuando estamos frente una realidad participativa municipal compleja o difusa, donde los diferentes proyectos y canales participativos no mantienen una coherencia global, existen dificultades internas de

coordinación, o se perciban directrices políticas o técnicas divergentes con relación a la participación” (Fundación Kaleidos.red, 2008: 104).

Podríamos añadir que el PDP se instituye, también, como necesidad cuando constatamos la evidencia de un agotamiento del modelo tradicional de prácticas participativas y existe un razonable consenso sobre la conveniencia de proceder a una transición hacia otro modelo.

1.1. Y, ¿Qué precisa para su implementación y con quien cuenta? Los interrogantes que nos traza el sentido

Hay que responder desde esas dificultades de adaptación que tienen las instituciones entre ellas las administraciones públicas. Surgen nuevas ideas y conceptos que necesariamente tienen que afrontar la calidad de las relaciones entre la diversidad de actores. Nuevos conceptos como “la exclusión y la inclusión social”, “la gobernanza débil y fuerte” o la “administración relacional”, entre otros, abundan en la idea de que los intereses generales no están exclusivamente en manos de los gobiernos y de ningún otro actor, ya sea público o privado, ya que ninguno tiene, el conocimiento, la capacidad o los recursos suficientes para resolver los problemas.

Así, la gestión de lo público tiene que saber incluir la pluralidad de actores con cierta vocación de servicios público y no puede, como hasta ahora, practicarse unívocamente por las administraciones, sino que tiene que contar con la ciudadanía poniendo en pleno uso *los principios* de subsidiariedad, coordinación, comunicación, transversalidad, transparencia, rendimiento de cuentas, reciprocidad, cooperación, corresponsabilidad, confianza, deliberación y gestión compartida.

Esta perspectiva implica un auténtico cambio de paradigma político que afecta a las relaciones de la administración pública con la ciudadanía, pero que también se interroga sobre el papel de ésta, sobre sus derechos y obligaciones replanteando el viejo dilema sobre la relación entre la plaza y el mercado, esto es, entre los intereses generales y los intereses particulares.

Este cambio precisa de una *nueva cultura política* capaz de generar *capacidades* y nuevas *oportunidades* para los diversos agentes sociales. Lo relacional emerge con fuerza y solo puede considerarse desde la perspectiva de generar corresponsabilidad en la sociedad. Fundamentalmente dos ideas conforman la *nueva cultura política*: la *habilitación* de la ciudadanía para participar de las decisiones públicas corresponsablemente; y el *encuentro* y la *cultura del consenso* entre las partes que conforman la complejidad social.

Habilitación corresponsable implica empoderamiento de los sujetos de la política, y una cultura anclada en el consenso y el diálogo significa el reconocimiento de que la bondad de las políticas públicas reside, desde ya, no solo en una cualificación tecnocrática, sino en su capacidad de generar consensos, de producir convencimiento y lealtad. Estos factores de la *autoritas* tradicional ya no se conseguirán mediante un ejercicio pasivo –la simple acción de las instituciones- sino que precisa de la interrelación y el diálogo.

Estos cambios en la cultura política afectan de una manera muy notable a las formas de decidir y dirigir. En particular demanda un nuevo tipo de liderazgo político. Así el liderazgo político debe transformarse en un liderazgo relacional, capaz de gestionar redes, capaz de delegar y de articular a los agentes sociales en una construcción común de las políticas públicas.

De otra parte, caben otras respuestas complementarias a la pregunta que nos ocupa. Por qué la participación ciudadana, pues porque es una obligación de las administraciones públicas desarrollar un derecho que es recogido en nuestra legislación. Y, por qué un Plan Director de Participación ciudadana, pues porque, como ya hemos expresado, es necesario adaptar la organización municipal a las nuevas realidades para poder desarrollar este derecho de participación, es decir, para habilitar e implicar a los ciudadanos en las decisiones públicas.

El por qué nos lleva a otros interrogantes que hay responder. Una pregunta de lógica continuidad con la anterior es el ¿Para qué un PDP?:

- Para definir y diseñar un modelo y una estrategia de participación que establezca un marco institucional previsible para los políticos, los técnicos y para las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía misma, respecto a cómo se comportará la administración en relación con los temas de participación.
- Para identificar los recursos humanos y organizativos existentes y los necesarios con el fin, en consecuencia, de reordenar y adaptar los recursos existentes incorporando también nuevos recursos.
- Para gestionar de forma compartida en el interno de la organización los cambios necesarios para articular actores y dotar de coherencia a las estructuras y procedimientos participativos.
- Para orientar la acción de gobierno de la manera más democrática posible.

Estos interrogantes nos marcan el sentido, y las preguntas de orden epistemológico y las respuestas de carácter resiliente tienen su continuidad en los aspectos metodológicos.

2. UNA METODOLOGÍA DEMOCRÁTICA

La propuesta que aquí se presenta es producto de una investigación para el ayuntamiento de Getafe que tiene como objetivo principal incrementar la calidad de la democracia municipal a través de la implementación de un “plan director de participación”. Se considera que éste plan debe de adoptar un procedimiento democrático (de investigación participativa) en su instauración, contemplando la existencia de las distintas miradas, intereses, posiciones y en consecuencia la imbricación de las distintas alternativas posibles. El propio proceso de la elaboración del PDP ha pretendido ser un instrumento relacional.

El objetivo básico procedimental es garantizar que el producto final reúna varias condiciones que le puedan convertir en un instrumento no solamente útil –en términos generales- sino en condiciones reales de convertirse en la verdadera hoja de ruta de las prácticas participativas en el Ayuntamiento de Getafe. Desde nuestro punto de vista esto significa:

- Un *procedimiento “inclusivo”*: todas las partes deben estar presentes
- Un *procedimiento “plural”*: todas las miradas deben ser consideradas
- Un *procedimiento “institucional”*: la realidad administrativa, política e institucional del ayuntamiento es el ámbito de transformación.
- Un *procedimiento “participativo”* como garantía de una estrategia capaz de generar vínculos y reconocimientos con los resultados y confianza en todos los actores, con el proceso, y entre sí.

Hemos optado –por su riqueza, complejidad y capacidad inclusiva- por una perspectiva sistémica, de Análisis Institucional (socioanálisis). En esta perspectiva las personas de la organización son parte significativa y constituyen el recurso principal (estratégico). Para esta perspectiva es importante también el *background* cultural (nos interesa la organización desde su perspectiva cultural) y los valores que estas personas incorporan y que en el proceso pueden modificarse en un conjunto de relaciones que establece oportunidades:

- Para contrastar los distintos conocimientos, experiencias, imágenes, destrezas, actitudes...
- Para favorecer diálogos, buscando una puesta en común
- Enfocados a buscar la construcción de la participación como un valor fundamental para la mejora de la organización y el incremento de la satisfacción de las personas que la conforman.

Acoger una estrategia de socioanálisis (análisis institucional) significa el continuo descubrimiento de las potencialidades, y un diálogo permanente de las relaciones que se producen y se reproducen en la organización, reproduciendo la organización misma. Se trata de descubrir las oportunidades para unas relaciones más transversales, horizontales y transparentes, más simétricas. El objetivo es que el PDP –en su propio proceso de elaboración- sea capaz de construir una red, frente a las tradicionales relaciones jerárquicas que marcan las posiciones, que motivan la competencia y la rivalidad, la defensa del propio ámbito (departamental) frente a la coordinación y la cooperación.

Frente a esto, una estrategia que pretende dar valor a la coordinación y la cooperación precisa de un modelo de organización reticular donde la propia institución se constituye en medio y contexto de articulación como mejor manera de alcanzar los objetivos al aprovechar la potencia de las sinergias y, sobre todo, como mejor manera de incrementar la calidad de la democracia.

Desde esta estrategia se busca, entonces, que los miembros de la organización compartan el valor *participación*, entendido como la disposición personal a implicarse en el proceso, en la elaboración del PDP, apropiándose de él, haciéndolo suyo y a la vez haciendo emerger la capacidad estimativa de sus responsabilidades y de las responsabilidades de los demás, que compartiéndose mutuamente convierten a la organización en una ámbito de corresponsabilidad.

En definitiva, el desafío que tenemos por delante es humanizar la organización municipal, generando 6 ces: cooperación, coordinación, confianza, comunicación, conocimiento y conciencia

Se trata de construir una metodología adecuada para:

1. Identificar los ámbitos y procedimientos participativos y los vínculos que se producen entre ellos.
2. Realizar un diagnóstico preciso de la cultura organizativa del Ayuntamiento de Getafe.
3. Identificar los ejes relacionales.
4. Reflexionar el camino a seguir para construir una nueva cultura política fundamentada en el valor *participación*, los pactos, coaliciones y consensos necesarios. Resolver una *coalición promotora* (interdepartamental, pluripartidista) que gestiona la transversalidad, transparencia..., en definitiva, el propio PDP.
5. Establecer objetivos claros para modificar esa cultura (dedicar tiempos a la participación, incrementar la capacidad de los trabajadores, estimular la necesidad compartida y sentida de participar, establecer simetrías y confianza en las múltiples relaciones –entre los trabajadores municipales, de éstos con la dirección, entre los técnicos, de éstos con la dirección-, implementar relaciones de transversalidad, con transparencia, compartiendo la información (todos tienen acceso a la información).

De todo ello deriva la necesidad de una metodología cualitativa que contribuya a.

- a. Generar confianza y establecer puentes.
- b. Superar barreras y resistencias.
- c. Identificar perfiles con posiciones y visiones diferenciadas.
- d. Identificar contradicciones y conflictos.
- e. Identificar capacidades y potencialidades.
- f. Identificar personas clave (informantes y mediadores) dentro de la organización.

2.1. El contexto

El Ayuntamiento de Getafe ha sido un municipio comprometido con la participación ciudadana. Pionero e innovador en muchos procesos y procedimientos participativos, es un municipio significado y de referencia en las redes participación ciudadana. Así, forma parte de distintas redes de municipios relacionadas con la democracia participativa y de proximidad, tales como la Kaleidos.red, la Red Estatal por los Presupuestos Participativos o el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), siendo un municipio especialmente activo en todas estas redes.

Este es un dato importante y muestra dos aspectos relevantes a considerar, por un lado, una cierta voluntad política del gobierno municipal de Getafe por incorporar a la sociedad civil a la gestión de las políticas públicas locales y de la gobernación, y, por otro, una experiencia acumulada que se traduce en una gran capacidad técnica y política al servicio de la mejora de la calidad de la democracia. Una parte importante de esta trayectoria sería incomprensible sin mencionar la realidad de un tejido asociativo denso, activo y comprometido con la vida de su ciudad. Los avatares de los últimos años, una realidad que se relaciona con facilidad con la palabra crisis, no debería desmerecer esta aportación sin la cual lo anteriormente expuesto es difícilmente comprensible.

Sin embargo, el ayuntamiento de Getafe no cuenta actualmente con una estructura organizativa adecuada. Constatamos una cierta fragmentación y descoordinación de las diversas estructuras y procesos participativos lo que genera efectos negativos sobre el conjunto de las prácticas participativas. La fragmentación y dispersión de las prácticas participativas que se ubican en distintas áreas y concejalías, no solo no han sido capaces de coordinar las distintas estructuras, sino que incluso rivalizan en función de las distintas opciones partidistas de la coalición de gobierno (PSOE e IU) y de las distintas familias en cada una de las formaciones políticas.

La falta de comunicación y la dispersión de la información ponen en evidencia que no se ha construido una “narración común” mostrando que no hay una comunidad cultural sobre la participación en Getafe entre los políticos, aunque si entre unos técnicos experimentados y comprometidos, pero incomprensidos y agotados. Sin embargo, la puesta en común de este diagnóstico, entre técnicos y políticos, y la reflexión en torno a la necesidad de articular la participación en la ciudad de Getafe posibilita el inicio de un proceso, de la elaboración de un PDP ciudadana con vocación de convertirse en un eje preferencial y transversal de la organización municipal de modo que permita cohesionarla y articular sinérgicamente a los distintos actores y a las distintas iniciativas municipales y ciudadanas.

3. REQUISITOS Y PRINCIPIOS PARA UN PLAN DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN

En la primera parte de este trabajo se expresaban una serie de interrogantes en relación a la necesidad, oportunidad y a los procedimientos adecuados para instituir un plan director de participación ciudadana en el ayuntamiento de

Getafe. Como hemos visto el sentido investigador otorgado a la propuesta del plan y la metodología desarrollada se ha orientado a incorporar en la elaboración del plan a los propios actores (técnicos, directores y políticos) protagonistas de los diferentes procesos y estructuras participativas del ayuntamiento. Como hemos visto el método a emplear no podía traicionar los objetivos de la elaboración del plan y se ha considerado como un proceso creativo que fuera capaz de incluir a los diversos actores de la administración municipal desde el punto de vista de construir conjuntamente las relaciones, de reflexionar la mirada relacional y como se explicita en el ámbito de las estructuras. Así, este apartado es el producto de la reflexión provocada en los actores municipales cualificados, que son los que experimentan y conocen la estructura municipal.

Al respecto, también hay que recordar que un PDP a diferencia de su potencial desarrollo posterior en un Plan Estratégico de Participación, consiste en poner orden a la complejidad de la organización municipal, articulando y coordinando sus estructuras de tal modo que la organización municipal adopte una cultura y un procedimiento relacional, integral e inclusivo que tenga como eje transversal la participación en el interno de la administración municipal para, precisamente, ser capaz de establecer procesos participativos reales hacia fuera, haciendo de la estructura municipal un gran nodo receptor y emisor de participación, es decir de información, comunicación, coordinación, corresponsabilidad, confianza... para implicar a los diversos actores a la gestión pública y a la toma de decisiones de una forma interactiva.

Partimos de lo que se ha podido constatar en el diagnóstico y en este proceso de reflexión: que una administración municipal y, en particular, el Ayuntamiento de Getafe, para mejorar la calidad de la democracia local e incorporar de forma ordenada y eficiente a los ciudadanos y entidades ciudadanas a la gestión y a las decisiones públicas, precisa de una estructura preparada y bien engrasada, con capacidad para regenerar permanentemente capacidades y nuevas oportunidades para cultivar las relaciones, la participación y la corresponsabilidad de una manera creativa y planificada. Ello supone cambios significativos en la cultura organizativa y en unas estructuras que deben reorganizarse. Se trata aquí de crear un modelo de estructura complejo, pero ordenado, articulando de forma coherente y solidaria los distintos componentes de la organización municipal de tal modo que todas las piezas encajen, que las distintas áreas, delegaciones y departamentos, y sus recursos, sin desconocerse, solaparse o menoscabarse, reforzándose mutuamente.

En una nueva estructura municipal basada en una perspectiva relacional, cada estructura solo puede y debe comprenderse, y obtiene autonomía e identidad, y se hace operativa, al considerarse en la relación sinérgica con los demás.

Un primer paso es, por tanto, identificar actores y reconocer sus relaciones, vínculos y conflictos. El plan puede ayudar a mejorar no solo la participación, también la identificación misma de los actores, reconocer sus relaciones y eventuales conflictos y ofrecerse, así, como herramienta para la cohesión de la organización.

Se trata de contar con las propias fuerzas y ponerlas en pleno uso, en condiciones de crear sinergias. Esto significa desarrollar estrategias que

permitan aprovechar en todas sus potencialidades los recursos institucionales, culturales y políticos disponibles. Si bien, para afrontar este reto se necesita previamente de una actitud decidida que viene determinada por la voluntad política, la promoción de la vocación pública, un liderazgo relacional, concretándose en una nueva cultura política que fomenta la habilitación de los actores para la participación –cada uno en su rol-, que fomenta la cultura del consenso para corresponsabilizarse y participar.

3.1. Un pacto cívico-político precisa de una coalición promotora:

El consenso, en consecuencia, refuerza los vínculos entre muy diferentes actores, y por ello la pluralidad y la complejidad están contenidas en el propio concepto. Esta complejidad de actores precisa de alianzas y coaliciones que adopten un objetivo común, aunque sea impreciso en su inicio, y que, precisamente por ello, haya que construirlo permanentemente en el recorrido de ese proceso inagotable que es la participación ciudadana. Una primera puesta en común será en referencia al cómo se afronta la construcción del PDP, a la metodología de aproximación. Por tanto, ese objetivo común es aquí un PDP y precisa de una multiplicidad de alianzas, entre técnicos, entre políticos y entre ciudadanos, con todas las diversas combinaciones que es necesario considerar entre todos estos actores.

En todo caso, es imprescindible un acuerdo político previo que se puede concretar en una *coalición promotora* del PDP con vocación de incorporar a las distintas sensibilidades políticas de la corporación municipal haciendo que todas puedan jugar un papel significativo y otorguen legitimidad al propio proceso. Considerando que todas las áreas y delegaciones de la organización municipal deben contar con un responsable de la participación ciudadana, la coalición promotora debe conformarse con todos ellos, ya que se trata de un ámbito de coordinación y de trabajo conjunto. Así, la *coalición promotora* debe ser mixta en su composición, integrando su parte técnica y política. En consecuencia, ese ámbito de trabajo conjunto sería deseable que estuviera conformado por los responsables políticos del gobierno, la oposición, y aquellos técnicos responsables de la participación en todas las áreas y delegaciones de la organización municipal.

3.1.1. El ejercicio de la responsabilidad ciudadana exige el incremento de las capacidades de los actores:

“Esta tarea de construcción de una nueva cultura relacional es lo que llamamos *tarea educativa* –tal y como plantea los trabajos de Kaleidos.red-, pues todos los agentes implicados deberán aprender nuevas formas de hacer y relacionarse” (FUNDACIÓN KALEIDOS, 2008:30). La dificultad que conlleva la construcción de la ciudadanía en una sociedad donde el individualismo, la fragmentación social, y la desafección de la política son imperantes precisa incrementar las capacidades estimativas por parte de los diferentes actores. Y los procesos participativos son en sí procesos educativos, de aprender a relacionarse y de aprender en las relaciones, de comprender y de reconocer otras posiciones en el intercambio de conocimientos y visiones diferenciadas, pero la puesta decidida por la calidad de la democracia, por la participación ciudadana, y los retos que tienen por delante los gobiernos locales aconsejan

la creación una estrategia formativa que acompañe los procesos y procedimientos participativos.

Esta estrategia formativa que irremisiblemente es compleja por:

1. La diversidad de actores y las capacidades que de ellos se esperan en los procesos participativos según sus roles diferenciados (políticos, técnicos, funcionarios, voluntarios, entidades sociales, ciudadanía de base...).
2. Los distintos momentos, aspectos y ámbitos de los procesos y estructuras participativas (análisis de la realidad, diagnóstico, deliberación, propuesta, evaluación, gestión...).
3. Los fundamentos del aprendizaje (pedagogía y formación / virtudes cívicas y competencias / genéricos y específicos / valores éticos y técnicas, destrezas y habilidades).

Una estrategia formativa que trabaja por la inclusión de los actores y la eficacia de la participación debe combinar todos estos elementos de tal modo que cada uno de los actores debe tener oportunidades para acceder a recursos formativos en los distintos momentos y ámbitos, y según los diferentes fundamentos del aprendizaje. Así, la pedagogía, la promoción de la vocación pública y los valores éticos de ciudadanía, más genéricos; y las competencias (destrezas, habilidades, técnicas), más específicos, podrán ir concretándose en función de los roles, pero también una formación compartida para diferentes agentes tendrá interés en proyectos y programas concretos. Se trata de asociar y dar continuidad a los valores cívicos y las competencias (habilidades, destrezas y técnicas para la participación), a la reflexión y la acción, de los distintos agentes que se implican en los procesos participativos

Hacer operativa esa estrategia necesita de una estructura transversal, como el propio PDP, y se puede concretar y desarrollar en una Escuela de Formación Ciudadana como centro de recursos para los actores que trabajan procesos y procedimientos participativos. Una Escuela de Formación Ciudadana con recursos formativos (humanos, técnicos, didácticos y físicos) accesibles para los múltiples actores y perfiles (centros cívicos, delegaciones, procesos, entidades sociales.... ciudadanos, asociados, directivos, voluntarios, técnicos, políticos...) y sin dejar de considerar en su acción formativa las distintas dimensiones: estructural-global, sectorial y territorial.

3.2. El modelo de participación ciudadana del PDP

El modelo de participación por el que aboga el PDP de Getafe es el reverso de este propio concepto, es decir, el modelo de participación es considerar a la propia participación como el modelo. El camino es considerar a la democratización de la estructura municipal como la columna que vertebra transversalmente las estructuras de la organización municipal, y, en consecuencia, a los procesos, a los proyectos y a los procedimientos que están aparejados a estas estructuras.

Este nuevo paradigma relacional basado en la cooperación, que requiere de iniciativa, de innovación y de consenso político, social y ciudadano, se centra

fundamentalmente en tres dimensiones: 1) el de la concertación y coordinación de los distintos niveles institucionales implicados en las políticas locales, ampliando al “encuentro” entre el sistema institucional y las entidades ciudadanas, y la ciudadanía; 2) el de la descentralización basada en el principio de subsidiariedad y 3) el de la articulación y conexión entre las políticas sectoriales.

Al respecto, el trabajo de Kaleidos.red identifica con gran habilidad estas dimensiones y las acogemos fielmente como lo han hecho otros Planes Directores de Participación Municipal relevantes (tal es el caso de San Sebastián y de Vitoria). Siguiendo lo ya desarrollado en el trabajo de Kaleidos.red ya citado, consideramos a la participación como el modelo, como el axioma básico que permite crear un engranaje como un conjunto integrado donde cada una de las estructuras mantienen su identidad, pero también intervienen en la creación de la identidad del conjunto. El modelo de organización municipal que hay que construir tiene que reflexionar tres dimensiones considerándolas compatibles y complementarias, de tal modo, que hay que articularlas para lograr la integración de cada una de ellas y conformar esa organización compleja e integrada.

Hay que trabajar por un modelo ciudad surgido de una reflexión con los diferentes actores y que es capaz de concretarse sobre una estrategia de ciudad, que acoge a los diferentes instrumentos de planificación de la ciudad (Planes estratégicos, Agendas 21, Plan General de Ordenación Urbana, Presupuestos Participativos), articulándolos, y que tiene como referente una estructura participativa como el Consejo Social de la Ciudad. La participación se podrá dar en este ámbito, tanto a través de su funcionamiento ordinario coordinándose con las áreas y delegaciones municipales concernidas y fomentando espacios de reflexión específicos y abiertos a otros agentes implicados en un sector o temática concreta (comisiones de trabajo). La voluntad es crear un espacio dinámico que articule una red de redes con capacidad de generar propuestas en las que se reconozcan el máximo número posible de agentes sociales y económicos. Se trata de un órgano con capacidad para generar debates de ciudad con una participación activa de la ciudadanía.

1. Una dimensión sectorial (mayores, mujeres, niños, jóvenes, inmigrantes...) y dimensión temática (salud, bienestar social, empleo, medio ambiente urbano, vivienda, educación...) donde cada área municipal es referente de su ámbito competencial y vincula a entidades vinculadas a esos sectores y temáticas y a la ciudadanía a través de los consejos sectoriales.
2. Una dimensión territorial que se articula a través de los Consejos de Barrio y de los Equipamientos de Proximidad vinculados al ámbito territorial. Así, encontramos en la dimensión territorial un espacio de referencia municipal con capacidad de dinamización social y próximo a la ciudadanía, como son los Centros Cívicos, los Centros de Barrio, y los propios procesos participativos vinculados al análisis de la situación del territorio y la planificación de la actuación municipal en el ámbito del

medio ambiente urbano, la intervención comunitaria y los Presupuestos Participativos

Cada una de estas dimensiones tiene sus vínculos y referencias en estructuras político administrativas (áreas y concejalías) y estructuras mixtas (con entidades sociales, ciudadanos) permanentes a ellas vinculadas, como los Consejos: de Ciudad, Sectoriales y de Barrio; y en recursos permanentes como la Escuela de Formación Ciudadana, los Equipamientos de Proximidad (Centros Cívicos y Centros de Barrio) y los Presupuestos Participativos. De este modo, este modelo tridimensional se articula tanto a través de órganos y procesos estables, como de programas y proyectos puntuales, que aunque sean liderados o desarrollados en delegaciones específicas, deben ser consideradas en cada una de sus dimensiones estratégicas de ciudad, sectorial y territorial. Será la Concejalía de Relaciones Instituciones, Comunicación y Participación y el Consejo Social de la Ciudad a ella vinculada la red de redes, que articula los consejos sectoriales y territoriales.

4.-ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

4.1. Concejalía de relaciones institucionales, comunicación y participación ciudadana

El carácter transversal que le otorgamos a la participación precisa de una estructura axial que debería llegar a obtener capacidad y autonomía de propuesta, de planificación estratégica y de capacidad de difusión e implantación de los procesos participativos en el conjunto de la organización municipal; y a la vez se encuentra sometida al diálogo y a la construcción del consenso con las otras áreas y departamentos municipales. Tal estructura de coordinación es reticular y la vamos a denominar Concejalía de Relaciones Institucionales, Comunicación y Participación.

La concejalía de RR.II., Comunicación y Participación gestiona la red de redes de la ciudad, gestiona las relaciones tanto internas, como externas, o dicho de otro modo, gestiona la comunicación interna y externa, optimizando y garantizando los principios de transversalidad, coordinación, subsidiariedad y transparencia. En consecuencia, pretende ser el eje transversal que permita la coherencia de la integración de estructuras, proyectos, procesos y procedimientos evitando la frecuente fragmentación administrativa que favorece el desconocimiento mutuo, los personalismos, la competitividad frente a la cooperación, la duplicidad de acciones, el clientelismo político, etc. Se debe entender como instrumento común para toda la organización municipal, una estructura de las estructuras de la organización municipal. Recibe la información y recoge las inquietudes del conjunto de estructuras municipales y la sociedad civil (a través de los consejos), procesando y devolviendo en forma de procedimientos y acciones relacionales.

Para que ello sea posible, ésta Concejalía o Área precisa de un ámbito de encuentro con las otras áreas y concejalías que permita la comunicación, la coordinación y la coherencia, siendo para ello la participación el procedimiento. Este espacio de encuentro interdepartamental gestiona la agenda participativa

de la acción de gobierno y la vamos a denominar Agencia de la Participación (Mesa Técnica de Coordinación) conformada con los agentes municipales con responsabilidad técnica y política en cada una de las áreas y departamentos de la estructura municipal, generando relaciones de cooperación estables y operativas entre los distintos agentes implicados, y construyendo puentes de relación y comunicación con y entre los distintos departamentos y áreas de la organización municipal, de tal modo que los procesos sean creativos y cuyos resultados sean compartidos. Así, cada uno de los miembros de la Agencia de la Participación tiene un doble vínculo, por un lado, con la Concejalía de RR.II, Comunicación y Participación, por otro, con cada una de las Áreas y Concejalías a las que pertenecen. Para ello todas las concejalías deben asumir responsabilidades con respecto a los criterios participativos en sus programas y proyectos, estando la Concejalía de RR.II, Comunicación y Participación al servicio de todas las áreas y concejalías ofreciendo metodología y valor relacional y pedagógico en los proyectos, programas y procesos.

La Agencia de Participación tiene, por tanto, como principal cometido impulsar y coordinar los procesos participativos garantizando su coherencia. Contaría con la implicación de los técnicos de participación ciudadana adscritos a los recursos y servicios de la Concejalía de RR.II. Comunicación y Participación:

- Escuela de Formación Ciudadana
- Observatorio de la Participación y el Asociacionismo
- Presupuestos Participativos
- Defensor del ciudadano
- Oficinas de Atención al Ciudadano (Ventanilla única)
- Cooperación al Desarrollo (hermanamiento entre ciudades, redes de ciudades, proyectos de desarrollo...)
- Gestión del Asociacionismo (registro de asociaciones, subvenciones, gestión de locales asociativos...)

Y por, al menos, un técnico responsable de la participación ciudadana por cada una de las Áreas y/o Concejalías (Social, Territorial, Sectorial y Hacienda)

Esta estructura mediadora es, en consecuencia, un nudo de la red fundamental que vertebra transversalmente toda la organización municipal y que tendría una compleja y múltiple adscripción: a la Concejalía de RR.II., Comunicación y Participación y a cada una de las Áreas y Concejalías de la organización municipal. Concentrará sus esfuerzos en impulsar una Dirección y Programación Participativa por Objetivos para lo que debería desarrollar, gradualmente, diversos ámbitos de coordinación, tanto a nivel interno, como externo (otras administraciones, el tejido asociativo); tanto en el ámbito sectorial, como territorial. Cabe reseñar la necesidad de tener vínculos directos con los consejos como estructuras mixtas (ayuntamientos – sociedad civil)

1. Concejalía de Relaciones Institucionales, Comunicación y Participación → Consejos Social de la Ciudad.

2. Área Social → Consejos Sectoriales (mujer, infantil, jóvenes, mayores, inmigrantes y discapacitados y enfermos crónicos).
3. Área Territorial → Consejos de Barrio y Centros Cívicos.
4. Área Sectorial → Consejos Sectoriales Temáticos (Cultura, Educación, Deportes, Urbanismo, Empleo y desarrollo local).

4.2. Consejos de participación

Los consejos de participación son el ámbito de encuentro de la ciudadanía recogiendo toda su pluralidad. Son órganos mixtos donde los diferentes actores se corresponsabilizan para la construcción conjunta de las políticas públicas locales, analizando, deliberando, proponiendo, decidiendo e incluso gestionando de forma compartida, bajo los principios de cooperación, consenso, coordinación, transparencia, rendimiento de cuentas y subsidiariedad.

Consejo Social de la Ciudad

Mantiene una vinculación directa con la Concejalía de RR.II., Comunicación y Participación a través de que dota de los recursos administrativos y logísticos para su correcto funcionamiento.

Composición:

El Consejo Social de la Ciudad acoge a representantes sociales de cada esfera con la voluntad de reproducir la diversidad de visiones y perspectivas de los agentes sociales y políticos implicados la ciudad. Se trata, por tanto, de una estructura mixta y paritaria: Representación municipal (Concejal/a de RR.II, Comunicación y Participación en calidad de presidente/a del consejo, representación de grupos políticos, de los técnicos de participación ciudadana, representación ciudadana -Federaciones, Asociaciones, vecinos electos en asamblea de barrio/ distrito o por sorteo-, y representación mixta a través de los coordinadores de los equipamientos de proximidad (los coordinadores de Centro deberían tener una cierta autonomía respecto de la administración local y ser consensuados por entidades, usuarios y administración local, no necesariamente debería ser un funcionario o técnico del ayuntamiento, aunque fuera contratado para tal fin), representación de los consejos territoriales y sectoriales, Agentes Sociales

Funciones:

- Seguimiento y control de la política municipal. Elaboración de propuestas ciudadanas. Si bien es cierto que es el Gobierno Municipal quien tiene, por ley, la legitimidad para tomar las decisiones que considere oportunas dentro de sus competencias, se velará para llegar a un consenso entre las propuestas del Consejo Social de la Ciudad y la actuación municipal.
- Seguimiento y control de los recursos y procedimientos participativos: Escuela de Formación Ciudadana, Observatorio de la Participación y el Asociacionismo, Presupuestos Participativos...

- Creación y fomento de instrumentos que sirvan para divulgar y promover el asociacionismo y la participación individual: Jornadas de Participación, concursos y premios a la participación, cursos de formación, facilitar espacios de intercambio y de encuentro, organización de muestra anual de entidades sociales.
- Promover los instrumentos de participación ciudadana (Iniciativa Ciudadana, Encuestas Ciudadanas, Núcleo de Intervención Participativa (NIP), Audiencia Pública, Consulta Popular, Presupuestos Participativos...).
- Elegir el Defensor del Ciudadano, bajo criterios de consenso, entre las propuestas realizadas por entidades sociales, Consejos de Barrio, Consejos Sectoriales, Pleno Municipal y partidos políticos.

Consejos Sectoriales

Posiblemente se trata de la estructura mixta y estable de relación entre gobiernos municipales y ciudadanos, más tradicional en la experiencia participativa de las ciudades españolas. Por ello también, el desgaste que ha sufrido en la mayoría de los municipios y la mala prensa que han obtenido en ocasiones. En general se han venido a considerar como ineficientes y un factor de erosión de las energías ciudadanas al haberse quedado en un ámbito meramente consultivo sin mucha influencia en la mejora de las políticas. Esa imagen peyorativa reafirma la necesidad de un rearme de esta figura, trascendiendo su carácter meramente consultivo, que hace que los ciudadanos y entidades se suelen sentir como convidados de piedra, y adoptando otras funciones que puedan jugar un papel relevante en una estructura global cohesionada y basada en la participación y en la comunicación como eje transversal a toda la organización municipal. Se garantizará, por tanto, la coherencia y articulación entre los distintos Consejos Sectoriales que puedan desarrollar aspectos comunes a través de la Agencia de Participación.

La visión sobre los consejos sectoriales debería recuperar su carácter constructivo y creativo, entendiendo que es un ámbito de trabajo conjunto entre la administración y la ciudadanía para conocer la realidad de las necesidades existentes en ese sector o temática y actuar en consecuencia. Su carácter consultivo e informativo debería complementarse con la capacidad de seguimiento de las políticas municipales y de la capacidad de propuesta.

En general las propuestas deben ser canalizadas a través del Consejo Social de la Ciudad (Comisión de Consejos sectoriales), donde deben estar representados los Consejos Sectoriales y Temáticos, y los Consejos Territoriales (de Barrio) dotándose de coherencia, aunque, según su naturaleza, puedan ser elevadas, o bien a la Concejalía correspondiente, o bien al Consejo Social de la Ciudad para ser evaluadas por éste para su eventual proposición al gobierno de la ciudad.

Con relación a su composición, en los Consejos Sectoriales se incorporan el cargo electo competente (Presidente del Consejo), los técnicos de la delegación, los representantes de las entidades sociales interesadas por la temática y los ciudadanos que libremente se adscriban al Consejo siempre que

su número no precise de representatividad. Sí fuera un número excesivo de adscritos se formularía algún procedimiento de elección representativa de estos. Igualmente se velará por la presencia de grupos informales que eventualmente surjan por conflictos o situaciones concretas.

Más específicamente sus funciones serían:

- Seguimiento y control de la política municipal en el sector o temática correspondiente. Elaboración de iniciativas y propuestas ciudadanas con capacidad para elevarse a las Comisiones Informativas y al Pleno Municipal.
- Establecer estrategias para la implicación del conjunto de la comunidad afectada por la temática o sector.
- Participar de las comisiones informativas y del Consejo Social de la Ciudad.

En cuanto a su funcionamiento, cada consejo establecer podrá elaborar su propio reglamento de funcionamiento interno

Consejos de Barrio / Consejo Territoriales

El reconocimiento del valor de la proximidad y su refuerzo desde una acción de gobierno, precisa de la aplicación del principio de subsidiariedad, de descentralización, que también significa la participación de los vecinos en las decisiones de rango de ciudad, sobre todo las que afecten al barrio. Para articular lo global de la ciudad con el barrio se precisa de estructuras enraizadas en el territorio, de recursos y de procedimientos, tales como los Consejos de Barrio, los Centros Cívicos y los Planes de Desarrollo Comunitario y Presupuestos Participativos que no son solo herramientas del territorio sino que también son instrumentos del propio conjunto del ayuntamiento. Que considerados en su conjunto son herramientas del ayuntamiento para llegar más directamente a los ciudadanos.

Igual que la ciudad tiene un ámbito de participación en el Consejo Social de la Ciudad, el barrio precisa de un ámbito equivalente, le vamos a denominar Consejo de Barrio y se trata de una estructura mixta de encuentro entre las asociaciones que actúan y cohabitan en el territorio, los ciudadanos adscritos al mismo y el Área Territorial. Ésta última estará representada por el concejal correspondiente que preside el Consejo, un técnico de participación dedicado al Consejo y el coordinador (director) del Centro Cívico o Centro de Barrio de referencia. La optimización de su carácter reticular vendría determinada por su capacidad de incorporar a las comunidades de propietarios a través de sus presidentes estableciendo un sistema de comunicación bidireccional en una densa red que de una forma u otra incorpore a los vecinos a la responsabilidad en la gestión del barrio y el incremento de la calidad de vida. Si fuera necesario porque el número de adscritos dificultara su funcionamiento establecer un procedimiento de elección de vecinos o presidentes de comunidad de propietarios. Incluso cabe la posibilidad de elegir a través de sufragio universal alcaldes de barrio y vecindario entre los cuales el Consejo elige al presidente del mismo, produciéndose en ese caso una bicefalia en la

presidencia del Consejo, concejal del equipo de gobierno de la ciudad y alcalde de barrio.

El Consejo de Barrio deberá ser un órgano ágil, participativo y autónomo, con capacidad para plantear iniciativas por sí mismo, con una reglamentación propia de tal manera que sea ampliamente consensuado social y políticamente. Se encuentra fijado al territorio y mantiene una vinculación directa con el Área Territorial, la Agencia de Participación, el Centro Cívico de barrio, el Consejos Social de la Ciudad, los Presupuestos Participativos.

Las reuniones son abiertas. Se podrán establecer comisiones de trabajo que a su vez se vinculen a los Centros Cívicos o Centros de Barrio.

Más específicamente sus funciones serían:

- Incorporar a los vecinos y vecinas del barrio en los procesos participativos, tales como los Planes de Desarrollo Comunitario y los Presupuestos Participativos.
- Canalización de iniciativas ciudadanas individuales y promoción de los instrumentos participativos dentro de su ámbito territorial.
- Elaboración de iniciativas y propuestas ciudadanas con capacidad para elevarse al pleno de la Junta Municipal.
- Informar periódicamente a los Órganos de Gobierno del Ayuntamiento del funcionamiento de los servicios municipales del Barrio y / o Distrito realizando un seguimiento y evaluación de los mismos, y planteando propuestas para su mejor funcionamiento.
- Participar de los plenos de la Junta Municipal y de los Consejos de Centro de los equipamientos de proximidad.
- Gestión en la cesión de locales municipales para actividades y asociaciones fijadas al territorio de acuerdo con los Consejos de Centro de los Centros Cívicos y la Agencia de Participación.

5. RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN

5.1. Escuela de Formación Ciudadana

Las oportunidades para acceder a la participación irremediabilmente van acompañadas de las capacidades que adquieren los actores para participar de la participación. Sin capacidad estimativa no es posible una participación ciudadana efectiva, por muchas oportunidades que se establezcan. Las habilidades sociales y políticas se aprenden en la relación con los otros, en el intercambio de saberes y en la creación compartida de conocimiento. La práctica de la democracia es una escuela de ciudadanía, y la acción relacional es el camino, pero ésta tiene que ir acompañada de una reflexión cargada de conocimientos, la acción → reflexión → acción se optimiza con las tres “Cs”, la comunicación, el conocimiento y la conciencia.

La formación, por la tanto, es la base, y necesita de recursos que permitan el incremento de las capacidades en un medio que facilite la interactividad entre los actores, además cómo es sabido, la formación ciudadana es un factor primordial de integración política y social, y en consecuencia, compensador de las desigualdades y la exclusión social. La consolidación de una Escuela de Formación Ciudadana como recurso y soporte del encuentro, de la comunicación, del intercambio de conocimientos y de la promoción de los valores democráticos es fundamental para poder desarrollar estrategias participativas reales y, también, para facilitar la integración al sistema social y político de unos ciudadanos y ciudadanas que sean y se sientan socialmente útiles y políticamente maduros.

La perspectiva educativa y pedagógica de la Escuela de Formación Ciudadana debemos entenderla en un sentido amplio, abierto e integral en el que las sinergias que se pueden desarrollar entre distintos actores conlleva procesos comunicativos y de análisis continuo de la realidad social, de tal modo que el aprendizaje debe estar vinculado al conocimiento y seguimiento de la realidad asociativa y participativa del municipio. Por ello la formación tiene que ir acompañada por el análisis permanente de la realidad social y política del municipio. En ese sentido, adscrito a la propia Escuela de Formación Ciudadana estaría el Observatorio sobre la Participación y el Asociacionismo.

Estructuras de organización de la Escuela de Formación Ciudadana

La EFC necesitará, en correspondencia con lo dicho, crear unas estructuras y una interactividad entre ellas sobre la base de una puesta en común en el análisis y en el sentido de la intervención que permitan definir y aplicar certeramente aquellas actuaciones y proyectos necesarios para instituir cambios significativos de mejora en las relaciones y en los recursos de la sociedad civil.

Se trata, por un lado, de integrar y acoplar todas las estructuras asociativas que intervienen y se encuentran en el municipio para con otras de nueva creación proyectarse en nuevas estructuras que completan el organigrama de la Escuela de Formación Ciudadana.

Composición y funciones

Equipo asesor: Tiene como funciones el asesoramiento en la creación y desarrollo de la Escuela aportando métodos y diseñando procedimientos.

Comisión Técnica: conformado por técnicos de todas las Áreas y Departamentos Municipales vinculadas a procesos participativos (Presupuestos participativos, Centros Cívicos, Consejos de Barrio...). Tiene como funciones la coordinación y supervisión de la Escuela, en especial el garantizar la implementación de un plan de comunicación y todas las funciones adicionales al impulso del proceso de creación y consolidación de la Escuela como pueden ser las relaciones institucionales, la captación de fondos, la realización de talleres participativos y la organización de seminarios y encuentros.

Comisión de Entidades Asociativas: esta compuesto dirigentes asociativos de tal manera que se encuentren representadas todas las sensibilidades y tipos de entidades sociales presentes en el municipio. Genéricamente su función será el control y seguimiento de las actividades de la Escuela, incluyendo la evaluación de las mismas, y particularmente la valoración y validación de nuevos proyectos e iniciativas, pero sobre todo su función será la de jugar un papel de mediación, la de hacer de puente entre la EFC y las redes asociativas y sociales del municipio.

Equipo de Coordinación: Esta compuesto por los técnicos del Área Social, y las funciones que desarrolla se corresponden a todo lo relativo a la gerencia de la Escuela de Formación Ciudadana.

5.2. Observatorio sobre de la participación y el asociacionismo en Getafe

¿Qué observa el observatorio?

La creación de Observatorios en diferentes ámbitos se está desarrollando como una forma de explorar determinadas parcelas de la realidad sobre las que se quiere optimizar la intervención de carácter público. Generalmente, los Observatorios realizan funciones de investigación, documentación, formación y seguimiento de las actividades elegidas como ámbito de atención estableciendo algún procedimiento de recogida de información y, frecuentemente, diseñando algún sistema de medición (como sistemas de indicadores) que pueda establecer comparaciones tanto de carácter diacrónico como sincrónico.

Desde el ámbito más preocupado por la calidad de la democracia un Observatorio de democracia participativa, sociedad civil o similares cumple la función de conocer mejor y/o más exhaustivamente diferentes aspectos imprescindibles tanto para un desarrollo más cierto de la democracia participativa como para la consolidación de la sociedad civil en los lugares de referencia.

En primer lugar, facilitan un mejor conocimiento de la sociedad civil realmente existente. A través de diferentes mecanismos de estudio: análisis de la prensa general y local, encuestas selectivas, recogida y organización de datos estadísticos de diversa naturaleza, etc.... se pretenden conocer diferentes aspectos de la realidad social civil de la localidad o localidades sometidas a estudio: organizaciones existentes, diversidad temática y sectorial, nivel de actividad, afiliación asociativa y sus características, implantación e influencia social, etc....

En segundo lugar, permiten conocer también la relación de las entidades con la administración y saber que distintos procedimientos y modelos de gestión administrativa favorecen diferentes tipos de modelos asociativos.

En tercer lugar, permiten también conocer con más detalle, no sólo los niveles de conflictividad social, también sus desarrollos temáticos, su casuística, su importancia etc....

De esta manera los Observatorios suministran información relevante para mejorar aspectos de importancia cualitativa en la vida democrática de las organizaciones

Finalmente, la presencia de estos mecanismos y el cumplimiento de ciertos estándares debe favorecer las dinámicas de transparencia en la gestión, esto es, no solo que las decisiones sean públicas y visibles si no que los mecanismos que conducen a esas decisiones se atengan a determinados criterios o satisfagan determinadas exigencias protocolizadas.

Una buena gestión debe favorecer que las decisiones sean más legítimas, esto es, además de legales, deben cumplir un criterio de satisfacción de exigencias sociales y culturales que faciliten la aceptación de las decisiones de las autoridades y, en última instancia, hagan éstas más eficaces.

En relación con este grupo de razones, el Observatorio puede analizar y evaluar la actividad de la administración respecto a la sociedad civil. Esto se refiere al marco jurídico y legal, a la estructura de decisión política respecto a estas cuestiones y las propias prácticas administrativas y políticas.

En consecuencia, *El Observatorio sobre la participación y el asociacionismo* presta atención a los procesos de intervención que inciden sobre la participación en la ciudad, a las estructuras desde las que se interviene en los procesos de participación (asociaciones y administración municipal) y a la dinámica administración-asociaciones y su incidencia en el eventual fortalecimiento o no de la sociedad civil estudiada.

El Observatorio sobre la sociedad civil y la participación democrática tiene como cometido contribuir al fortalecimiento del tejido asociativo y a los procesos de participación ciudadana, prestando especial atención a la mejora de sus recursos y estructuras básicas, sean esta asociativas o administrativas.

Objetivos y funciones

El observatorio analiza actores y procesos. En el primer caso el Observatorio pretende un análisis detallado del movimiento asociativo en la ciudad de Getafe. Es un análisis que pretende un conocimiento veraz de la realidad asociativa de la ciudad. Esto quiere decir: evaluar la situación del asociacionismo, tanto su número como su actividad regular, sus principales fortalezas y sus dificultades para reproducirse. Pero también tiene interés conocer la realidad no formalizada en la sociedad civil getafense, de manera que puedan realizar pronósticos y evaluaciones que incorporen no solo las relaciones formalizadas sino también las informales.

El objetivo aquí es suministrar información y análisis fundados en datos reales ofreciendo instrumentos tanto al propio mundo asociativo como a los gestores y decisores locales para mejorar la densidad y calidad de la sociedad civil en Getafe, en el buen entendimiento de que este es un objetivo de interacción deseable para todas las partes.

El Observatorio pretende, también, evaluar las prácticas administrativas del Ayuntamiento con el fin de determinar su impacto en el movimiento asociativo. El objetivo aquí es que puedan facilitarse recursos para mejorar la

comunicación entre la administración y las asociaciones, determinar con rapidez los interlocutores más adecuados en cada situación y, eventualmente, reglamentar de manera que la administración local se convierta en un impulsor de la sociedad civil en Getafe.

En segundo lugar, el Observatorio observa procesos. El principal se refiere a los niveles de acción colectiva en la ciudad, sus principales rangos temáticos, sus principales hitos, agenda discursiva, marcos de acción y repertorio de confrontación. El objetivo en este caso es realizar un análisis específico de la acción colectiva en Getafe tratando de diferenciar entre aquellas acciones cuyas referencias trascienden la propia ciudad y aquellas otras que surgen de dinámicas específicas del municipio. Nos parece que este es un asunto importante porque el análisis y la interpretación pueden actuar como impulsor de herramientas específicas de comunicación entre la administración local y las asociaciones; porque pueden determinarse con claridad los núcleos problemáticos en la acción de gobierno que pueden generar problemas; porque pueden determinarse también problemas específicos con un alto potencial disruptivo que pueden o no gestionarse desde las organizaciones formales.

También, son importantes los procesos de formación dirigidos a diferentes actores, en consecuencia, el Observatorio debería estar integrado en la “Escuela de Formación Ciudadana” y directamente vinculado al Consejo Social de la Ciudad y la Agencia de Participación Ciudadana. Por otro lado, el Observatorio tendría que establecer criterios comunes con los órganos competentes para recoger y sistematizar los recursos y las actividades realizadas por otras esferas de participación ciudadana como “Los Consejos de Barrio”, “Los Centros Cívicos” y “Los Presupuestos Participativos”.

Finalmente, respecto a su composición, sería la misma que la de la Escuela de Formación Ciudadana, ya que el Observatorio estaría adscrito a ella:

- Una Comisión o Consejo Técnico (Expertos, Universidades, Los técnicos Municipales de la Escuela de Formación Ciudadana y de la Agencia de Participación Ciudadana).
- Una Comisión o Consejo Político (Concejales de las áreas concernidas, Dirigentes representantes de redes asociativas miembros del Consejo Social de la Ciudad).

5.3. Equipamientos de proximidad: Centros Cívicos y Centros de Barrio

Por equipamientos de proximidad se entienden los “edificios o sitios con cierto grado de polivalencia que, teniendo titularidad pública municipal y, por lo general, un ámbito de influencia limitado dentro del territorio de un municipio, prestan servicios, con cierto nivel de integración, de carácter educativo, cultural, social, de ‘atención al ciudadano’, deportivo o de participación ciudadana, con independencia de su modelo organizativo”³⁹.

³⁹ Definición establecida por la Fundación Kaleidos.red, red de municipios, de la cual es fundador el municipio de Getafe.

Así, los equipamientos de proximidad, son un recurso inestimable y privilegiado para la participación ciudadana. Una frase que resume lo fundamental de lo que debe ser un equipamiento de proximidad es la que expresa Toni Puig en referencia a los Centros Cívicos: "Un Centro Cívico es un nudo de relaciones para la fabricación y el sostenimiento de ciudadanía activa" (Puig, 2000).

Fijados al territorio, los equipamientos de proximidad son nudos para articular el territorio y las redes de relaciones que en él se producen, condiciones necesarias para el desarrollo de la ciudadanía. Los equipamientos de proximidad articulados entre sí conforman una red socializadora en el territorio capaz de vertebrar adecuadamente la relación entre competencias funcionales y territoriales de la administración de la ciudad. Este carácter de ser el nudo de una red compleja, de soporte de encuentro relacional, convierte a los equipamientos de proximidad, por un lado, en una oportunidad para desarrollar acciones para mejorar la cohesión social del territorio desde diferentes perspectivas: intercultural, intergeneracional, interterritorial; por otro, en un lugar donde aprender a desarrollar las múltiples identidades a las que pertenecen los ciudadanos: la identidad de barrio, la identidad de ciudadano y la identidad universal.

Los equipamientos de proximidad estructurados en red deben de cubrir todo el territorio de la ciudad y, a la misma vez, deben ser centros integrados e inclusivos, lugares de encuentro y de confluencia donde diversos sectores poblacionales, entidades y políticas sectoriales tienen que hacer una puesta en común y trabajar conjuntamente en un ambiente de corresponsabilidad y de confianza. Dicho de otra forma, las redes informales vecinales son un factor fundamental para motivar a las personas a participar políticamente y, en este sentido, los equipamientos de proximidad deberían diseñar estrategias para vincular estas redes con los procesos políticos territoriales y también globales de ciudad.

La Fundación Kaleidos.red de la que participa el ayuntamiento de Getafe muy activamente ha marcado el camino del sentido que tienen los Centros Cívicos sobre un continuado trabajo reflexivo que ya tiene varias publicaciones, las características más importantes que explican el sentido de este recurso:

- Son centros integrados: donde la acción pública es una acción integrada. La acción integrada es sinérgica, es decir, establece un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente.
- Son centros para el desarrollo de la cotidianeidad: son lugares susceptibles de apropiarse por los ciudadanos, abierto y accesibles, ya que remiten a las relaciones que se producen en un lugar, en un contexto de proximidad y de accesibilidad, de contacto directo entre las personas y de acceso directo a los recursos. La cotidianeidad implica en un lugar la conformación de redes sociales lo suficientemente densas (en el espacio), continuas (en el tiempo), e intensas (creando estructuras) como para desarrollar las tres "Cs": Comunicación, conocimiento y conciencia. La interrelación del conocimiento (análisis de la realidad social), la comunicación y la conciencia (la capacidad estimativa sobre la mejor manera de satisfacer las necesidades) es lo que permite el establecimiento de objetivos y la predisposición a

participar en los procesos que pueden llevar a la acción integrada (en una estrategia solidaria entre los elementos, colectivos...).

- Son centros polivalentes: la polivalencia significa variedad de espacios y recursos, y flexibilidad de usos. Refuerza el "encuentro" y favorece la optimización de los recursos. Motiva la innovación permanente y el trabajo en equipo de agentes diferentes. Ahora bien, la polivalencia debe mantener un equilibrio de tal modo que no se sobrepase determinado umbral a partir del cual se compromete el principio de complementariedad y compatibilidad, la eficacia de los servicios y la participación de los usuarios y entidades.
- Son centros inclusivos, participados: la casa común de las partes que toman parte en los procesos. Las partes que toman parte (la administración, las asociaciones, los ciudadanos, los voluntarios...) son sujetos activos con capacidad para diseñar bajo el principio de consenso una metodología de elaboración colectiva y un modelo gestión compartida: Cogestión, co-organización, co-dirección.
- Son nudos de una red de redes, focos emisores y receptores de actividades institucionales y ciudadanas, soporte para una comunicación democrática, lugar de intercambio de saberes y pareceres, lugar para la interactividad entre los constructores de ciudadanía, que dinamiza el territorio e irradia ciudadanía siendo un ámbito de referencia para los habitantes de un territorio concreto, de un barrio.

La fijación de los Centros Cívicos al territorio y la conexión que establece con la población residente, y su vinculación a una red de Centros, conlleva la necesidad de vertebrar adecuadamente la relación entre competencias globales y territoriales de la administración de la ciudad. Para ello es necesario entender la participación como un eje transversal que impregna y cohesiona las estructuras administrativas. En ese sentido la Concejalía de RR.II., Comunicación y Participación, el Consejo Social de la Ciudad y los Consejos de Barrio deben establecer mecanismos de coordinación innovadora ya que los Centros Cívicos están conectados a todas estas estructuras, siendo un nudo que articula todas ellas la Agencia de Participación Ciudadana. Se trata de crear centralidades territoriales que articulados vertebran una ciudad integrada, una ciudad multicéntrica que puede ayudar a cohesionar a la ciudadanía de los distintos barrios desde una perspectiva comunitaria, por un lado; y por otro, facilitando la integración de las partes a una ciudad compartida globalmente.

En este sentido el equipamiento de proximidad, debe ser un recurso que permite el encuentro interactivo entre los distintos agentes presentes en el territorio, siendo, por tanto un elemento clave en la articulación del mismo. El equipamiento de proximidad tiene, por tanto, un doble vínculo: por un lado, hacia arriba y dentro de la estructura administrativa, por otro, hacia fuera (hacia el entorno social al que sirve y del que se sirve) y hacia abajo, conectando con la base social, reduciendo distancias entre la administración y los ciudadanos e incrementando interdependencias entre los mismos. Dicho de otra manera, el Centro Cívico encajado directamente con los Consejos de Barrio presentan un doble vínculo entre el Área Territorial, y la Concejalía de Relaciones Institucionales, Comunicación y Participación, que se anuda a través de la Agencia de Participación Ciudadana. Tal y como expresa el último trabajo de

Kaleidos.red “no se trata tanto de definir *quién está al servicio de quién*, sino que todos están al servicio del ejercicio de la función pública. En algunos casos la relación entre los servicios de proximidad y los servicios centrales tendrá una dirección y en otros tendrá otra. Lo importante es definir los espacios comunes, las necesidades de colaboración y los grados de autonomía”.

Funciones y objetivos:

- Acercar los servicios municipales al territorio e incorporarlos al ámbito de la vida cotidiana (de información, orientación, asesoramiento, tramitación, promoción, cooperación y convivencia).
- Dinamización de los proyectos de ciudad en el territorio del Centro.
- Fomentar la relación de las asociaciones y la ciudadanía con el ayuntamiento.
- Fomentar la vida asociativa del territorio: ofreciendo servicios, dotando de recursos humanos, recursos metodológicos, recursos humanos, dinamizando actividades, y estableciendo estrategias encaminadas a la vertebración del tejido asociativo.
- Ser una "casa común" dónde las asociaciones, iniciativas, empresas sociales, voluntarios y ciudadanos individuales tengan su espacio y puedan desarrollar actividades propias y en conjunto
- Generar identificación e identidad de la ciudadanía con su barrio.
- Promover la corresponsabilidad y los valores cívicos de la ciudadanía, fomentando los compromisos de la ciudadanía con las actividades, servicios y programaciones de los equipamientos, y en la construcción y transformación de su propio entorno.
- Coordinación de los agentes que operan en el ámbito de referencia (Profesionales de los servicios y equipamientos sectoriales ubicados en el territorio, entidades sociales, grupos de voluntarios, sectores activos).
- Fomentar el voluntariado y la creación de grupos informales de ciudadanos.
- Canalizar las aspiraciones y propuestas de los ciudadanos del ámbito del Centro facilitando su incorporación a la gestión del Centro y a la planificación de sus actividades.
- Oficina Integral de Atención Ciudadana.

Dado su carácter integrado, polivalente y flexible, y la diversidad de funciones que desarrolla en su seno el equipamiento de proximidad, contiene una gran complejidad al tener que articular aspectos diversos como los recursos necesarios y la disposición de los mismos (financiación, equipos, tiempos y espacios), los procedimientos (la coordinación en el ámbito interno y externo), las capacidades y las necesidades de diferentes agentes (trabajadores municipales, técnicos, entidades sociales, profesionales del entorno, empresas sociales, voluntarios, usuarios), y la participación de esos mismos agentes en la gestión del Centro y en el mantenimiento del mismo. Por ello es necesario

considerar la capacidad de adaptación de la gestión del Centro en función de la coordinación y de la realidad cambiante tanto a nivel local (ámbito de referencia), como a nivel global (ámbito de ciudad).

Dice Toni Puig, que los Centros Cívicos deben reinventarse de forma permanente y nos propone un modelo de gestión que nos hemos permitido reproducir readaptándolo:

EQUIPAMIENTO DE PROXIMIDAD RELACIONAL (Casa común, Escuela de ciudadanía)		
1 PARA QUIÉN LO VAMOS HACER JUNTOS (técnicos, entidades y voluntarios)	2 QUÉ VAMOS A HACER JUNTOS (técnicos, entidades y voluntarios)	3 CÓMO LO VAMOS A HACER (técnicos, entidades y voluntarios)
CIUDADANOS VOLUNTARIOS ENTIDADES	PROGRAMAS ACTIVIDADES SERVICIOS	GESTIÓN COMPARTIDA ADMINISTRACIÓN ORGANIZACIÓN

FUENTE: Sobre la base del esquema de Toni Puig (2000:105)

Escuela y casa, una combinación sugerente y necesaria para generar procesos de ciudadanía que determinan un modelo de gestión con órganos propios estables que le otorgue suficiente autonomía para desarrollar. Así, el diseño de los contenidos y los modelos de organización deben permitir la entrada, el contacto, el encuentro, el intercambio, la apropiación...; y el modelo de gestión debe explorar fórmulas de gestión compartida permitiendo la apropiación de las instalaciones y de las actividades por parte de las entidades ciudadanas para que puedan jugar su rol de mediación con la base social, canalizando la participación y garantizando la calidad y la intensidad de uso de los equipamientos por parte de los ciudadanos.

La Gestión Compartida en los equipamientos de proximidad, como modelo relacional e integrado, es la perspectiva que mejor favorece la participación ciudadana. Debe ser un objetivo de las estrategias participativas, aunque solo se puede alcanzar de forma gradual, en una estrategia de conexión y adaptación a la realidad del tejido social y asociativo de cada lugar, que busque la compatibilidad y sinergias de la dualidad técnico-política/ entidades-ciudadanía, y que busque el máximo equilibrio entre el principio de proximidad y el principio de capacidad. Para ello es imprescindible la generación de procesos formativos específicos que permitan el acceso a la gestión del Centro a las entidades sociales, los voluntarios, los técnicos y los ciudadanos. Será necesaria la creación de estructuras de dirección participativa en los equipamientos de proximidad en la forma de Consejo de Centro o similares. Un Consejo de Centro que incorpora a la gestión del Centro a las organizaciones sociales, a los voluntarios y a los usuarios.

De este modo, la gestión compartida en los equipamientos de proximidad a través de los Consejos de Centro, representa una escuela básica para desarrollar las habilidades necesarias que permitan la cooperación y el trabajo en equipo de los técnicos, las asociaciones, los voluntarios y los usuarios. Finalmente, la cooperación y el trabajo en red, es una estrategia que garantiza la calidad de las iniciativas basadas en modelos de gestión compartida en los equipamientos. Dificulta la apropiación de espacios y actividades de agentes únicos y exclusivos, facilita la renovación de programas y actividades, facilita la renovación e incorporación de nuevas entidades y permite el desarrollo de metodologías abiertas y relacionales que motiven la vinculación entre el análisis, el diseño y la evaluación.

ESTRUCTURAS ESTABLES DEL EQUIPAMIENTO DE PROXIMIDAD:

CONSEJO DE CENTRO

El Consejo de Centro es un órgano que permite integrar la tradicional dualidad técnico – política /entidades-ciudadanos, desarrollando procesos de coordinación y participación ciudadana con cometidos de estudio, informe, propuesta y evaluación sobre los asuntos y servicios competencia de los equipamientos de proximidad y de aquellos otros servicios y programas municipales que se presten o desarrollen en el barrio.

Funciones:

- Dictaminar las líneas de actuación del Centro, por un período no inferior a un año y confeccionar la memoria del año anterior.
- Gestionar los recursos económicos del centro y establecer repartos equilibrados entre proyectos y actividades.
- Convocar asambleas de usuarios del centro a fin de informar y deliberar en algunos supuestos.
- Dictamen de las normas que regulen la utilización por el público, de los Centros de barrio adaptándose a las necesidades de las asociaciones, colectivos y ciudadanía en general.
- Estudiar e informar sobre el funcionamiento del Centro.
- Diseñar y dictaminar la relación formal con locales sociales y comunidades de vecinos a fin de establecer actividades fuera del Centro y una difusión de sus actividades en una estrategia de comunicación bidireccional con el entorno.
- Estudio y en su caso dictamen sobre quejas y sugerencias que se presenten en el Centro.
- Distribución de espacios, recursos y gestión del banco de recursos del propio Centro.
- Autoevaluación de la gestión, al menos una vez al año.

Composición:

El director o coordinador del Centro que será persona de consenso entre los miembros del Consejo de Centro y el Consejo de Barrio. El equipo técnico a cargo de los distintos aspectos de la programación del Centro. Un representante de cada una de las entidades sociales y grupos informales (de voluntarios) presentes en el Centro. Y alguna representación de los usuarios que se eligen en la asamblea anual.

COMISIÓN DE GOBIERNO DE CENTRO

Su función será de carácter ejecutivo, de control y seguimiento del estado del Centro y de los acuerdos tomados en el Consejo de Centro. Asimismo asumirá los compromisos de coordinación con el Consejo de Barrio y/o Distrito, con el Consejo de Participación Ciudadana y con la Unidad de Centros Cívicos (Concejalía de Participación Ciudadana). Será conformado, por el director o coordinador del Centro, y de forma paritaria, por ejemplo, por tres técnicos y tres representantes de los grupos formales o informales del Centro.

COMISIONES DE TRABAJO

Colectivos informales para la resolución de problemas o realización de nuevas actividades. Preferentemente conformado por personas de distintas entidades y/o grupos informales. Podría también facilitar la gestión subdividiendo la misma en, por ejemplo, Comisión de grupos de voluntarios y entidades, Comisión de gestión de recursos y Comisión de programación y actividades.

ASAMBLEA DE USUARIOS

La Asamblea de Usuarios será convocada al menos una vez al año y sus propuestas y conclusiones deberán ser sometidas a consideración por el Consejo de Centro.

OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

Oficina de Información → *Ventanilla Única*.

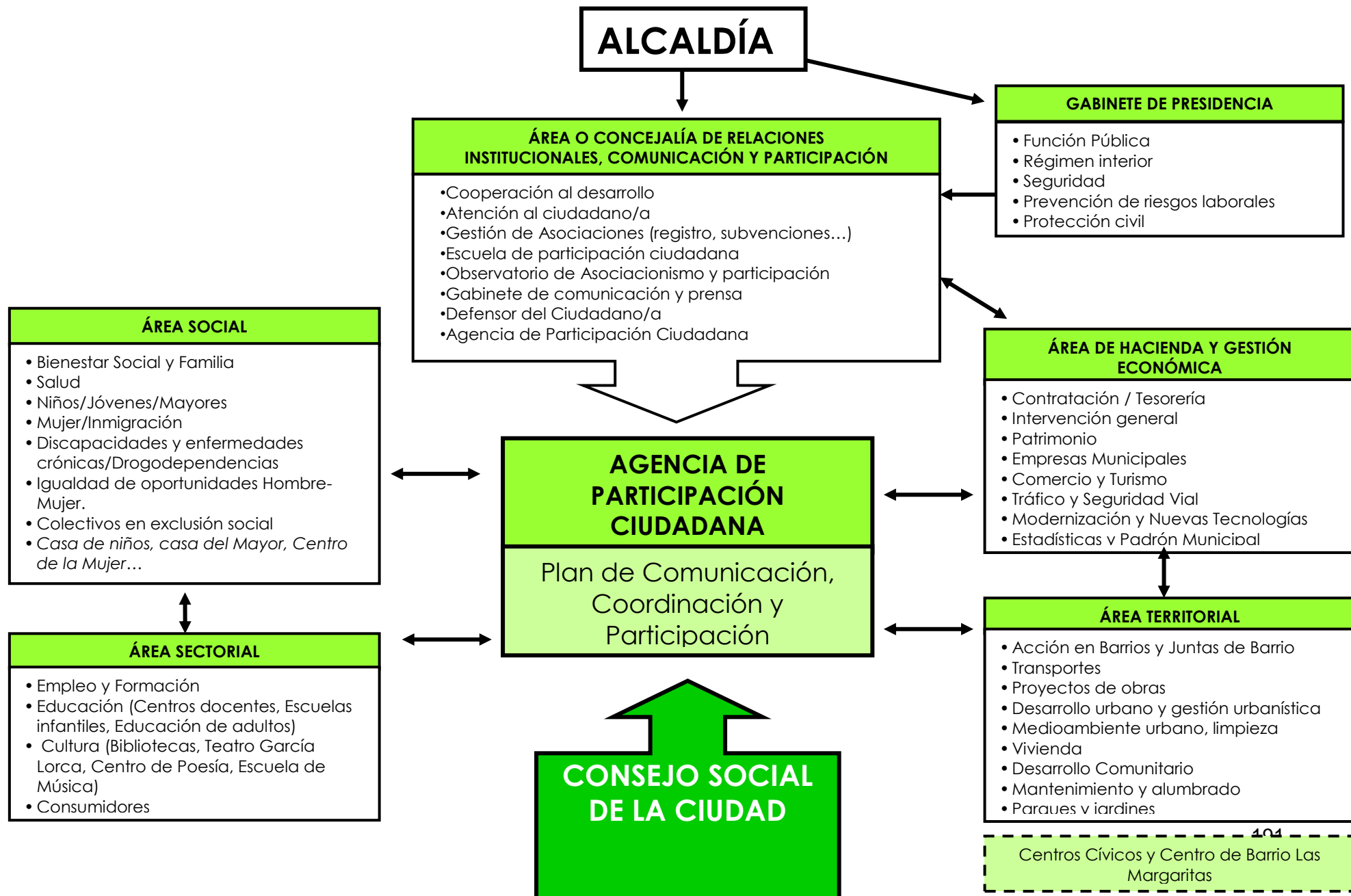
Los equipamientos de proximidad fijados al territorio ofrecen una oportunidad inestimable para descentralizar los servicios globales, como la atención al ciudadano de una manera integral. La oportunidad es desarrollar un servicio referente para la ciudadanía donde realizar cualquier tipo de tramitación. En este sentido, la *Oficina de Atención Ciudadana* es también quien facilita e impulsa la política informativa del Ayuntamiento. Se concibe como un servicio próximo a la ciudadanía, y como un instrumento para agilizar los trámites, canalizar las peticiones y reclamaciones, informar del Ayuntamiento y su funcionamiento y de las actuaciones que se realizan en la ciudad, todo ello mediante atención presencial, telefónica y a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la medida en que se vayan implantando en la ciudad y en el Ayuntamiento. Para su desarrollo, se debe de dotar de los medios tecnológicos y organizativos (coordinación interna y formación y reciclaje del personal municipal) necesarios para garantizar una respuesta ágil y eficaz a la ciudadanía.

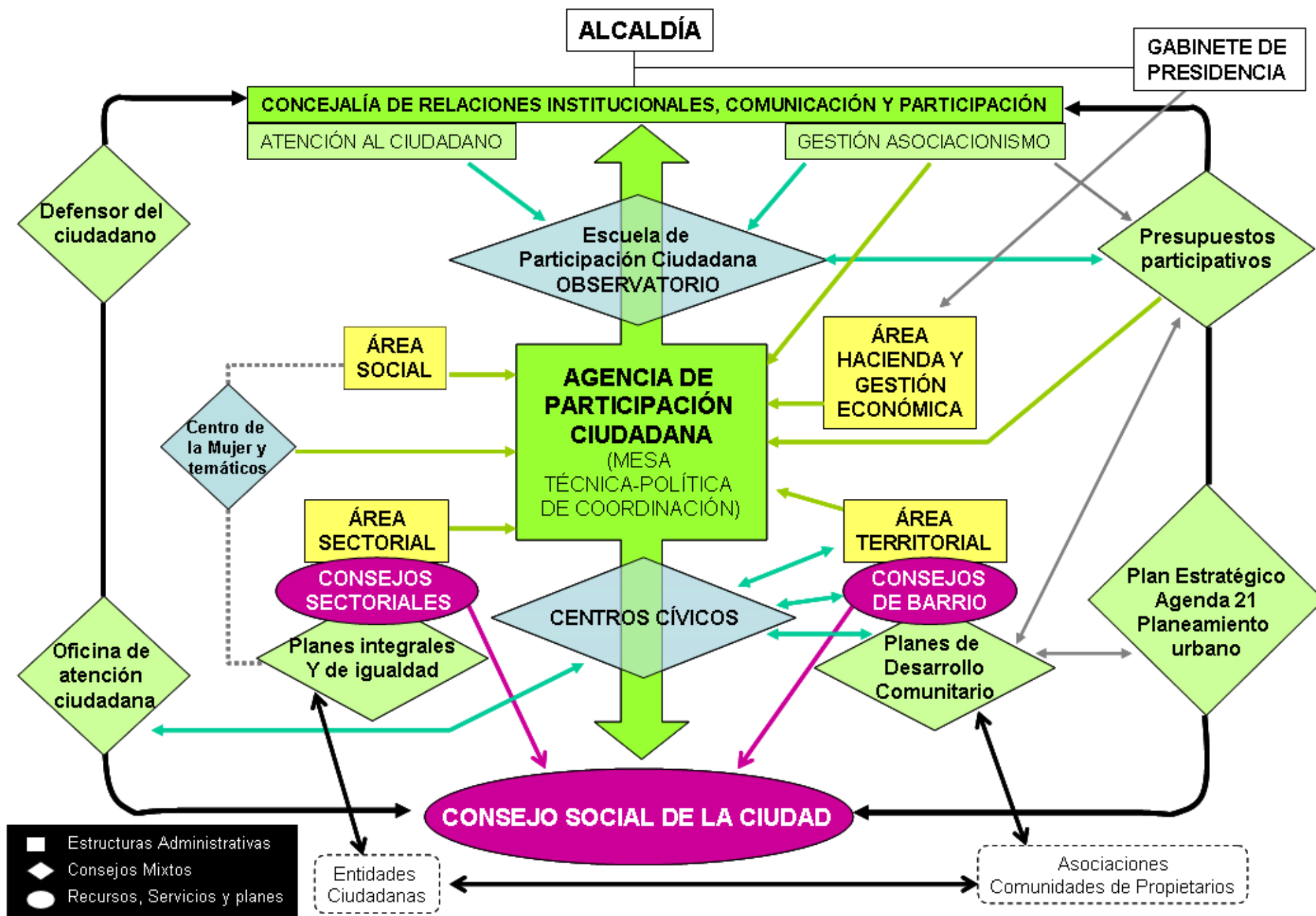
Además de ser un punto de información accesible y reconocible Podría, también, una función de la Oficina canalizar y garantizar la recepción y difusión entre las entidades sociales adscritas al Centro Cívico de las convocatorias del pleno municipal, las actas y el orden del día

Todas las estructuras son ámbitos y espacios de construcción conjunta

ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS	ESTRUCTURAS MIXTAS	RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLES	RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS TEMPORALES
Concejalía de Relaciones Institucionales, Comunicación y Participación	Consejo Social de la Ciudad	Escuela de Formación Ciudadana Presupuestos Participativos Observatorio de la participación y el asociacionismo Gestión del Asociacionismo Defensor del ciudadano Atención al Ciudadano	Plan estratégico Agenda 21
AREA SOCIAL	Consejos sectoriales		Programas sectoriales
AREA TERRITORIAL	Consejos de Barrio	Equipamientos de Proximidad (Centros Cívicos y Centros de Barrio) Atención al ciudadano	Plan General de Ordenación Urbana Planes de Desarrollo Comunitario
AREA SECTORIAL Empleo Cultura y formación Educación Cultura Deportes	Consejos Sectoriales Temáticos	Casa de la Mujer Casa del Mayor Casa de Juventud Teatro Centro de Poesía Escuela de Música Bibliotecas Instalaciones Deportivas Escuela de Adultos Escuelas infantiles	Planes integrales
AREA DE HACIENDA Y GESTIÓN ECONÓMICA		Presupuestos Participativos	

ESTRUCTURA/RECURSOS	ESTRUCTURAL	SECTORIAL	TERRITORIAL
<i>Consejo Social de la Ciudad</i>	X	X	X
<i>Escuela de Formación Ciudadana</i>	X		
<i>Observatorio de la participación y el asociacionismo</i>	X		
<i>Servicio de Atención al Ciudadano</i>	X		X
<i>Consejos de Barrio</i>			X
<i>Equipamientos de Proximidad</i>	X		X
<i>Consejos Sectoriales</i>		X	





BIBLIOGRAFÍA

FUNDACIÓN KALEIDOS.RED (2008): *Metodologías para la participación ciudadana*. Editorial Trea, Gijón. (Documento de trabajo redactado por Óscar Rebollo, Joel Martí y Marc Mayor).

PUIG, Toni (2000): "Reinventar los Centros Cívicos a partir de nuevas relaciones entre municipios, asociaciones, ciudadanía y empresas". En VV.AA.: *Nuevos retos de participación, descentralización y territorio. Los Centros Cívicos ante el nuevo milenio*. Miraguano ediciones, Ayuntamiento de Getafe.

LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO SOCIAL UNA HERRAMIENTA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Enrique Eduardo Orellana Sarmiento*

1. INTRODUCCIÓN.

La planificación comprende un proceso de determinación de acciones que necesitamos realizar en un tiempo futuro, de corto, mediano o largo plazo. Estas acciones giran en torno a resultados que queremos alcanzar para cumplir una misión y visión de futuro, del cual estamos comprometidos, y tenemos responsabilidades sociales y hasta morales.

Para las organizaciones, la planificación es una tarea continua de funcionarios y directivos, en la medida que se exige asumir el crecimiento y desarrollo de forma ordenada y sostenida, sobre la base de buenos pilares. La planificación puede reducir nuestras incertidumbres, nos lanza una luz en el camino, que nos permite ver nuestros retos, debilidades y oportunidades. La planificación es dinámica, permite hurgar el pasado mirando las potencialidades del presente.

Sin duda, que la participación constituye un método adecuado de la planificación, sin embargo, generalmente ésta se aplica en la etapa del diseño y no trascienden al desarrollo del Plan estructurado, todo indica que la participación no siempre garantiza la generación de una implicación social, ese compromiso de la población o de los actores sociales y territoriales en alcanzar la visión social o los objetivos sociales institucionales.

Es de consenso que atrás de toda planificación, sea ésta construida bajo diferente método, dígase normativo, estratégico participativo, este tiene como horizonte cumplir con una responsabilidad social, entendida esta como buscar el buen vivir de la población sobre la base de la construcción de ciudadanía.

En este ensayo, se sostiene que las organizaciones sociales e institucionales del territorio, pueden contribuir a generar mejores escenarios, acciones de impactos sociales que favorecen la construcción de ciudadanía, en cuanto fortalezcan la implicación social, para ello una herramienta útil para las organizaciones es contar con un adecuado sistema de gestión del desempeño social. Sobre este proceso, en la última parte se presenta una experiencia en la Región Sur del Ecuador.

Quiero empezar revisando algunos conceptos que resultan pertinentes para resaltar la importancia del desempeño social en las organizaciones, en especial el tema de la participación, la implicación social y el enfoque de la planificación.

2. LA PARTICIPATIVA Y LA IMPLICACION SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN

Así como el mejor método de aprendizaje constituye la investigación, así también la participación como “sociopraxis” se ha consolidado como el mejor método de la planificación. En este marco la participación se orienta no solo a *ser parte de*, sino

* Director del Centro de Investigación en Economía y Finanzas Sociales (SOCIAL – NODOS).
Docente de la Universidad Politécnica Salesiana de Cuenca (Ecuador)

a *asumir el control de*, en el cual la identidad y la pertenencia juegan un rol importante, pero a veces, ello no es suficiente para promover la participación, que siendo un derecho, exige tres elementos fundamentales: el querer, saber y el poder.

El *querer participar*, tiene relación con la motivación que tienen las personas en participar, en el incide la pertenencia, el ser parte de, y sobre todo el identificarse con un propósito, conocer el para que participar, cual es el futuro que queremos construir, los sueños y las utopías que vamos estructurando cada día.

De cierta manera el horizonte futuro, es lo que generalmente orienta la construcción de la visión de futuro, y esta la planificación en sí misma; dicha visión es estructura en el marco de una concepción de la realidad y las utopías que buscamos.

El *saber participar*, sustentado en el conocimiento sobre las competencias de la ciudadanía, sus derechos y obligaciones, así como de las acciones que impulsa la organización en busca de alcanzar sus objetivo; en ello es importante los procesos de capacitación y comunicación que impulsa la organización, los canales de acceso a la información. Se trata de impulsar en las organizaciones una cultura de la transparencia de información sobre las acciones y resultados que se vienen alcanzando, ello se va forjando, en cuanto las organizaciones impulsen la formación de comités de veedurías sociales y de procesos de control y de responsabilidad social, son estas instancias sociales, las que permiten generar un mayor acceso a la información a la población.



El *poder participar*, hace relación a los espacios y canales que permitan una participación plena, en donde los actores territoriales o institucionales exprese sus opiniones, intereses, y aportes al desarrollo organizativo, en especial ejerza un control social, para ello, es fundamental un fortalecimiento organizativo horizontal, descentralizado, que garantice no solo el trabajo en equipo, sino el fortalecimiento del tejido social. Las asambleas sociales, son uno de los espacios más idóneos en las organizaciones para ejercer el derecho a la participación, estos requieren ser descentralizados, reestructurados en su afán de garantizar una calidad de la participación.

Es necesario señalar que el fortalecimiento de la democracia, pasa por la participación, y esta por la construcción de la ciudadanía, en donde juegan un rol importante las organizaciones tanto públicas como las de la sociedad civil, en la dinámica de estas es en donde toma importancia la planificación y la implicación social.

La implicación social, se va fortaleciendo en cuanto la población, el ciudadano, vaya ejerciendo el *control social*. Este tiene relación no solo al hecho de tener veedurías sociales, que legitimen y transparenten los procesos y resultados de las acciones de los actores territoriales y organizacionales, sino también tengan participación en la estructura de propiedad de los bienes y servicios que se generan para la ciudadanía.

Resulta recurrente señalar que tanto la participación como la planificación, viene orientadas por un enfoque, una concepción de la realidad que sentimos y de los escenarios futuros que queremos construir.

En Ecuador, Perú, Bolivia, como mucho otros países del mundo, en la construcción de nuevos escenarios, la población van exigiendo una mayor de democratización política, social y económica, una mayor construcción de ciudadanía, que garantice la seguridad social y la defensa de sus derechos humanos; así también se exige una mayor protección y defensa del medio ambiente, acciones en contra de la desertificación de la tierra y la ruptura de la colonialidad de capitalismo a través de una economía social y solidaria como ejes estratégicos del buen vivir, que se constituye en una suerte de enfoque de la nueva planificación territorial y organizativa.

En esa búsqueda de forjar sociedades vivenciales, en donde se relacione el hombre con la naturaleza con una visión de respeto, “revertir las condiciones de explotación de las dos principales fuentes de riqueza social: los seres humanos y la naturaleza” buscando la descolonización del capital, surge el enfoque del “Buen Vivir” “*Sumak Kawsay*”, que cuestiona y censura el concepto neoliberalismo del desarrollo y el crecimiento económico, que busca devolverle la ética a la convivencia humana, generándose una oportunidad de oponerse a la violencia del sistema. El Buen Vivir, busca dar una respuesta concreta a la ‘exclusión’ económica y social que se percibe como el fenómeno más acuciante para la mayoría de la población. “El ‘buen vivir’, busca la relación armoniosa entre los seres humanos y de estos con la Naturaleza. Es un elemento fundamental para pensar una sociedad diferente, una sociedad que rescate los saberes y las tecnologías populares, la forma solidaria de organizarse, de dar respuesta propia.

Este enfoque, es más visible en Ecuador, a partir de la aprobación de la nueva constitución nacional en septiembre-2008, en donde se instaure un cambio de época que exigen nuevas formas de organización del trabajo y la economía, y propone como nuevo régimen de producción y acumulación a la economía popular y solidaria, que orienta la nueva planificación territorial. En este marco, en mayo del 2010, se ha aprobado la ley de economía popular y solidaria, que incluye políticas de fomento y normativas de regulación y control de las organizaciones del sector, en el cual se exige la planificación y la rendición de cuentas a través del balance social.

3. LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA.

La Economía solidaria, se circunscribe en la búsqueda de mejores escenarios para el futuro, pensar que es viable la construcción de ese “*otro mundo posible*”, el fortalecimiento de “Sociedades Vivenciales”, justas, en donde las personas tengan derecho a un mejor vivir, con dignidad, percibidos como sujetos ciudadanos, capaces de realizar actividades libremente y que tienen razón de valorar. Desde luego, que construir mejores escenarios de futuro, exige a las sociedades territoriales, generar capacidades sistémicas - *Poder Local*, orientadas a la construcción de ciudadanía y democracia, con alternativas claras y viables.

Es consensual que el desarrollo de la Economía Solidaria, es una respuesta a la crisis de las sociedades, tanto en el Norte, como el Sur, el Oriente como en Occidente, es referente de esa búsqueda de una economía más humana, más equitativa, una respuesta a la economía de mercado, la generación de mejores condiciones para el mejor vivir, se trata de darle *sentido al trabajo*, superar su visión de mercancía subordinada al capital.

La economía solidaria, más que constituirse en un enfoque endógeno cerrado, apunta a consolidar un escenario positivo de externalidades para el forjamiento de una cultura del trabajo con una visión social, aquí toma importancia el desarrollo de "*acciones conjuntas asociativas*", estratégico para facilitar la creatividad productiva, de elevar las ventajas competitivas (conocimiento, innovaciones), que conjugue la solidaridad, la equidad con la competencia cooperativa.

La Economía Solidaria más que un concepto de uso anglosajón como el de la economía informal, economía del tercer sector, constituye una suerte de nuevo enfoque de planificación y gestión del desarrollo social, que apuesta a promover nuevas regulaciones y formas de organización del trabajo y de la generación de bienes y servicios de manera instituyente en el marco de una economía posmodernista, elaboradas a partir de praxis colectivas llevadas a cabo por ciudadanos asociados.

La economía solidaria, se asientan en acciones conjuntas emprendidas por ciudadanos asociados, afianzados por la construcción de la confianza, el compromiso y la participación, cuya diversidad de intereses convergen en el alcance de la resolución de problemas y necesidades, luchar contra la exclusión, que no siempre es sólo de los pobres, ni de los indios, mestizos, ni religiosos, *sino del territorio*.



En Ecuador, la Economía Solidaria, es parte de la construcción del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*), en donde la solidaridad es considerada como un nuevo enfoque de gestión de la economía, emprendida por ciudadanos asociados, afianzados por la

El desarrollo asociativo, para empujar acciones conjuntas, se da en la lógica de enfrentar los problemas cotidianos en forma colectiva, en el plano público, en vez, de que sean resueltos de forma individual, y construir servicios acorde a sus necesidades, sus formas organizativas, su cultura y condiciones económicas. Se trata de configurar servicios y organizar el trabajo al alcance de todos y de forma sostenible, con costos accesibles y evitar los sesgos del mercado que es selectivo y excluyente.

La asociación ciudadana para un accionar mancomunado, no siempre está relegado a espacios locales de proximidad, como el parroquial, cantonal, departamental, sino generalmente se expande al territorio regional, caracterizada y estructurada por una historicidad y geobiodiversidad determinada, en el cual los tejidos sociales y relacionales tanto social, político, económico y cultural van constituyendo zonas diferenciadas con problemas comunes.

El significado y connotaciones de la economía social y solidaria, permite caracterizar mejor el carácter y dinámica de las diferentes experiencias en el Ecuador. El concepto de “Solidaridad”, que aquí se propone bajo el nuevo enfoque de las Economías Solidarias, tiene relación con un nuevo proceso de gestión y planificación de los bienes y servicios, que se fundamenta en la sociedad de personas, que promueve la pertenencia, la estructura de propiedad y el control social, la gobernabilidad, y el fortalecimiento del capital social.

Todo proceso de solidaridad, embarga una visión social, empero todo proceso social no siempre acoge un proceso de gestión sustentado en la solidaridad.

En este marco, lo que la ciudadanía de los territorios requiere y los cambios sociales exigen, es el fortalecimiento de entidades sociales con procesos de gestión solidaria.

Economía Social y Solidaria: Características

Enfoque social

- ✓ Incluye una visión social, orientada a potencializar las capacidades sistémicas para el desarrollo local, promueve el mejor vivir.
- ✓ Generación de Bienes y Servicios al alcance de todos. Democratización.
- ✓ Da prioridad a la población vulnerable
- ✓ Promueve procesos de inclusión

Gestión Solidaria

- ✓ Sociedades de personas. Promueve la asociatividad como principio básico
- ✓ Estructura de propiedad y control social,
- ✓ Participación plena de los socios en la gobernabilidad
- ✓ Potencia el capital social.

Las economías solidarias, en su marco instituyente toma expresiones estatutarias bajo organizaciones, cooperativas, asociaciones comunitarios, entre otros, las mismas que han sido visibilizadas en la nueva constitución ecuatoriana aprobada en sep-08, dichas formas no sólo es cuestión de la sociedad civil organizada, sino de todos los actores sociales del territorio que buscan su mejor vivir; tampoco constituye un *tercer sector*, cuya dinámica se ancla al asistencialismo de la Cooperación y del Estado; más bien, se constituye en un sector real, que se empata con la economía públicas y del mercado. Las formas institucionales que toman los emprendimientos sociales y solidarias como forma de gestión, constituyen medios y no un fin en sí mismo, el objetivo es la generación de servicios al alcance de todos y todas.

Cabe explicitar que la gestión de los bienes y servicios bajo el enfoque solidario, también precisa una relación entre ofertante y usuario, el cual exige eficiencia, calidad y oportunidad al igual que una relación de mercado, la diferencia es que el primero no es selectivo, ni exige rentabilidades, sino que es integrador, con ofertas de costos accesibles y acordes a las necesidades y dinámica de las economías locales. *El debate no está entre mercado y solidaridad, entre lo público y privado, sino en el hecho de buscar nuevas formas alternativas de gestión y generación de*

procesos de inclusión, aquí es donde las economías solidarias vienen demostrando su efectividad.

La organización de un territorio con poder local, exige una interacción entre actores sociales, allí juega un rol importante, no solo las formas organizativas que asumen las economías solidarias en su aporte a la construcción de ciudadanía, sino también los gobiernos locales a través de alianzas mancomunadas entre ellos y con la sociedad civil, en donde el fortalecimiento del tejido social es relevante para el desarrollo de las capacidades sistémicas territoriales.

4. EL DESEMPEÑO SOCIAL.

Hoy más que ayer, toma importancia motivar a que las organizaciones actúen con responsabilidad social, que los servicios y el trabajo contribuyan a mejorar la vida de la población y sus familias, ampliando las oportunidades de las comunidades.

En el marco de las economías solidarias, un reto de la planificación es motivar, orientar el fortalecimiento de organizaciones con visión social, pues, este es el que marcará la identidad, pertinencia e implicación social de la ciudadanía en los procesos de desarrollo. La visión social en las organizaciones engloba un conjunto de objetivos o perspectivas estratégicos que merecen ser alcanzados en un espacio y horizonte del tiempo de corto y mediano plazo.

Perspectivas Sociales. Tiene relación con garantizar a la población la democratización, el acceso a los bienes y servicios, y que estos cubran las expectativas de la ciudadanía y de las comunidades. También es importante, generar un impacto positivo en el cuidado del medio ambiente, en la seguridad alimentaria, e impulsar tanto en las organizaciones como en la ciudadanía, la cultura de responsabilidad social.

Perspectivas Financieras. Para las organizaciones, es importante garantizar la sostenibilidad de la generación de sus bienes y servicios para la ciudadanía, ello pasa por mantener, adecuados niveles de capitalización institucional, el cual es estructurado con las aportaciones de los asociados, y de las reservas de utilidades que la organización las destina para su crecimiento. El concepto de la rentabilidad del capital está subordinado a los objetivos sociales de la organización, ello es lo que diferencia la economía social de la economía de mercado.

Perspectivas Administrativas. En una organización, sea esta pública, privada o social, alcanzar una adecuada eficiencia administrativa, permite reducir costes de generación de los bienes y servicios, permitiendo un mayor acceso o cobertura social; así también la eficiencia administrativa garantiza una calidad de los servicios. En una entidad financiera por ejemplo, la eficiencia administrativa se traduce en una reducción de las tasas de interés de crédito, y este promueve la inversión..., en una organización pública, dicha eficiencia se refleja en la calidad del gasto público y la democratización de los servicios públicos como la salubridad.

Sin duda, que la eficiencia administrativa, tiene mucho que ver con el acceso y generación de tecnología, investigación, comunicación y el contar con recursos

humanos calificados, aquí es donde es importante el papel de las universidades y los gobiernos locales del territorio.

Perspectivas Organizativas. El Fortalecimiento de la Gobernabilidad es uno de los aspectos que merece una real atención en muchas de las organizaciones, pues, estas generalmente pueden enfrentan debilidades y limitaciones en los nuevos contexto económicos y sociales; ello se refleja en la limitada capacidad de los directivos para reaccionar frente a cambios y toma de decisiones de forma concertada, efectiva y oportuna.

Entre los factores que inciden en dicha situación, es la estructura organizativa centralizada y las limitadas competencias de los directivos en la toma de decisiones y generación de condiciones favorables para enfrentar los riesgos y el crecimiento de las organizaciones.

PERSPECTIVAS DE LA VISIÓN SOCIAL

<p>Sociales.</p> <p>Democratización de los servicios, que estos estén al alcance de toda la población. Generar positivos impactos sociales, económicos y ambientales para la ciudadanía y las comunidades.</p>	<p>Financieras.</p> <p>Alcanzar un adecuado nivel de capital institucional, a fin de contar con una adecuada solvencia económica y garantizar en el tiempo los servicios para la población.</p>
<p>Administrativas</p> <p>Mejora continua de la eficiencia administrativa en las organizaciones, a fin de mejorar la calidad de los servicios para la ciudadanía.</p>	<p>Organizativas</p> <p>Fortalecimiento de competencia de los directivos y la descentralización organizativa, permite una adecuada gobernabilidad. El desarrollo del capital social.</p>

Se considera que la organización tiene un adecuado desempeño social, en la medida que va logrando llevar la Visión Social a la práctica. El desempeño social no consiste solamente en medir los resultados, sino también en definir las acciones y medidas de corrección para conseguir los resultados, sino en definir y aplicar políticas de responsabilidad social.

5. GESTIÓN DEL DESEMPEÑO SOCIAL-GDS.

Constituye un ejercicio de la organización, que consiste en sistematizar, generar información para medir los alcances del desempeño social, en ese sentido, la GDS, constituye un proceso institucional de evaluación constante de los alcances de la visión social, que resulta útil para orientar las políticas institucionales de responsabilidad social.

La evaluación de los alcance de los objetivos sociales estratégicos, constituye una cultura institucional, una actitud de transparentar información, y mejorar

continuamente las prácticas y formas de trabajo en relación a los objetivos sociales establecidos generalmente en el Plan Estratégico.

La GDS, se levanta sobre un sistema de indicadores, estructurados a partir de un conjunto de categorías y variables de análisis, que se han desprendido de los objetivos buscados del proceso evaluativo del desempeño social. Dicho sistema de indicadores, se va consolidado en cuanto se vaya fortaleciendo también la cultura institucional. La información que se va generando con el sistema estructurado, permite a la organización contar con un reporte integrado, que lo conocemos como el Balance Social.

6. EL BALANCE SOCIAL.

El Balance Social es un reporte, un instrumento de evaluación adecuado, en cuanto permite medir, comparar y observar la evolución de la gestión del desempeño social de la organización, facilitando el diseño de la planificación y presupuestos para una mejora futura.

Es importante destacar que si bien la información que refleja generalmente una organización en sus estados contables puede contener ciertos datos sociales de la institución, los mismos se presentan como algo complementario.

ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO SOCIAL:

CATEGORIAS	VARIABLES BASICAS
SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobertura Social de la Organización ▪ Niveles de posicionamiento de los servicios ▪ Impactos sociales y económicos generados en los socios. ▪ Desarrollo del capital social
FINANCIERAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estructura Productiva ▪ Estructura Financiera ▪ Desempeño Financiero ▪ Estrategias de capitalización
ADMINISTRATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de los procesos de administrativos • Competencias del personal. • Clima laboral. ▪ Madurez de la Eficiencia Administrativa
ORGANIZATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estructura Organizativa ▪ Competencias directivas ▪ Compromiso, trabajo de directivos ▪ Representatividad ▪ Participación social

Para construir el Balance Social en una organización se hace necesaria la existencia de una política social, reconociendo su responsabilidad social como filosofía y, fijando los parámetros e indicadores dentro de los que se desarrollen las acciones, tendientes al cumplimiento de dichas políticas y el alcance de la responsabilidad en la construcción de más ciudadanía.

Hoy más que nunca resulta indispensable para el desarrollo de las organizaciones, emplear técnicas y procedimientos participativos y transparentes, que tengan como principal objeto observar, registrar y controlar el cumplimiento de las metas sociales establecidas por ella en sus procesos de planificación.

La construcción del GDS, es un espacio participativo, una etapa idónea para fortalecer la cultura de la evaluación institucional, en base a la motivación, capacitación, y la generación de espacios de participación que permitan debatir y concertar los resultados del balance social.



Cabe señalar, que generalmente, la interpretación de los resultados del desempeño social, son realizados por directores, funcionarios y otros participantes en la organización, estos emiten juicios de valor sobre los estados observados, los cuales permiten definir una conclusión y calificación final del balance social, que va entre *bajo*, *medio* y *alto*. La ponderación de dicha cualificación es un proceso concertado con los actores de la organización.

“EL DESEMPEÑO SOCIAL ALTO, significa que la organización viene alcanzando significativamente su visión social y los objetivos institucionales, sobre la base de una adecuada estructura organizativa y adecuada gobernabilidad, con una alta implicación social. Cuenta con una eficiente gestión administrativa, con procesos optimizados, se generan servicios y resultados con calidad especificados. Existe un entendimiento pleno de la organización de lo que significan los proceso de control y evaluación del desempeño social.”

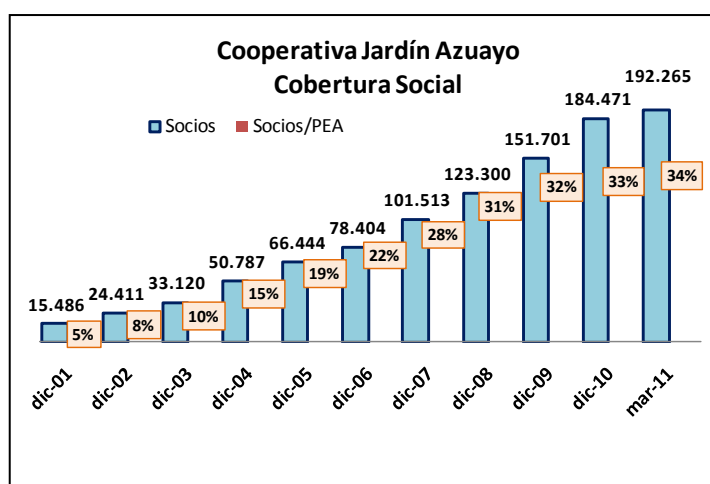
7. COOPERATIVA JARDÍN AZUAYO EN LA REGIÓN SUR DEL ECUADOR: *Experiencia de la aplicación de la Gestión del Desempeño Social como herramienta de planificación participativa*



La Región Sur del Ecuador está integrada por las seis provincias: Azuay, Cañar, El Oro, Morona Santiago, Loja y Zamora Chinchipe, en ella habitan 2,4 millones de personas, que comprenden el 16% de la población nacional. La región, presenta una diversa estructura productiva, una riqueza en recursos naturales y atractivos turísticos, aportando en el 13,2% al PIB nacional. El 47% de la población se ve abocada a una pobreza, *la región que aporta el 51% de los emigrantes y el 61% de remesas que ingresan al país*, esto es alrededor de USD\$ 1,6 millones.

La Cooperativa de Ahorro y Crédito “Jardín Azuayo” se conformó en mayo de 1996, abriendo su primera oficina en el cantón Paute en la provincia del Azuay. Nace como respuesta a la reconstrucción del desastre natural de la Josefina, en 1993, apoyada por el Centro de Capacitación Campesina del Azuay –CECCA y la población Pauteña, quienes hicieron realidad su sueño de contar con una Cooperativa de Ahorro y Crédito con visión social.

Jardín Azuayo, sucesivamente, a éste plan de recuperación post-desastre, evolucionó a una visión de desarrollo estratégico de la región sur. Como otras cooperativas ecuatorianas, Jardín Azuayo

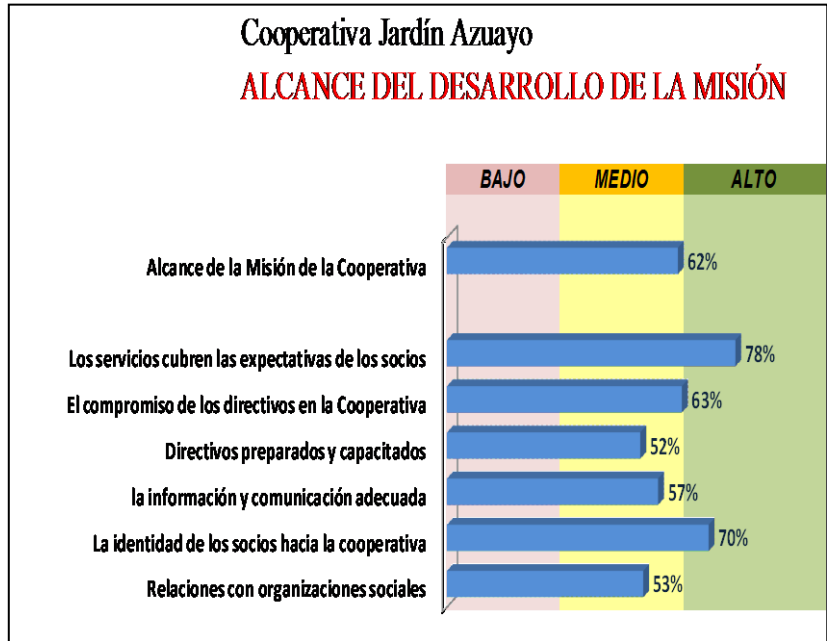
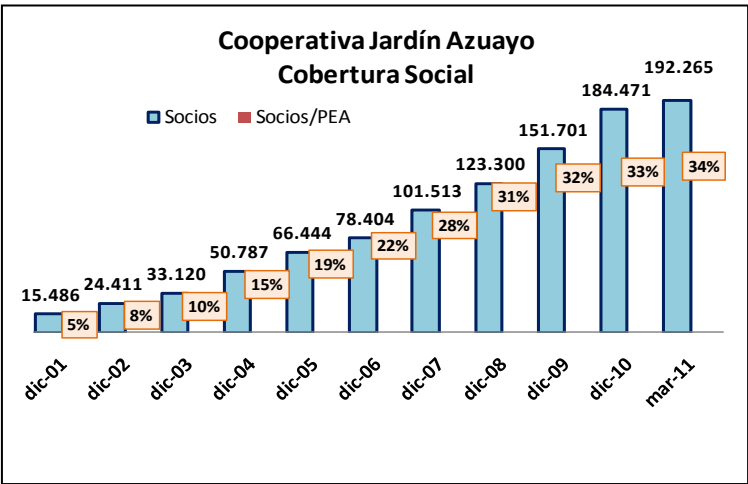


enfrentó eficazmente la crisis financiera bancaria de 1999, que marco un escenario de profunda crisis de confianza, producto de su fragilidad a shocks internos y externos y los altos niveles de corrupción. Producto de ello, las Cooperativas de Ahorro y Crédito a nivel nacional empezaron a experimentar un sistemático crecimiento en casi todos sus indicadores financieros; mostrándose como referentes válidos en tiempos de crisis y como actores importantes para el desarrollo de las finanzas sociales.

Actualmente la cooperativa Jardín Azuayo, a marzo-2011, opera en 23 cantones de la Región Sur del Ecuador, que incluyen a 652 comunidades rurales, cuenta con 30 oficinas que aglutinan a 192 mil socios, perteneciendo el 73% al sector rural, cuya cobertura es del 34% de la población económicamente activa.

Los activos financieros de Jardín Azuayo ascienden a USD\$ 213 millones, que representa el 8,96% del sector cooperativo regulado del país, que le convierte en una de las dos cooperativas de ahorro y crédito más grandes del Ecuador. La COAC Jardín Azuayo,

constituye un referente de la practicidad del Desempeño Social, en la medida de que propicia la pertenencia y participación social, mantiene una estructura organizativa-administrativa descentralizada y con ello promueve el desarrollo de la gobernabilidad.



El capital social es una de las mayores fortalezas de Jardín Azuayo, reflejada en socios, funcionarios y directivos capacitados y comprometidos con el desarrollo institucional, en ello, juega un rol importante los programas de capacitación continua sobre “Cooperativismo y Desarrollo Local” que desarrollan a través de “Escuela de Educación Cooperativa-EDUCOPE”.

El alcance de la misión de la cooperativa Jardín Azuayo, se caracteriza como *MEDIO-ALTO*, sustentado en el desarrollo de los servicios financieros, que cubren las expectativas de los socios, en especial la facilidad de acceso a los créditos, así como la confianza y seguridad que tienen los socios sobre los ahorros.

Los resultados sociales y financieros que viene alcanzado la cooperativa, se apoyan en la planificación estratégica, y este es orientado por el balance social, el cual a la vez, es producto de la aplicación y construcción del sistema de gestión del desempeño social –SGDS, el cual se merece ser socializado como buena práctica para el impacto social.

GESTIÓN SOCIAL DE JARDÍN AZUAYO

- 730 Directivos trabajando en forma voluntaria
- 170 Equipos de estudio en la escuela de directivos
- 530 directivos egresados del diploma sobre cooperativismo y desarrollo local.
- En 22 de 30 cantones de la región, dirigentes capacitados por la cooperativa, presiden los gobiernos locales.
- 190 Convenios de cooperación con organizaciones locales.
- 78 reuniones locales de socios de forma semestral, en comunas, barrios, parroquias, cantones y organizaciones
- El 80% de los socios consideran que Jardín Azuayo, es un actor importante en el desarrollo de los diferentes cantones,
- El 78% de nuestro socios se siente satisfechos con los servicios sociales y financieros

En el marco de desarrollo de las finanzas sociales, siempre habrá preocupación por generar nuevos enfoques, tecnologías, herramientas y productos, que permitan resolver algunos problemas comunes para las entidades y organizaciones financieras, entre estas tenemos

- La profundización, el posicionamiento de los servicios financieros hacia las comunidades rurales y populares.
- La pertenencia, la fidelidad de los prestatarios.
- La promoción de ahorro como contraparte esencial del crédito.
- La recreación de servicios o productos financieros adaptados a las necesidades de la población.
- El mejoramiento de la gobernabilidad,
- El mejoramiento de la eficiencia administrativa y el clima organizacional.
- La participación social de socios y prestatarios en el desarrollo institucional.

La experiencia y lección aprendida por la cooperativa Jardín Azuayo, da cuenta que es posible enfrentar dichos problemas de forma ordenada y planificada, en el cual es importante la construcción de un adecuado sistema de gestión del desempeño social: herramienta que nos permite transparentar información, generar implicación social, y en especial fortalecer las políticas de responsabilidad social, que es un principio básico para cualquier institución financiera en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

BERNAL, A. y Bernal, L. (1997): "El desarrollo del sector solidario. Hacia un modelo alternativo de la economía nacional", ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, La Habana.

BERNER, Eme, et. al. (2001): *Economía Solidaria: ¿Ilusión o vía al futuro?* Universidad de Verano, Arles, Mesa redonda sobre la economía Solidaria. CRIDA, Paris.

CORAGIO, José Luis (1999): *Política social y economía del trabajo*. Ed. Niño y Dávila, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

CARBONARI, P. (1999): "Economía Popular Solidaria: posibilidades e Limites", ensayo presentado en el Seminario Regional Passo Fundo de Trabajo e Economía Popular e Solidaria. Passo Fundo, 1 y 2 de Dezembro de 1999 (p. 1).

GUERRA (2008): Reflexiones sobre las políticas públicas para las economías solidarias, Seminario "Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social", Uruguay.

HANNEMAN, Robert: *Introducción a los a los métodos de análisis de las redes sociales*. [Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/text.htm>.]

HINKELAMMERT, F. (1998): *El grito del sujeto*, Costa Rica. Dei.

NEEF, Max (1986): *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*; Santiago de Chile,

ORELLANA, Enrique (2003): *Las Redes y Economías Solidarias en el Ecuador*, Universidad de Cuenca, Ecuador.

ORELLANA, Enrique (2009): *Las Finanzas Sociales y Solidarias en el Ecuador*, Universidad Salesiana. Ecuador

ORELLANA, Enrique (2009): *Jardín Azuayo en la Región Sur del Ecuador*. Acra.

ORTEGA, Carlos (2008): *Finanzas Populares y Migración, tejiendo la red para el desarrollo local*, Ediciones Fepp, Quito.

SINGER, Paul (2000): "Posibilidad de una Economía Solidaria en Brasil", en *Sindicalismo e economia solidária. Reflexões sobre o projeto da Cut.*, São Paulo.

VERANO PAEZ, L. (1997): "La economía solidaria: una alternativa frente al neoliberalismo", *paper* presentado en el Foro Latinoamericano sobre Economía solidaria, cooperativismo, mutualismo y sindicalismo frente a los retos del siglo XXI, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

VILLASANTE, Tomás y otros (2000): *La investigación Social Participativa*; ed. El Viejo Topo.

LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE KERALA (INDIA).

Rosa Pinto Berbel*

1. INTRODUCCIÓN. LA REALIDAD DE KERALA⁴⁰

Kerala, un pequeño Estado situado al sur de India, ha llevado a cabo un proceso descentralización política basado en una planificación popular participativa a nivel de todo su territorio. Se muestra como un ejemplo real de democracia participativa a nivel de todo un Estado, centrada en la construcción desde abajo. La población de base toma decisiones *vinculantes* relativas al desarrollo de las comunidades, y la asignación de los presupuestos, se lleva a cabo de manera participativa, desde los niveles más bajos de su auto-gobierno local.

Kerala, es uno de los Estados socialmente más progresistas de India. Cuenta con unos indicadores sociales espectaculares, no igualados por ninguna otra región de India: es el único Estado que cuenta con un *ratio positivo de género* y una *muy baja mortalidad infantil*, próxima al de los países desarrollados. Ha logrado También un descenso espectacular de la natalidad⁴¹. Destaca por ser el Estado *más alfabetizado del país*, alcanzando casi la alfabetización universal y por su *alta esperanza de vida*, es una de las pocas regiones de India en la que sus habitantes viven casi tanto como los americanos o europeos⁴².

Lo paradójico del modelo de Kerala, es que ha logrado un alto índice de desarrollo social y humano siguiendo uno modelo de desarrollo diferente al resto de India y con unos indicadores macro-económicos por debajo de la media nacional.

Kerala va ha llevar a cabo una descentralización política basada en un proceso de planificación popular participativa, que supuse un experimento pionero, no

* Socióloga, Master en Desarrollo rural y cooperación. Actualmente realiza su tesis doctoral.

⁴⁰ Buena parte de la información presentada en el capítulo forma parte de PINTO BERBEL y R. VILLASANTE, 2011.

⁴¹ Cuenta con una población de más de 31 millones de habitantes, que vendría a ser las tres cuartas partes, en concreto, el 76% de la población española, distribuidos en una superficie de casi 39 mil km², del tamaño aproximado de Cataluña, lo que supone una densidad de población de 819 habitantes por km², muy superior a la de España (100 hab./Km²).

⁴² Las mujeres representan el 51,42% frente al 48,58% de hombres. Índice de mortalidad infantil en el 2008 de Kerala (11 ‰) estaba mas cerca a países desarrollados (Estados Unidos 6,3‰), que al resto de India (en torno al 32‰). El Nivel de fertilidad se sitúa por debajo del remplazo generacional 1,9 hijos por mujer, frente al 3,0 del resto de India. Una tasa de alfabetización de más del 90%, en el 2001 frente al 64,8% de India. Es frecuente encontrar en las calles de Kerala mujeres, incluso de las castas más pobres, leyendo el periódico, poco habitual en el resto de India, que presenta la tasa de población analfabeta más grande del planeta. La relación entre niñas y niños de cero a cinco años en Kerala se sitúa en torno al 96,4%, muy superior a otros Estados de India como Delhi o Gujarat (87,8 y 79,3%). Por lo que no se dan prácticas como el infanticidio, habitual en otros Estados.

basado en ningún modelo o metodología probada anteriormente. Es una iniciativa proveniente de un pequeño Estado de un país del Sur, que se ha ido construyendo poco a poco, bajo la fórmula de prueba y error. El gobierno del Estado, los auto-gobiernos locales, los voluntarios y la población de base han ido aprendiendo todo lo relativo a la planificación participativa desde la praxis. No han seguido paradigmas y parámetros de desarrollo occidentales, se han decantado por un paradigma de desarrollo sostenible y equitativo, priorizando a las personas en detrimento del mercado e impulsando un desarrollo más humano, igualitario y equitativo, con el fin de que el bienestar alcance al mayor número de población posible.

Este proceso va a ser posible gracias a la fortaleza de su sociedad civil, a la voluntad real de cambio profesada por el Partido Comunista Marxista Indio (CPI-M)⁴³, al alto nivel de educación y formación de la población y al empeño de la población de base para hacer posible este cambio. El éxito de esta experiencia, está sido aclamado a nivel nacional e internacional⁴⁴.

2. ORIGENES DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO Y SU ASENTAMIENTO EN INDIA.

En la década de los 60, se va a producir un cambio de paradigma en las ciencias sociales, el paso de la perspectiva *estructural*, centrada en alcanzar un conocimiento profundo de la realidad⁴⁵, a la *dialéctica*, que deja de ser puramente cognitiva para proponer un cambio epistemológico hacia la transformación social. El origen de este paradigma, se encuentra en la confluencia de un conjunto de escuelas críticas de investigación social (ALBERICH, 2007:136) y en un cambio de mentalidad en los académicos e intelectuales, que tratan de acercarse a las bases, para estar en contacto con los movimientos populares e implicarse en los procesos de transformación social y política. Se comienzan a cuestionar el ¿PARA QUE? de la investigación científica, *“la perspectiva dialéctica [...] sería, a la vez, una praxis, pues en ella no sólo se dice pues también se hace. Sin embargo, este hacer de la perspectiva dialéctica no reproduce lo instituido [...], sino que libera lo instituyente y produce cambios”* (BERGUA, 2003:74 y 78). Se va a promover la democratización y la producción colectiva del conocimiento, hacia la confrontación de los saberes científico y popular (CETRULO, 1986:2)⁴⁶. Para

⁴³ Es el primer Estado del mundo en tener un gobierno comunista elegido democráticamente, el Partido Comunista Indio que subió al poder en las elecciones de 1957 por votación popular, las primeras celebradas en el Estado.

⁴⁴ Se ha convertido en un modelo a seguir para otros estados de India, es habitual encontrar en Kerala expertos y representantes de otros estados que acuden a Kerala para aprender y tomar nota de cómo se está realizado este proceso de descentralización. Según el Premio Nobel A. Sen: *“el gobierno de India debería tratar de emular la experiencia de Kerala”*.

⁴⁵ El análisis estructural se centra en describir de manera exhaustiva la realidad y las estructuras de las redes existentes (ALBERICH NISTAL, 2007:136). A través de métodos cualitativos, como la observación participante o el grupo de discusión, trata de descubrir las relaciones entre las partes y conocer la estructura profunda de la sociedad.

⁴⁶ Se replantean a relación de dominación sujeto-objeto (investigador- investigada) hacia una relación más igualitaria y simétrica sujeto-sujeto. Para superar el desencuentro entre las prioridades de la ciencia tecnológica (grandes descubrimientos y avances científicos) y las

autores cómo Fals Borda el cambio se produce al introducir en la investigación valores como: altruismo, responsabilidad social, autonomía confianza, sinceridad, etc.(BORDA, 1999:71-88). Este nuevo paradigma de las ciencias sociales, va a entender al investigado cómo sujeto protagonista de la investigación y se cuestiona un desarrollo tecnológico carente de ética⁴⁷. Según Boaventura S. Santos (2000), debemos tender a un conocimiento responsable, que asuma las consecuencias de su impacto, en el que haya un equilibrio y la escala de acciones se sitúe al mismo nivel que la de consecuencias, superando así el desequilibrio entre las acciones y sus consecuencias.

La investigación Dialéctica, se va a apoyar en la IAP (Investigación- Acción- Participativa), una corriente metodológica definida por el citado Fals Borda como un compendio de Praxis y Frónesis, pues conjuga el conocimiento teórico y práctico hacia la transformación social ⁴⁸ (FALS BORDA,1999:71-88). La IAP, trata de impulsar la participación de los sectores populares en el proceso de investigación a través de técnicas participativas⁴⁹. En síntesis, *“La investigación participativa articula la ciencia y los saberes populares para reorientarlos hacia una acción transformadora de la realidad. Intercambios constructivos entre los investigadores y la comunidad que abordan de manera conjunta todas las etapas del proceso de investigación y de intervención social”* (DURSON, MIRANDA, 2002).

Este cambio de rumbo en la investigación social, no va a estar liderado por los países desarrollados. Al contrario de cómo sucede en los paradigmas anteriores (el distributivo (cualitativo) y el estructural), la investigación social dialéctica se va a originar en y desde los países del sur. Son muy conocidos los ejemplos de América Latina, pero también, y de manera simultánea, se van a producir iniciativas y experiencias participativas en otras partes del mundo. Varios autores han señalado, como este cambio en la manera de entender las ciencias sociales acontece paralelamente en varios países del sur *“ surgen procedimientos alternos de investigación acción en diferentes partes del mundo y van a ayudar a la formulación de los principios básicos de la IAP”*(FALS BORDA, 1997), *“hay muchos factores que van a influir en la creación del concepto de IAP, no solo orígenes latinoamericanos, sino también en Europa, África y Asia”*, *“ muchas de las aportaciones (a la IAP), se realizaron en el sur y entre países del Sur, y se han extendido de un país a otro aportando ideas e innovando”* (CHAMBERS, 1997) o como indica L. Mayoux (2005) *“en los años*

prioridades de la ciencia popular (más centrada en lograr un bienestar, salud, paz...) (CETRULO, 1986:7)

⁴⁷ *“Podemos estar dotados [...] de una disposición para conducirnos, por ejemplo de una manera justa o temperante, pero si esta disposición no está acompañada de un conocimiento de los efectos probables de las acciones, nunca se convierte en una virtud propiamente moral, sino quepuede llegar a ser dañina”.* (ROSS, 2005:314)

⁴⁸ Frónesis, es la habilidad para pensar cómo y por qué debemos actuar para cambiar las cosas, especialmente para cambiar nuestras vidas a mejor. Su fin no está en la creación, sino en la acción. Conjuga el conocimiento teórico, científico y saber práctico. (Vid.: <http://www.revista.unam. Arístoteles>)

⁴⁹ Técnicas participativas como las Asambleas Populares (reuniones públicas abiertas a toda la ciudadanía donde las decisiones son tomadas por consenso), el socionálisis o los flujogramas. Pero sin descartar el uso de técnicas cualitativas (entrevistas grupales, observación participante y análisis del discurso) o incluso cuantitativas (encuestas y análisis estadístico).

70-80, ya había una gran cantidad de teoría y práctica de desarrollo participativo, tanto en los países capitalistas como en los socialistas”.

En Asia, por ejemplo, a lo largo de esta década también se van a producir avances en torno a la investigación participativa. En concreto en India, en estos años van a tener lugar, varios acontecimientos fundamentales para el desarrollo la IAP:

- En 1970, se inicia el movimiento indígena *Bhoomi Sena*, “Ejército de la tierra”⁵⁰, una iniciativa de movilización campesina en el Estado de Maharashtra, encaminada a “intensificar las reflexiones colectivas, el análisis y la acción en las que las percepciones individuales subjetivas fueran remplazadas por una evaluación colectiva y objetiva de la realidad” (DE SILVA, 1977:39). Se crearon los SHIBIR, que venían a ser campamentos para la reflexión colectiva. El primero, se realizó en 1976 y consistió en un encuentro de tres días en el que “se examinaron las problemáticas a través de narraciones individuales y discusiones colectivas y se buscaron las raíces y las causas de estos problemas” (DE SILVA, 1977:34). Cada equipo de Bhoomi Sena, dedicó 15 o 20 días para ir a las aldeas para discutir los problemas con la población. Las aldeas, mandaron representantes a la Asamblea General (se reunieron entre 200 y 300 personas) para informar sobre la situación de su aldea.

En estos debates colectivos, emergieron los problemas clave, que se articularon en áreas temáticas y que pasarían a ser los ejes centrales del trabajo. En base a estos resultados se planificaban las acciones futuras. En las aldeas, también comenzaron a surgir organizaciones locales de manera espontánea, los *Tarum Mandal* o *Foros para los pobres*, surgieron entre 20 y 30, con la función de programar las actuaciones semanales, aterrizar las propuestas de trabajo de los Shibirs, ajustándolas a las características propias de cada aldea. Su método de trabajo era intensificar las reflexiones colectivas, el análisis y la acción, a través del diálogo y con un enfoque participativo. Tenían autonomía de deliberación de los problemas locales y las acciones. Estos foros, se oponían al principio del centralismo, desarrollando las iniciativas locales⁵¹.

- En 1978, en el Estado de Kerala, tiene lugar la primera reunión nacional

⁵⁰ En India, ya en 1945, época de la pre independencia, los campesinos se organizaron para luchar contra la situación de dominación en la que se encontraban apoyados por una joven mujer activista Godavari Parulekar, que va defender durante los años 40-50 por los derechos de la mujer y la mejora social y económica de los campesinos Adivasis en el Estado de Maharashtra. Va a promover la educación de las bases y que los políticos e intelectuales bajaran a las aldeas a trabajar de manera conjunta con los campesinos. (FORBES,1996)

⁵¹ Entrevista dirigida a un dirigente del movimiento “las organizaciones locales *Tarum Mandal* tienen autonomía de deliberación sobre los problemas locales, el centro solo aparece cuando a nivel local cuando se necesita apoyo o asistencia. El movimiento quiere desarrollar las capacidades locales y se opone al principio de centralismo. El *Bhoomi Sena* solo interviene cuando los *Tarum Mandal* se enfrentan a algún problema, y únicamente indica cómo problemas de este tipo han sido resueltos en otras aldeas” o “los extranjeros que vienen con medidas preparadas, son inútiles, ellos tienen primero conocer nuestra realidad y ayudarnos a articular preguntas y buscar soluciones, han de ser como un amigo que nos ayude a pensar en nuestros problemas por nosotros mismos”(DE SILVA, 1977)

de los movimientos por una ciencia popular, la “*All India Convention of Peoples Science Movement*”, para intercambiar ideas y experiencias, y para trabajar sobre programas de formación inclusivos, que involucren a intelectuales, profesores, estudiantes y población de base. Se rompe con el mito de que los intelectuales y la población no podían establecer un diálogo y trabajar conjuntamente; “*es necesario rechazar la idea elitista de que los científicos por sí solos pueden resolver los problemas de la gente desde fuera en vez de estar preparados para aprender de la gente y de su percepción de los problemas. Y esto requerirá una interacción entre los científicos y la población*”. (RAHMAN, 1977:3) o “*hay que trabajar de manera conjunta con las masas combinando el conocimiento empírico de la población, sus experiencias y sus ideas, con el conocimiento científico e institucional*” (RAHMAN, 1977:5). Aquí se va a iniciar lo que posteriormente sería conocido como la *Formación en Cascada*⁵².

Para poner en común diversas experiencias y prácticas participativas a nivel mundial, se van a llevar a cabo una serie de encuentros y simposios internacionales en torno a la IAP:

- En 1977, se produce el *Primer Encuentro Internacional sobre la IAP* en Cartagena de Indias, que va a suponer un momento culmen en la tradición crítica de América Latina, al establecerse la IAP como una metodología creativa que perseguía la transformación y mejora de la realidad (MOLANO, 1978).
- En 1997, veinte años después, se lleva a cabo el segundo Simposio Internacional de Cartagena de Indias. El Congreso Mundial IAP, en el que se van suceder diálogos e intercambios entre las diversas experiencias de Investigación-Acción-Participativa que se estaban desarrollando en el mundo. En este Congreso se trató de generar un conocimiento colectivo participativo, igualitario y responsable y, sobre todo, de poner en común y dar respuestas, desde estas praxis, a ciertas cuestiones comunes en todos los países: ¿cómo las poblaciones de base pueden realizar sus propios análisis sobre sus realidades complejas?, ¿cómo formar para favorecer un cambio en las actitudes?, ¿cómo lograr la difusión de los enfoques participativos entre las bases? En este congreso, R. Chambers indicó cómo estos interrogantes, surgen en diferentes partes del mundo, y las respuestas a ellos van a ser diversas según los países: “[...] ¿cómo desde diversas culturas se ha dado respuesta a estos interrogantes es algo que deberíamos conocer?” (1997:110,120). En este Simposio participó India y presentó como en su país se estaba llevando a cabo la descentralización política y cómo se estaban encaminando hacia democracias más participativas.

Paralelamente a este Simposio de Cartagena, se va a producir en 1996 en el Sur de India, un encuentro internacional denominado *South-South Workshop*

⁵² Una descentralización de la formación, del centro a la periferia, desde las altas instancias hasta las bases

on PRA: *Attitudes and Behaviour*, en el que participaron representantes de doce países del sur⁵³ (KUMMAR, 1996).

A partir de los años 80 y sobre todo en los 90, se produce una explosión en el uso de las metodologías participativas, tanto en los países del norte como en los del sur. Gobiernos, instituciones, ONG e incluso organismos internacionales como Naciones Unidas, van a introducir discursos y prácticas participativas⁵⁴ en sus proyectos. Pero no todas estas prácticas son acertadas. Hay buenas y malas prácticas dependiendo de la responsabilidad, y la concienciación de los organismos que las apliquen.

2.1. Planificación participativa y desarrollo rural

Este cambio en el paradigma de la investigación, también va a afectar a la manera de planificar y de entender el desarrollo rural. Las metodologías participativas y, en concreto, el surgimiento de la IAP jugaron un papel central en el cambio de enfoque en las teorías del desarrollo rural en los últimos años.

A partir de los años 70-80, las políticas de desarrollo rural comienzan a encaminarse hacia modelos más participativos, que *Potencian a la gente* y dotan de poderío social a la ciudadanía, implicándoles en el proceso de desarrollo⁵⁵. Autores como Chambers facilitaron este cambio de orientación metodológica⁵⁶.

Planificar es la capacidad de pensar el futuro e influir sobre él. Las teorías de desarrollo tradicionales, hasta finales del SXX, estuvieron basadas en una *planificación normativa*, fundamentada en el positivismo y en una concepción cientifista de las ciencias sociales. Va a considerar lo investigado como objeto, y como tal, no tienen capacidad para planificar. Únicamente los expertos poseían los conocimientos técnicos y las herramientas necesarias para

⁵³ PRA: diagnóstico rural Participativo. El taller se elaboró en torno a la necesidad de producir un cambio en los comportamientos y las actitudes no solo de los formados, sino sobre todo de los formadores y se centró en cuestiones tales como: ¿cómo cambiar las actitudes y comportamientos de los oficiales y profesionales que trabajan con técnicas participativas?

⁵⁴ Por ejemplo, en el Borrador de la Asamblea General de Naciones Unidas, se van a dar unas directrices en torno a uso de metodologías participativas “*La gente del tercer mundo han de poder identificar por sí mismo sus necesidades, (con la asistencia externa) y llevar a cabo programas para satisfacer estas necesidades*” Comité para la Elaboración de una nueva Estrategia Internacional de Desarrollo. IFDA DOSSIER4 FEB1979. (www.dhf.uu.se)

⁵⁵ Se rompe así con las teorías de los años 50, basadas en un modelo de desarrollo asistencialista y exógeno e inducido por el Estado, en definitiva, un *desarrollo para la gente*, diseñado por técnicos y profesionales, ajenos a las problemáticas de la ciudadanía y la vida cotidiana de las comunidades

⁵⁶ Para Chambers, es necesario un “*proceso de empoderamiento a través del cual las personas locales tomen sus propias decisiones, en suma, ‘nosotros’ participamos en ‘su’ proyecto, no ‘ellos’ en ‘el nuestro’*” (CHAMBERS, 1995:3 y 2). Según Mercedes Arias Gordo: “*En 1983, R. Chambers hacía una llamada de atención sobre las percepciones, a veces desacertadas, de los profesionales del desarrollo. Señalaba que éstos, generalmente agentes externos que no eran ni pobres ni rurales, utilizaban métodos de análisis que perdían de vista el carácter complejo y dinámico de las realidades locales [...] no alcanzaban a comprender la verdadera naturaleza del problema de la pobreza rural*”, o “*para Chambers, muchos fracasos de las intervenciones de desarrollo se debían a estrategias diseñadas desde ‘arriba’, basadas en categorías fijas y modelos estandarizados*” (ARIAS GORDO, 2008:2).

planificar. De esta manera, el poder para determinar el modelo, el ritmo del crecimiento y el futuro de las comunidades, estaba exclusivamente en manos de estos expertos. Se va a enfatizar así, el carácter técnico de la planificación, ocultando su componente político. Al negar el carácter político, se arrebató el poder de toma de decisión a la población de base.

A partir de los años 60 se va a producir, a través de la *planificación estratégica*, un cambio en esta concepción tecnócrata de la planificación, comenzándose a hacer visible la necesidad de que la ciudadanía esté presente en la planificación, para garantizar el éxito de los proyectos. Se van a crear nuevas herramientas de planificación, el cómo el Marco Lógico, que surge en los años 70, pero su implementación sigue resultando demasiado compleja, nada flexible y poco accesible para la población. No es hasta finales del SXX, con la *planificación participativa* y el uso de metodologías participativas como la IAP, cuando van a surgir herramientas de planificación más democráticas, simples y adaptadas a toda la población... Se va a permitir a las bases trabajar por sí mismas en su propio desarrollo. El cambio en el paradigma de las ciencias sociales, va a hacer visible el poder que implica la generación y el control de conocimiento. Se trata de devolver el poder de decisión a la población de base, por medio de su inclusión real en la planificación. A través del uso de metodologías participativas, se va a facultar a la ciudadanía para que elija el futuro y el rumbo que ha de tomar su comunidad.

A nivel mundial surgen *ejemplos y experiencias* de cómo gestionar lo público de una manera participativa, tanto en los países ricos como en los más pobres, con sus diferencias territoriales y culturales. Desde diferentes frentes y desde países muy diversos, se está tendiendo hacia una manera de planificar y hacer política más democrática, implantando procesos participativos de mayor o menor alcance. Algunas de estas experiencias nos son bien conocidas, como las que se producen en AMÉRICA LATINA. Por ejemplo, los tan conocidos presupuestos participativos de Porto Alegre en Brasil, iniciado en 1989; o experiencias más recientes como el proceso de participación ciudadana San José de Cucuta en Colombia⁵⁷, en 1996; o la experiencia de Cotacachi en Ecuador, que en el mismo año inicia un modelo administrativo que va a incluir la participación ciudadana en la gestión municipal.

Otros procesos que se van a producir en Asia o África, no son tan conocidos, al menos en España, ya sea por las diferencias culturales o lingüísticas, por ejemplo los procesos participativos llevados a cabo en Sudáfrica, o el proceso de Planificación Participación de Kerala, en el sur de India.

Estas experiencias comparten similitudes y puntos en común: como la identificación de necesidades y el control de los presupuestos desde las bases, la gestión de proyectos de desarrollo de manera participativa, la búsqueda de transparencia o los esfuerzos para formar y dotar de poder de decisión a la

⁵⁷ Es una experiencia iniciada por un alcalde de las clases populares, que “busca consolidar el poder popular, defender al ciudadano como sujeto capaz de interpretar su realidad e interesarse por los asuntos públicos” (DRD 2001, n5), trata de “construir una sociedad civil capaz de negociar, tomar decisiones y controlar la acción del estado [...]” y “reforzar el poder de las bases sociales para mantener su influencia sobre el presupuesto y las inversiones municipales”.

población. Pero cada experiencia, muestra unas peculiaridades específicas debido a su contexto social, cultural y político. Hay una tendencia a considerar que no hay alternativas válidas al modelo occidental, y menos si las experiencias provienen de pequeñas regiones del tercer mundo. Sin embargo, a escala mundial, existen ejemplos de experiencias democráticas más inclusivas, otras formas de organización social y política más participativas y respetuosas con el medio-ambiente, que han sabido además, integrar y dar voz a las poblaciones de base.

Vamos a estudiar a grandes rasgos cómo Kerala ha llevado a cabo desde 1992, este proceso de planificación participada, inclinándose hacia un desarrollo más social, basado en el poderío social, la solidaridad grupal, la protección ecológica y medioambiental, la cohesión social y sobre todo esfuerzo colectivo. Trataremos de dar respuesta a preguntas del tipo: ¿cómo se puede gestionar un modelo de planificación participativa desde las bases y a nivel de todo un Estado?; ¿cómo se ha llevado a cabo el proceso de institucionalización de la participación?; ¿qué líneas de trabajo se han impulsado para que el proceso de toma de decisiones se lleve a cabo con la participación de toda la ciudadanía?; ¿cómo se ha logrado implicar sectores de la sociedad, con intereses y expectativas de desarrollo divergentes, para que tomen partido en las decisiones que les afectan en su día a día?; ¿en qué se basa el modelo de participación por el que optó Kerala?; o ¿qué herramientas e instrumentos usa para llevar a cabo esta planificación participativa?

3. LA EXPERIENCIA KERALA.

El proceso de descentralización de Kerala se va a sustentar sobre en cuatro pilares:

1. La *descentralización, fortalecimiento y la modernización de los gobiernos locales*.
2. La *Planificación Popular Participativa*, que fue impulsada por el gobierno de Kerala, para lograr que las decisiones y la planificación se llevara a cabo a nivel de base y para que se produjera un intercambio entre el saber científico y el popular. Desde 1996 hasta en año 2000, se va a desarrollar un Proceso de Planificación Popular masivo, basado en una metodología innovadora y en una movilización social sin precedentes, lo que sería conocido como la *Campaña de Planificación Popular*, un experimento novedosa y creativo para promover la toma de decisiones de abajo- arriba, y la identificación de las necesidades por parte de la población, a través de la participación popular. El objetivo de esta campaña era crear plataformas para el diálogo político y lograr que la base social participara en el proceso de descentralización. Se crearon Grupos de Trabajo y se consolidaron a las *Asambleas Populares* como ejes centrales de la descentralización. Significó tal y cómo afirma N. Ramakantan, “*un esfuerzo masivo de construcción de capacidades y empoderamiento local de la población*”, “*un movimiento para la transformación social que a través de la participación, incorporó a la población de base en planificación, logrando que la gente confiara en la democracia local*” (RAMAKANTAN, 2006:58)

3. *La Educación y Formación*, de todos los sectores de la población.
4. *La Transparencia y Rendición de Cuentas* en los gobiernos locales, para que la ciudadanía conozca las actuaciones del gobierno, el estado de las finanzas.

3.1. Descentralización. Fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales.

Las estructuras de organización democrática en India se basa en los *Panchayats*, o “Asamblea de los 5, elegida por la población”, que era el sistema tradicional de gobierno de las aldeas en India. Realizaba las funciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial, “*eran respetados por los reyes y se encargaban de distribuir la tierra, recoger impuestos y resolver disputas*” (RENTNA RAJ, 2006:26) Estas unidades de autogobierno local, casi desaparecieron durante la colonización del imperio británico, debilitándose la estructura y las prácticas comunitarias. Tras la independencia, volvieron a ser retomadas, basándose en las concepciones políticas de Mahatma Gandhi y su idea del *Swaraj*, que viene a significar auto-gobierno y auto-suficiencia de las aldeas, “*el Swaraj es cuando aprendemos a gobernarnos a nosotros mismos*”. Para él, las Aldeas *Swaraj*, debían ser la base de la descentralización política de India, “*la necesidad de recuperar los Panchayats y dotarles del poder. Cada aldea ha de ser una república independiente que articula sus propias necesidades, [.....] unidades independientes que disfrutan de autosuficiencia económica*” (Ghandi cit. en, VENNIYOOR, 2006:42).

Pero no fue hasta 1992, cuando se recuperó el sistema de *Panchayats*, con la ratificación de las *Enmiendas 73 y 74 de la Constitución India*. Estas reformas constitucionales sentaron las bases del proceso de descentralización a nivel nacional, y dieron a los *Panchayats* status constitucional como unidades de gobierno local. Disponían que los programas de desarrollo económico y social debían ser diseñados y ejecutados por los gobiernos locales, es decir por las instituciones del *Panchayats Raj* y supusieron “*el fortalecimiento de la descentralización democrática y la devolución de un gran número de poderes, responsabilidades y recursos financieros, a los gobiernos locales*” (VIJAYANAND, 2009:1). Para ello se van a transferir una serie de *fondos, funciones y funcionarios*, y se van a reservar escaños a las secciones más vulnerables de la población⁵⁸.

Con estas enmiendas, se establecieron directrices para la reestructuración del sistema de gobierno local a nivel nacional, pero era responsabilidad de cada Estado el llevar a cabo este proceso. Cada región, ha llevado a cabo la descentralización siguiendo unos criterios diferentes. Su éxito o el fracaso, va a depender de cómo, cada Estado, haya aplicado esta transferencia de responsabilidades⁵⁹.

⁵⁸ Se transfieren 29 responsabilidades, tales como: responsabilidades cívicas, mejora de la agricultura, desarrollo, bienestar social, educación, atención primaria. Por ley, un 35% de los cargos debían estar representados por mujeres; y otro tanto para las castas más marginales (Scheluded Castas y Tribus (SC/ST), según su proporción entre la población.

⁵⁹ Mientras que Kerala dio prioridad a los Grama *Panchayats*, en Andhra Pradesh se dio prioridad al *Panchayat* de District y en Rajasthan al nivel de Bloque. El grado de

Kerala

Kerala es uno de los Estados de India que más voluntad profesó en la aplicación de las Enmiendas Constitucionales y cuando estas son aprobadas en 1992, tanto la sociedad de Kerala, cómo el gobierno liderado en ese momento por el Frente Democrático de Izquierdas de Kerala (FDI), va entender este acontecimiento como una oportunidad para llevar a cabo una verdadera revolución social.

En cuanto a la *transferencia de funciones*, el Gobierno Central de Kerala confirió la mayoría de las responsabilidades relativas al desarrollo humano y social, a manos de los Gobierno Locales. La iniciativa de descentralización fiscal para gestionar la *transferencia de fondos* llevada a cabo por Kerala, fue un ejemplo a seguir para otros Estados de India. Es el Estado que más recursos fiscales ha transferido, no sólo de India, sino también a nivel internacional⁶⁰.

Los principios en los que se basa la descentralización en Kerala son:

- *Autonomía*.- funcional, financiera y administrativa. La institución del auto-gobierno local, debe funcionar de manera libre e independiente.
- *Subsidiaridad*.- todo lo que pueda ser hecho a niveles inferiores, debe hacerse en estos niveles y no en los superiores.
- *Claridad de Roles*.- los diferentes niveles de descentralización han de conocer con exactitud que roles tiene que desempeñar, para evitar que haya solapamiento de funciones y actuaciones cruzadas.
- *Complementariedad*.- las funciones no se pueden solapar ni repetir. Las actividades de los niveles más altos deben complementarse con las de los niveles más bajos.
- *Uniformidad*.- las normas y criterios para la selección de beneficiarios y la priorización de actividades deben ser igual para todos los programas implementados.
- *Participación Popular*.- es necesario involucrar a la población al completo. La participación no puede limitarse exclusivamente a la mera transmisión de información o consulta y ha de existir en todos los niveles y fases del proceso. Se debe dar protagonismo, dotar de poderío social (Villasante, 2011) a la población tome sus propias decisiones.
- *Rendición de Cuentas*.- han de realizarse auditorías sociales en los niveles inferiores.
- *Transparencia*.- cada decisión ha de ser tomada siguiendo unos criterios basados en el consenso social y la lógica de cada decisión ha de ser hecha pública. Los procedimientos y los lenguajes de la administración han de ser sencillos para que sean entendidos por toda la población.

descentralización en Kerala en el 2003 era del 0,87, muy superior a otros Estados, por ejemplo Uttar Pradesh (0,12), Rajasthan (0,35) “*En muchos Estados las 29 competencias no han sido transferidas. El Proceso de Planificación Descentralizada con la participación de la población, no ha sido llevado a cabo en la mayor parte del país salvo en algunas pequeñas islas como son: Kerala, West Bengal o Madhya Pradesh*”(MEENAKSHISUNDARA, 2005:424)

⁶⁰ Se ha transferido a los gobiernos locales de un tercio de recursos del Estado en materia de desarrollo, dándoles libertad para planificar y preparar sus propios programas de desarrollo sobre un 70% del presupuesto general destinado para este fin. A nivel mundial se sitúa en segunda posición en el ranking de autonomía de impuestos del gobierno local, solo superado por Colombia (BM 2000). Citado en (RAJ, 2006:35).

Tanto la descentralización política, como el modelo de desarrollo social, se han mantenido durante estos casi veinte años, a pesar de la alternancia de poderes entre las dos principales coaliciones políticas. El Frente Democrático de Izquierdas (LDF), coalición de liderada por el partido comunista marxista, que gobernó a final de los 90 y en la actualidad, y el Frente Democrático Unido (UDF), coalición de corte conservador y neoliberal, a principios de los 90 y en esta década⁶¹.

3.1.1. Estructura del Autogobierno Local.

En Kerala se da una estructura de redes vertical donde el flujo del poder y la toma de decisiones va de abajo arriba. Las estructuras más cercanas a la población son las que tienen más poder de decisión y actuación. Los tres niveles son independientes y autónomos, no hay interferencia entre unos y otros, ni existe un control vertical entre ellos. Los niveles altos de descentralización no controlan ni los presupuestos ni las actuaciones de los niveles más bajos, simplemente ejecutan los proyectos aprobados por estos.

Por encima de estos tres niveles se encuentra el *Comité de Planificación Distrital (DPC)*, es el órgano más cercano al gobierno local, encargado de orientar y fortalecer la planificación a nivel de base. Está formado por miembros de los tres niveles del autogobierno local, para asegurar su representación. Los tres niveles de autogobierno son:

- El Panchayat de District (Provincia), coordinan los programas de desarrollo rural a nivel del distrito, son agentes situados entre el Estado y la población.
- El Panchayat de Block (Zona o Comarca), supervisa, asiste y da apoyo técnico a los Grama Panchayats, son responsables de la ejecución de los programas de desarrollo de la comunidad.
- Grama Panchayat o Panchayat de Pueblo, son las unidades más pequeñas del gobierno local, donde se identifican los problemas y las necesidades de la población. En Kerala existen 999 Grama Panchayats⁶². Preparan e implementan los Planes de Acción Anuales, a través de las Asambleas Populares. Las necesidades y los problemas son analizados por la comunidad y son ellos mismos los que proponen soluciones. Deciden también quiénes van a ser los beneficiarios de los proyectos.

⁶¹ La coalición de izquierdas FDI, gobernó desde 1987 a 1991, periodo en el que se llevó a cabo la Campaña de Alfabetización Total, y desde 1996 al 2001, época en la que se realizó la Campaña de Planificación Popular, dicha campaña.

⁶² La media de población en los Grama Panchayats es de 25.000 personas y su área que ronda entre los 20 y 30 km². Kerala posee una altísima densidad de población.



3.1.2. Asambleas Populares o Grama Sabhas.

Los Grama Sabhas o Asambleas Populares, dotan de legitimidad y transparencia al funcionamiento del sistema de Panchayats, ocupándose de funciones como la rendición de cuentas, la elaboración de auditorías sociales o la selección de beneficiarios para los programas de bienestar. Gracias a estas asambleas se infunde el carácter participativo al sistema de auto-gobierno local, *“consisten en una oportunidad para que la gente aprenda y se empape del espíritu de la negociación y el compromiso en el ámbito público, a través de los debates y los discursos mientras establecen planes de desarrollo y fijan prioridades”* (CITICEN REPORT ON GOVERNANCE AND DEVELOPMENT, 2008-2009:147).

Las Asambleas Populares que se reúnen al menos una vez año, y preferiblemente cada seis meses, en ellas la población va a concretar sus necesidades, sacar a la luz problemas y dificultades, y tomar decisiones. Suelen durar aproximadamente 4 horas. Se regulan los tiempos de intervención para que sean operativas y se puedan sacar conclusiones. Las decisiones han de ser tomadas por consenso general. Para lograr la mayor operatividad posible en estas asambleas se forman *Comisiones o Grupos de Trabajo*. Son *grupos de discusión temáticos* que cada una de las diferentes áreas de desarrollo: *Finanzas, Desarrollo, Bienestar* (para la mejora de la mujer, los menores y ancianos), *Educación, Salud* (hospitales de tres tipos: ayurveda, homeopatía y medicina inglesa) y *Obras Públicas*. Suelen estar formados por 30 o 40 miembros, las conclusiones de cada comisión se llevan a la sesión plenaria. Tareas de las Asambleas: A) Se identifican necesidades, y se

seleccionan a los beneficiarios, B) Se discuten y aprueban los proyectos y programas a implantar en el pueblo, C) Se aprueba el presupuesto para todo el año, D) Se llevan a cabo evaluaciones de los periodos anteriores por medio de Auditorías Sociales, E) Se aprueban las cuentas del Grama Panchayat del año anterior. Se informa sobre las actividades que se esté realizando en el área, el dinero destinado a cada proyecto, el gasto de material, la adjudicación de las obras, etc. Las decisiones tomadas en estas Asambleas Populares no pueden ser modificadas por ningún órgano.

Unas 1.500 personas podían acudir a una Asamblea, dependiendo del tamaño del Grama Panchayats. Un número tan elevado que dificultaba enormemente el trabajo y a pesar de la división en Grupos de Trabajo, las reuniones seguían sin ser operativas. Debido a esto la participación pública en los Grama Sabhas se estaba reduciendo. Por este motivo Kerala tomó la decisión de subdividir los Grama Panchayats en un nivel inferior, los Ward Sahbas, segmentos geográficos más pequeños. Cada Grama Panchayats se dividió entre 12 y 23 Ward Sahba, quedando asambleas de unas 150 personas para facilitar así el trabajo en estas reuniones. De esta manera, resultaba más fácil y operativo llevar a cabo las labores de planificación. Dentro de los Ward Sahbas también se crearon las mismas Comisiones de Trabajo que en las Asambleas.

3.2. Participación

3.2.1. Antecedentes a los Procesos Participativos.

El proceso de planificación participativa de Kerala proviene de una trayectoria de desarrollo social y participación comunitaria en la región, que se remonta al periodo anterior a la independencia de India. Este proceso va ha estar influenciado por las ideas de algunos de los pensadores clave en la construcción democrática de India, como M. Gandhi, con su proyecto de *Programas Constructivos*,⁶³ y Sr. S.K. Dey, padre de los Programas de Desarrollo Comunitario en India que estuvo al frente del desarrollo rural del país bajo el gobierno de Nehru. Consideraba que un Programa de Desarrollo Comunitario debía estar desarrollado por y para la comunidad. Afirmaba que ningún desarrollo sustancial puede lograrse sin el punto de vista de la gente.

Entre 1951-56, se pusieron en marcha los *Programa de Desarrollo Comunitario* por toda India, para mejora de la vida social y económica de las zonas rurales, pero van a fracasar en parte, porque eran proyectos impulsados por el Estado Central de India que las poblaciones nunca sintieron suyos. Estaban dirigidos desde el centro, los expertos diseñaban los programa de manera uniforme, sin considerar las necesidades específicas de cada población. Seguían una estrategia basada en el enfoque centralizado "arriba hacia abajo", donde las decisiones eran tomadas en los niveles superiores, y en la mayoría de los casos, de manera impositiva y excluyente, sin tener en

⁶³ Para Gandhi era necesarios programas de formación para eliminar las malas prácticas. Recalcó la importancia de los Grupos de Trabajo y la necesidad de incluir a los líderes locales, provenientes de las castas más desfavorecidas en el proceso de planificación. Para él, la planificación participada sólo era posible a través de la Construcción de Capacidades de la ciudadanía.

cuenta las diversidades regionales ni las opiniones de los diversos sectores sociales. Además había un exceso de trámites y burocracia.

Aun así, el programa sí sirvió para sentar las bases para la Planificación Participativa en India y demostró que los programas de desarrollo, no podían triunfar sin la participación de la comunidad. Kerala trató de superar las limitaciones de estos Proyectos de Desarrollo Comunitario, y optó por el establecimiento de una descentralización basada en la Planificación Popular Participativa, para que el desarrollo fuera diseñado en las comunidades rurales.

3.2.2. Metodologías Participativas utilizadas en Kerala.

Kerala va a aplicar una serie de métodos y herramientas participativas para asegurar que la población local juegue un papel activo tanto en la planificación, cómo en la toma de decisiones, *“las metodologías participativas ofrecen enfoques creativos para el intercambio de información y un desafío para prejuicios y concepciones preestablecidos sobre el conocimiento popular”* (LASKARS, 2007:17). Vamos a enumerar algunas de las metodologías más utilizadas en Kerala:

1. Diagnóstico Rural Participativo (DRP)⁶⁴, es una metodología muy utilizada, usa técnicas como: línea del tiempo, “transectos” o paseos guiados, mapas parlantes, et. En Kerala, el DRP, es usado tanto por organizaciones gubernamentales cómo por ONG.
2. Mapas de Recursos Populares, consiste en que la población local genere una base de datos reuniendo información útil sobre recursos locales económicos, sociales, geográficos y humanos, para que la planificación local sea más acertada. Como señalan R.W. Franke y B.H. Chasin, los miembros de las comunidades son los que mejor conocen su tierra y sus necesidades y *“estos mapas hechos en casa se combinan con los mapas científicos para orientar los debates locales”* (FRANKE y CHASIN, 2000). El mapeo de recursos proporciona una idea clara de los fondos disponibles en cada zona, facilitando una planificación más realista y específica.
3. Grupos de Trabajo, es uno de los métodos clave en los que se basa el proceso de planificación participada de Kerala. Consiste crear grupos conformados por expertos, profesionales, personal técnico que han trabajado en el sector (tanto en servicio como retirados), funcionarios del gobierno o de cualquier organización; además de miembros electos, dirigentes político, personal de ONG, activistas, personal académico, individuos de a pie, población de base. Tiene un carácter multidisciplinar, creativo, flexible y abierto. Cualquier profesional o activista comprometido con el tema, que quiera formar parte de algún grupo de trabajo, debe ser aceptado.

⁶⁴ En inglés P.R.A. Rural Participatory Appraisal o el PLA Local Participatory Appraisal. Fue propuesta por Robert Chambers en los años 80 y se va a basar en la obra de Paulo Freire, la educación popular y la Investigación-Acción-Participativa (IAP), en el Diagnóstico Rural Rápido, (RRA) y en el *Análisis de Agro-Ecosistemas*, basados en la observación directa.

Los Grupos de Trabajo están presentes en todos los niveles de descentralización. Realizan visitas sobre al terreno y dialogan con la población de las comunidades. Logran así procesos comunitarios multidisciplinares, que se enriquecen con los diferentes puntos de vista. Estos grupos, ayudan a identificar las prioridades locales de manera participativa. Están por encima de la política partidista⁶⁵. Los Gobiernos Locales se han esforzado por facilitar el buen funcionamiento de estos grupos para garantizar sean mecanismos reales de consenso. Han potenciado el trabajo en red y la interacción entre los diferentes Grupos de Trabajo. Para que no se conviertan en compartimentos estancos, han de estar en continua interrelación.

4. Evaluación de las necesidades de Formación. Training Needs Assessment (TNA) Kerala ha desarrollado una metodología para identificar y priorizar las necesidades de formación y así diseñar sus políticas y programas formativos en base a las necesidades expresadas por la población. Viene a ser un proceso de diagnóstico cuyo fin es aumentar la efectividad de las instituciones de los Panchayats a través de programas formativos específicos. Tratan de dar respuestas a preguntas tales como: ¿Qué necesidades de formación tiene la población? ¿Cómo pueden ser identificadas? ¿Dónde se necesita la formación? ¿Qué carencias se observan en los gobiernos locales? ¿Cuál ha de ser el contenido de la formación? ¿Qué habilidades y conocimientos se necesitan para impartir formación? Se van a utilizar una serie de instrumentos para la identificar las necesidades formativas:

- Observación, en los diversos niveles Panchayats, para averiguar cómo los representantes electos realizan su trabajo, y descubrir tanto sus habilidades y actitudes, cómo sus carencias, y las barreras a las que se enfrentan en su día a día. Para ello, se realizan visitas de campo y analizan su manera de trabajar, por ejemplo, si sus comportamientos son participativos o dictatoriales o si los programas formativos han tenido impacto.
- Test de habilidad, Cuestionarios y Entrevistas grupales e individuales para conocer el nivel que ha de tener la formación. Se pide también a los participantes que identifiquen las necesidades formativas y aporten sugerencias, soluciones y posibles contenidos formativos. Desde las instituciones formativas, se considera necesaria una participación popular en todo el proceso formativo, desde la identificación de necesidades, al diseño de los programas o el desarrollo de los cursos. Es fundamental una interacción entre educadores y educandos.

5. Análisis Multidimensional de Pobreza.

Kerala creó un indicador innovador para medir la pobreza e identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo. Esta herramienta va más allá del modo convencional de identificar el nivel de pobreza, centrado en

⁶⁵ Este aspecto es muy remarcado por el personal de los Panchayats, siempre enfatizan esta idea. Se preocupan que dentro de los Grupos de Trabajo de los tres niveles de los Panchayats estén presentes miembros de la oposición política. El objetivo es que los miembros de los diversos partidos también sientan como suyos los logros y las iniciativas llevados a cabo, y que si se produce un cambio de gobierno, no suponga una ruptura en las labores ya iniciadas.

medir únicamente el nivel de ingresos. Tiene en cuenta una serie de factores multidimensionales para identificar a las familias más vulnerables, a través de nueve indicadores no monetarios que reflejan tipos diferentes de privaciones, cómo, la carencia de tierra, el estado de la vivienda o el acceso al agua potable.

6. Otras técnicas

Otras de las metodologías participativas que se llevan a cabo en Kerala son la recogida de datos a través de la triangulación de otras herramientas como:

- *Asambleas Populares, Grama Sabhas.*
- *Transect Walk*, o “transectos”, paseos guiados. En los Panchayats se organizan frecuentemente paseos por los barrios para identificar necesidades, recursos disponibles, problemáticas y propuestas de solución.
- *Técnica de Grupos Nominales.* Consiste en una sesión de tormenta de ideas en la que se congrega población de base, expertos, técnicos y facilitadores, alrededor de 20-25 personas, para realizar diagnósticos e identificación de necesidades.
- *Técnica Delphi.* Usa los juicios subjetivos de los expertos. Los mecanismos de feedback son centrales en esta técnica.
- *Técnica de los Incidentes Críticos.* Se analizan sucesos o actuaciones reales a las que se enfrentaron los participantes en el pasado y se tratan de resolver errores del pasado. Es semejante a los Analizadores Históricos que se usan en Análisis Institucional o Socio-praxis.
- *Técnica basada en Modelos.* Los proyectos o actuaciones de desarrollo rural exitosos, se convierten en modelos y lecciones de aprendizaje y son aplicados en otros Panchayats. Serían semejante a las “Buenas Prácticas” que se han generalizado en la última década. En este sentido el Green Kerala Express⁶⁶, es un instrumento muy útil.
- *Análisis de tendencias.* Análisis de Escenarios de Futuro, contrastando algunos modelos y tendencias potenciales.
- *Lluvia de ideas.* En casi todos los grupos de Trabajo y Asambleas

⁶⁶ Es el primer *reality show social* de India, un programa específico sobre el funcionamiento de los Panchayat, que incita a la población a participar en su comunidad. Se retransmite diariamente, con una duración de 40 minutos. El primer programa se realizó en el 2010 y se centra en difundir las diversas experiencias e iniciativas llevadas a cabo en los Panchayats. Su mayor utilidad es el intercambio experiencias, conocimientos y actuaciones, saca a la luz las “buenas practicas” para que aporten ideas y otros puedan aprender y emularlas. Green Kerala Express es el primer ejemplo en el que se rediseña un genero televisivo muy popular, el reality show, aplicándolo al ámbito social y favoreciendo así la comunicación y el desarrollo social. Se hace público el trabajo de personas a nivel de base y cómo producen cambios, aunque sean pequeños, en la vida cotidiana de la gente común. El programa es una herramienta para impulsar el proceso de descentralización y reforzar el principio de subsidiariedad en la planificación de Kerala. Ha sido anunciado como “*las primera y más grande muestra de la realidad social en India*”. Además del canal televisivo cuenta con una página web (www.greenkeralaexpress.org), un blog y un canal en Youtube [Información obtenida en su mayoría del artículo, “Green Kerala Express: the first social reality show in Indian television”, publicado Domingo 6 de junio del 2010 Sun, por G. Sajan]

populares se lleva a cabo esta técnica para sacar a la luz el potencial oculto de los participantes.

- *Grupos de Debate*, entre beneficiarios y dirigentes locales, para que surjan planteamientos conjuntos.
- *Seminarios y Foros abiertos*, Es una reunión especializada, sobre un tema concreto, que reúne a académicos y técnicos. Los expertos intercambian opiniones y conocimientos. Produciéndose un aprendizaje activo y cooperativo. Están abiertos al conjunto de la población. El gobierno de Kerala realiza de manera habitual seminarios, tanto con carácter local, nacional o internacional.

3.2.3. Institucionalización de la Participación.

Kerala, a partir del 2007, inició un proceso de institucionalización de la planificación participativa. Bajo el 11º Plan Quinquenal (2007-2012), se va a definir y unificar la Planificación Participativa a nivel de todo el Estado, en una serie de pasos a seguir:

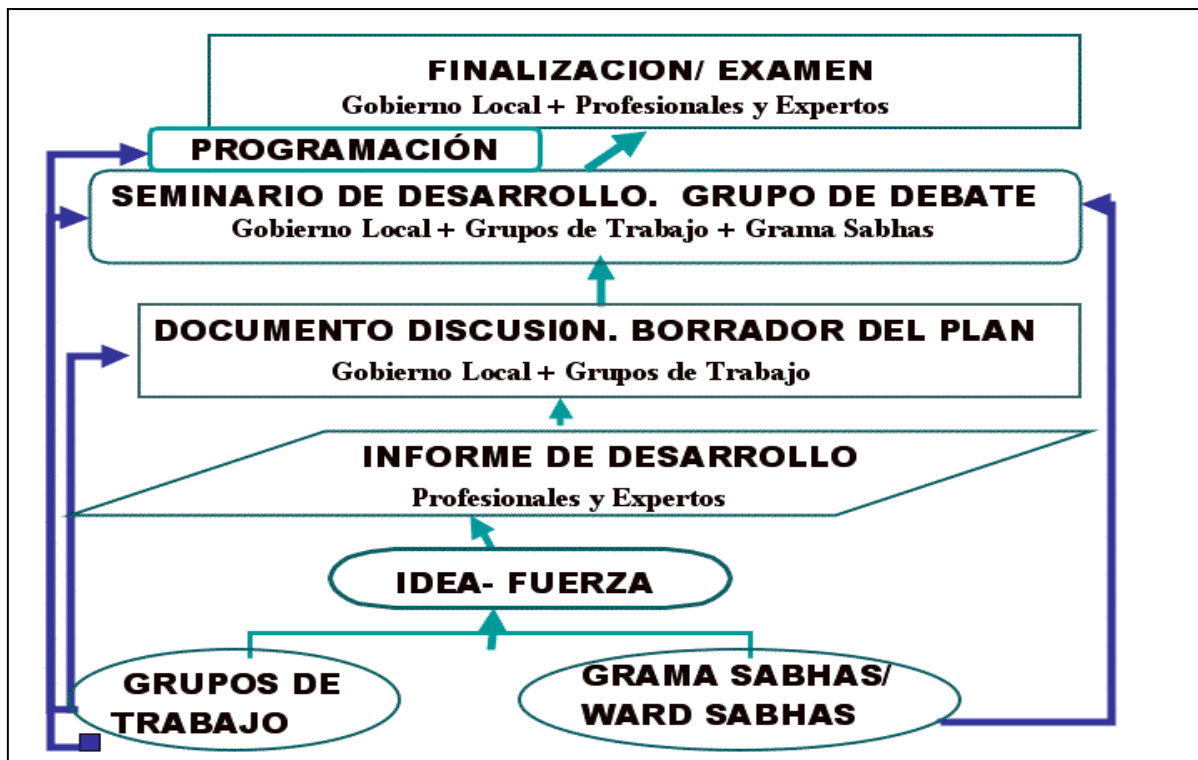
1. *Análisis de la situación*. En el XI Plan se define la obligatoriedad de constituir, *Grupos de trabajo* en cada nivel de Panchayats y hacerlos funcionales. Estos grupos son los encargados de llevar a cabo el análisis de la situación y preparar un informe sobre cada sector. Dicho informe va a incluir: A) Una lista de proyectos, logros físicos y financieros, obtenidos por los gobiernos locales en los cinco años anteriores. B) Preparación de una matriz de problemas: lagunas, carencias y deficiencias, potencialidades locales y estrategias. C) Estudio sobre posibles proyectos a través de visitas de campo, entrevistas y discusiones con la ciudadanía.
2. *Asambleas Populares*, en ellas se identifican y priorizar las necesidades de desarrollo de la comunidad. Antes de realizar una Asamblea, se ha debido realizar un trabajo previo para asegurar la participación ciudadana⁶⁷. Primero se deben enumerar las normas de priorización y posteriormente se priorizan necesidades. Se forma a personal voluntario para dinamizar estas Asambleas. Después de la sesión plenaria los participantes se dividen en *sub-grupos de discusión*. A través de *grupos de debate y talleres de discusión* dirigidos por las y los dinamizadores, se trabajan prioridades y se revierte la información a la asamblea. En los Grama Sabhas han de estar presentes todos los grupos sociales: agricultores, obreros, activistas, partidos políticos y sindicatos, organizaciones juveniles, eminencias en el campo de las artes y la cultura, profesionales y médicos.
3. *Visión. Idea-Fuerza*. Cada plan debe basarse en una visión o perspectiva de desarrollo que deriva de los debates, las discusiones y la consulta popular. El tercer paso es preparar un documento con la visión de

⁶⁷ Hay un Comité de Difusión, que si es necesario va casa por casa explicando la importancia de que participen en el proceso, para asegurar así la máxima participación tanto de hombre, como de mujeres y sectores marginales.

desarrollo elaborado por un equipo integrado por funcionarios y especialistas.

4. *Preparación del Informe de Desarrollo.* Cada gobierno local nombra un *Equipo de Profesionales y Expertos*, para preparar un *Informe de Desarrollo*. Resume las estrategias seguidas en el plan anterior y los resultados y las evaluaciones de los Grupos de Trabajo y los asistentes a los Grama Sahbas.
5. *Preparación del Borrador del Plan.* Los Gobiernos Locales realizan un encuentro con los *Grupos de Trabajo* para llegar a un consenso en las estrategias clave y los programas prioritarios. Preparan el borrador del plan, que aglutina las propuestas sugeridas en el Informe sobre el Desarrollo⁶⁸.
6. *Seminario de Desarrollo.* Se crean Seminarios para discutir y perfeccionar el Borrador del Plan, a través de *Grupos de Debate*. Se revisan las prioridades del Borrador del Plan y recogen las discusiones de los diferentes grupos. Participan expertos, miembros electos, profesionales y representantes tanto hombres y como mujeres, de cada Grama Sabhas.
7. *Programación.* El *Borrador del Plan*, junto con las sugerencias del *Seminario de Desarrollo*, son trasladadas en forma de proyectos a los gobiernos locales por los Grupos de Trabajo de los diversos sectores. Estos *Grupos de Trabajo* dan una evaluación precisa de costes y las implicaciones ambientales de los proyectos.
8. *Finalización del Plan.* Por los Gobierno Locales.
9. *Examen del Plan* Los *Grupos de Asesores Técnicos* (TAG) son grupos de consejeros técnicos. Presentar un informe, con una evaluación y sugerencias sobre la calidad de los proyectos. En estos comités expertos oficiales del gobierno y no oficiales (procedentes de colegios profesionales, instituciones académicas, organismos del sector público y privado, ONG, personal retirado y profesionales liberales), investigan la viabilidad técnica de los proyectos. Disponen de 10 días para examinar los planes del Gobierno Local. No tienen poder para cambiar las prioridades o para imponer su rectificación, solo aportan sugerencias.
10. *Aprobación del Plan* por el Comité de Planificación del District y su implementación. Finalmente, el Comité de Planificación del District da la aprobación formal de los planes, después de los cuales el gobierno local puede comenzar su implementación.

⁶⁸ El Borrador de este 11 Plan Quinquenal (2007-2012), incluía capítulos: 1) Esfuerzos realizados durante los últimos 10 años, 2) Éxitos y fracasos, 3) Visión estratégica del gobierno local, 4) Resumen de los posibles proyectos en cada sector teniendo en cuenta el escenario existente, el escenario previsto y los obstáculos.



3.3. Educación y formación-acción.

El proceso de descentralización de Kerala se centra en dotar de capacidades técnicas y sociales a la ciudadanía, para que pueda implicarse en desarrollo de sus comunidades.

3.3.1. Educación y Formación Técnica.

El éxito del proceso de descentralización y del fortalecimiento de los gobiernos locales, se basa en buena medida en la formación y la dotación de habilidades y capacidades técnicas a los representantes locales elegidos para gobernar en los tres niveles del auto-gobierno y cuyas decisiones y actuaciones van a ser vitales para el desarrollo de sus comunidades. Debido al sistema de rotación y a la reserva de escaños para mujeres y castas marginales, la demanda y la necesidad de formación es continuada. Son miles las personas que cada año pasan a desempeñar un cargo dentro de los Panchayats y muchas de ellas lo hacen por primera vez.

En el ámbito de la formación, Campañas como la *Campaña de Formación Masiva* (1996 y el 2000)⁶⁹ o la creación de un sistema de *Formación Descentralizada*, han sido fundamentales para instruir a los representantes electos en el desempeño de sus labores.

⁶⁹ Dentro de la Campaña de Planificación Popular se llevó a cabo un proceso de formación masiva. En el primer año de la campaña, 373 formadores al nivel estatal enseñaron a casi 11 mil personas, las que, a su vez, impartieron talleres de un día a más de 100 mil activistas locales. En 1998, casi 5 mil educadores locales recibieron formación especializada. En 1999-2000 hubo más formación masiva, incluyendo una serie de talleres de tres días para las activistas femeninas y representantes elegidas.

El KILA (Kerala Institute of Local Administration), es uno de los máximos organismos para la formación en Kerala. Dos veces por año, los miembros electos de diferentes partes del Estado, acuden a esta institución para realización de sesiones formativas. Las áreas de contenido de los programas de formación son variadas debido a la gran gama de necesidades de los gobiernos locales⁷⁰. N. Ramakantan, director de esta institución, afirma que en la política del KILA, es el establecimiento de un método sistémico en desarrollo de capacidades y formación, y una mayor coordinación, integración y trabajo en red entre las diversas instituciones de formación⁷¹.

Se está trabajando para institucionalizar el proceso formativo iniciado durante la Campaña de Planificación Popular. Se ha optado por *Estrategia de Formación en Cascada* a través de Módulos de formación para formadores, en los que se forma al personal local para que a su vez puedan formar a los vecinos y vecinas de sus propias comunidades. Algunos éxitos e innovaciones que se han introducido en los programas de formación de Kerala son: el *Aprendizaje Práctico*, aprendiendo por medio de la acción, se trasladar el aprendizaje a situaciones reales de trabajo cotidiano, la *Formación Continuada*, para representantes electos a lo largo de toda su mandato a través de cursos de actualización y orientación, la *Formación Participativa*, de los alumnos en su propio proceso de aprendizaje. La formación ha de basarse en las necesidades de los grupos y debe responder al interés común, se prioriza compartir ideas, aprender juntos e intercambiar experiencias, *Interacción entre formadores y formados*, un intercambio de experiencias y vivencias entre los y las estudiantes. Es necesario crear un clima adecuado, en el que todos y todas quieran participar y participen, lograr que el formador sea uno más en el grupo. Se debe ofrecer té y comida durante la formación, *Formación Flexibles*, que se adapte al ritmo de la clase y las necesidades de los asistentes, *Actualizaciones y Cursos de Reciclaje* para los formadores, en contenidos como herramientas de capacitación participativa o formación para actuar cómo facilitadores.

3.3.2. Construcción de Capacidades Sociales.

En Kerala, se crean programas para empoderar⁷², a la población de base a través de la construcción de capacidades sociales, para lograr una actitud pro-activa

⁷⁰ El KILA tiene habilitada una residencia para estudiantes, con alojamiento y comida gratuita donde los representantes electos reciben formaciones. Algunas de las temáticas impartidas son: a) Descentralización y funcionamiento del auto-gobierno, b) Gobiernos locales y el desarrollo económico local, c) Gandhi y el concepto de Grama Swaraj, d) las Enmiendas constitucionales 73 y 74, e) Democratización de los gobiernos y la planificación participativa en Kerala, f) Habilidades técnicas para el diseño de proyectos

⁷¹ “Se deben dar colaboraciones efectivas y políticas de diálogo, fomentando la institucionalización del sistema de formación descentralizada de una manera eficiente, con el objetivo de construir un ejército de especialistas en los diferentes sectores de desarrollo en todos los distritos, que faciliten el proceso de descentralización política. La capacitación necesaria para ejercer los poderes conferidos a la autonomía local es de suma importancia en la fabricación del sistema de gobierno local sostenible”. [Entrevista realizada al director del KILA en la web informativa: www.kerala.com]

⁷² Entendemos el término *Empowerment* o *Empoderamiento* como un proceso de *Construcción Colectiva de Capacidades*, vinculado a las nociones de acción colectiva y conciencia crítica (concepto empleado por Rappaport y más desarrollado por Zimmerman). Queremos enfatizar así, la dimensión colectiva y participativa que entendemos está intrínseca en el término. Creemos conveniente esta aclaración, pues debido al uso impreciso y ambiguo que se le está

dentro de sus comunidades. Se les dota de confianza en sí mismos y en el proceso de descentralización. Según Kurian Thomas y Ramkumar Bendapudi (2003), en Kerala se ha trabajado potenciando los siguientes ámbitos:

- Ámbito de la toma de decisiones. Proporcionando a la población capacidades para que la toma de decisiones se produzca de manera autónoma, sobre todo entre los sectores más marginales.
- Ámbito de planificación. Garantizando que la gente se implica en el diseño y la planificación de los proyectos, conciliando así el conocimiento científico-formal, con el conocimiento indígena más informal.
- Ámbito en la evaluación. Infundiendo competencias para que la población participe en los procesos de evaluación y en las auditorías sociales de manera activa.
- Ámbito de motivación. Logrando un sentimiento de orgullo por los logros obtenidos de manera comunitaria y alentando la creatividad social.

Kerala, cuenta con una sociedad civil muy fortalecida. Se ha trabajado para fortalecer las redes sociales e impulsar la creación de organizaciones y movimientos sociales de base, el entramado asociativo y la capacidad organizativa y reforzar las redes horizontales entre asociaciones. Consideran clave que la academia esté próxima a los movimientos sociales.

Hay dos figuras clave en la movilización social y colectiva en Kerala son:

1. *Los voluntarios*, posibilitaron que la población se convirtiera en agente activo de desarrollo y actuara de manera coordinada con los gobiernos locales⁷³. La población keralí está muy concienciada sobre la importancia de trabajar por y para su comunidad. Si inicias una conversación con cualquier persona es muy probable que en algún momento salgan a relucir su labor para el Panchayats de su comunidad. Esto es síntoma de que la acción social y política es un aspecto esencial en sus vidas, muy al contrario que en otros lugares (por ejemplo, España), que el pertenecer a un grupo vecinal no es algo de lo que la población se siente orgullosa.
2. *La figura del facilitador*, apoya a los representantes electos en el proceso de toma de decisiones, además de alentar la participación en las Asambleas Populares y en los Panchayats. Facilitan que la población aporte sus conocimientos y sus habilidades. Los facilitadores en Kerala tienen mucho que ver con la idea que va a desarrollar R. Chambers⁷⁴.

dando al término, por parte de organismos tales como el Banco Mundial o el PNUD, corre el peligro no solo de alejarse de su significado original, sino de quedar vacío de contenido. Usamos el término "poderío social" porque se parte de la construcción de la **acción**.

⁷³ La figura del voluntario fue clave en la Campaña Popular, en la que participaron más de 40.000 voluntarios, y lo sigue siendo en la actualidad. En Kerala, hay un gran número de personal jubilado realizando funciones de dinamización de asambleas y de apoyo a la implementación y coordinación de proyectos. Estas personas retiradas ayudan mucho a movilizar a la población y promover una acción social colectiva. De esta manera en Kerala los mayores no son vistos como un estorbo, sino como una fuente de conocimiento y sabiduría que puede beneficiar al desarrollo de la comunidad.

⁷⁴ Para Chambers los facilitadores son figuras clave que van a permitir la expresión de las diferentes formas de pensar, para que sean compartidas, y ayudan así a lograr consensos a la hora de tomar decisiones.

3.4. Rendición de cuentas (Social Accountability).

El término Transparencia y Rendición de Cuentas y ha sido definido por algunos autores como el “*deber de informar de las políticas y actuaciones de la organización, de justificar sus actos y de someterse a cualquier tipo de control adecuado para verificar la consistencia de la información*” (GRAY,1996). Se le considera un valor central para la democracia, ya que asegura el correcto gasto de fondos y genera confianza. Supone un chequeo contra la malversación e implica el control de la población sobre el poder central. Para que sea significativo debe estar apoyado por la ley, la política y las instituciones y ha de ser aceptado por gobernantes y gobernados.

La Rendición de Cuentas Social, está centrada en las consultas a la ciudadanía implicada (*stakeholders*)⁷⁵ Ha sido una herramienta y un valor central en el proceso de descentralización de Kerala. Se han creado mecanismos de participación tales como:

1. Los Grama y los Ward Sahbas son los foros básicos de Rendición de Cuentas Social, en los que se supervisa los gastos e ingresos.
2. Las *Auditorías Sociales*, son un mecanismo de control de las comunidades para supervisar el gasto económico. Se llevan a cabo en los las Asambleas Populares. Las actuaciones y la utilización de recursos financieros son contabilizadas y publicadas en la Asamblea, las cuentas son impresas y distribuidas entre la población para que la ciudadanía conozca al detalle el estado de las finanzas.
3. El Tribunal de Apelación, o el Defensor del Pueblo (Ombudsman), constituido en el año 2000, que es un cuerpo semi-judicial para combatir la corrupción, la ciudadanía puede así apelar fácilmente a cualquier decisión tomadas por el gobierno local.

Se han simplificado el lenguaje de las divulgaciones sobre presupuestos para hacerlos accesible a la ciudadanía, y permitiendo así el control de la comunidad sobre los presupuestos y sobre el funcionamiento de los servicios públicos. La descentralización facilita el auto-gobierno, pero por si sola no logra que la Rendición de Cuentas se vuelva operativa. Para que esta sea eficaz, es necesaria una educación popular continuada, la construcción de capacidades y la creación de foros de participación pública. La Rendición de Cuentas ha de estar presente en los diferentes niveles de planificación, desde la identificación de necesidades, la elaboración de proyectos, selección de beneficiarios o el seguimiento de los proyectos de desarrollo. En resumen, “*la Rendición de Cuentas social ha aumentado considerablemente tras la descentralización [...]*

⁷⁵ Hemos traducido en término *stakeholders* por *ciudadanía implicada*. Este término fue introducido por R.E. Freeman en 1984, en el ámbito empresarial para definir a los *actores interesados* en un proyecto. Posteriormente el término se extendió a las ciencias sociales. Consideramos el término ambiguo y más próximo al ámbito económico en el que fue usado por primera vez, que ámbito de las ciencias sociales. Su traducción *actores interesados*, tampoco nos convence ya que por un lado nos evoca al mundo empresarial, y por otro no tiene en cuenta la diferenciación de género. Por ello hemos optado por usar el término ciudadanía implicada y no caer en un reduccionismo conceptual de aplicar conceptos del ámbito económico y empresarial a las ciencias sociales

pero todavía queda un largo camino hasta que la institucionalización del proceso pueda completarse satisfactoriamente” (VIJAYANAND, 2006:93).

4. DIFICULTADES Y RETOS.

Desde la aprobación de las Enmienda 73 y 74 de la Constitución India en 1992, el Gobierno de Kerala, las organizaciones locales de base, ONG y voluntarios y activistas, han trabajado para que la descentralización se fundamentara en la participación y la Planificación Popular, que se forjó en la Campaña de Planificación Popular. Durante el período 2001- 2006, se inició una fase de institucionalización de la Campaña con el fin de homogeneizarla y dotarla de carácter institucional que dura hasta nuestros días. Actualmente Kerala, se encuentra inmersa en el *XI Plan Quinquenal* (2007- 2012), que supone el paso de la descentralización a modo de Campaña a una fase de institucionalización, para homogeneizarla y adaptarla a las nuevas problemáticas sociales.

Hay grandes dificultades que acechan a la estabilidad y la articulación de esta experiencia. Algunos viene de fuera, como las políticas económicas neoliberales adoptadas por India, y el contexto mundial, basado en el crecimiento por acumulación, que prioriza lo económico frente a lo social y lo global frente a lo local. Por otro lado, y no menos importante, surgen obstáculos y contradicciones internas en el propio modelo de Kerala que dificultan su sustentabilidad, como: las limitaciones a la hora de lograr un desarrollo económico significativo, su economía estancada, la alta tasa demográfica, el desempleo, las desigualdades que aún perduran entre hombres y mujeres, o la corrupción que no acaba de eliminarse.

Una de las claves de Kerala es la postura sumamente crítica de los técnicos y burócratas, incluso dentro del propio partido de izquierda. Piensan que para crecer, avanzar y consolidar el sistema hay que tener una visión crítica. Tratan de buscar soluciones a las dificultades que van surgiendo, en los diferentes ámbitos. Algunas de las dificultades con las que se encuentra son:

- Las barreras técnicas que encuentran algunos autogobiernos locales para hacer proyectos, rellenar formularios, realizar justificaciones. Muchos de los fondos transferidos a los gobiernos locales para desarrollo rural, no son gastados en su totalidad y se acumulan para años posteriores. Lo que implica que se debe dar una mayor capacitación o la simplificación de los procedimientos.
- Dificultad para programar a más de un año vista, y la elección de representantes electos de manera anual hace que en ocasiones sea difícil programar de una manera más integral.
- Los fondos gastados en programa de reducción de la pobreza por los gobiernos locales, supera significativamente a los fondos destinados a inversiones productivas. Los gobiernos locales han priorizado los programas de lucha contra la pobreza. La cobertura y dotación de servicios ha mejorado, pero no tanto las iniciativas que se orientan a una producción sustentable, y este es el gran reto de la economía de Kerala.
- Hay exceso de burocracia.
- Obstáculos para mantener viva la participación en las Asambleas Populares, representa otro de los grandes retos. En algunas Asambleas

Populares, la participación es pasiva, escasa en número, en la calidad de las aportaciones y en el compromiso de la ciudadanía. Las clases más bajas participan de manera mayoritaria pero es más difícil que participen las clases medias y altas, llegando a ser denominada la “Campaña de los pobres”. La población ha de jugar un papel activo para que se convierta en foros reales de democracia directa. Como señala S. Sisodia, (2007:20) *“las asambleas populares han de ser efectivas, activas y creativas”*.

- La disminución de la corrupción, es otro de los grandes retos de Kerala. Sigue siendo elevada, a pesar de los esfuerzos.

Pese a estas dificultades la experiencia de Kerala aparece cómo una paradoja de desarrollo social y “atraso” económico. Desde las primeras teorías de la modernización y la teoría del desarrollo económico de Rostow, se defendió que el crecimiento económico debía ser una pre-condición indispensable para alcanzar el desarrollo social. India, desde los años 70 y coincidiendo con el gobierno de Indira Gandhi, optó por un modelo económico de corte neoliberal, como vía para aumentar el desarrollo del país⁷⁶. El progreso de las reformas económicas en la India, fue seguido muy de cerca por el Banco Mundial, y sus sugerencias iban en la línea de priorizar la reforma del “improductivo” sector público y la eliminación de las regulaciones laborales. La aplicación de este modelo de desarrollo conllevó a un aumento espectacular del PNB, pero no logró reducir la pobreza, ni mejorar los índices sociales. Por ejemplo, el 75,6% de la población sigue sobreviviendo con menos de 2 dólares diarios y entre el 2005- 2006 la desnutrición infantil, se situaba entorno al 46%.

El Gobierno de Kerala, en cambio, ha entendido que el desarrollo social no esta implícito en el crecimiento económico y por ello, instaura una alternativa al modelo de desarrollo por acumulación, obsesionado con el aumento del PIB. Establece un modelo de crecimiento alternativo que no se centra exclusivamente en el aumento de la riqueza, para medir el desarrollo, sino que tiene en cuenta indicadores de equilibrio social. Prioriza el crecimiento social y humano frente al meramente económico, y la distribución de la riqueza frente a su acumulación. Su modelo de desarrollo va a primar el bienestar de la ciudadanía, frente al enriquecimiento de unas minorías y los intereses de toda la población frente a los intereses particulares de las grandes corporaciones internacionales.

⁷⁶ Tras la Independencia de India en 1947 y hasta finales de los 70, se siguió una política económica de inspiración socialista, caracterizada por el aislamiento de la economía mundial y la estatización de los sectores productivos. Este modelo de crecimiento, conocido como el *Modelo Harrod-Mahalanobis* que seguía las orientaciones de Nehru.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERICH NISTAL, T (2007): "Investigación Acción Participativa y Mapas Sociales", en *Revista de Trabajo Social PORTULARIA*. Págs. 131-151. Universidad de Huelva

ARIAS GORDOA, Mercedes.(2008): "*Diagnóstico Participativo: un instrumento para el planeamiento estratégico en el desarrollo comunitario*". Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria. España.

BERGUA, J.A. (2003): "La reflexividad de la investigación social y anamnesis". *Acciones e Investigaciones sociales*, Nº17.Facultad de Ciencias Sociales y Trabajo. Universidad de Zaragoza.

CETRULO, R (1986): *Orlando Fals Borda Carlos Rodrigues Brandao. La Investigación Participativa*. Montevideo, Uruguay. Ediciones de La Banda Oriental.

CHAMBERS, Robert (1997): "Beyond whose reality counts? New Methods we now need". *Compilation and analysis by Orlando Fals Borda. Peoples Participation: Challenges ahead*. Congreso IAP1997.

CITICEN REPORT ON GOVERNANCE AND DEVELOPMENT.(2008 -2009): *Reinventing Local Governance. Expression of interlocking strategies and programmes*. Publisher by Social Wacht India.

DE SILVA, G.V.S, MEHTA Nirajan, RAHMAN, Anisur, WIGNARAJA P. (1977): *Bhoomi Shena: A Struggle for Peoples Power*. Published in Development Dialogue.

DURSTON, John y MIRANDA, Francisca (2002): "Experiencia y Metodología de la Investigación Participativa". NU y Cepal. Publicación de Naciones Unidas

FALS BORDA, Orlando (1999): "Orígenes universales y Retos actuales de la IAP. Investigación-Acción- Participativa". *Análisis Político* Nº38, pp. 71-88.

FALS BORDA, Orlando (1997): *Peoples Participation: Challenges ahead*. Congreso IAP. Cartagena de Indias.

FRANKE, Richard, y CHASIN Barbara (2000): "The Kerala Decentralisation Experiment: Achievements, Origins, and Implications." Documento presentado en la Conferencia internacional sobre Descentralización Democrática, Universidad de Kerala.Thiruvananthapuram, Kerala, India

FORBES, Geraldine (1996): "Women in modern India". Volumen 4. Cambridge, University Press

GRAY, Rob, OWEN D.L. y ADAMS C.A. (1996): *Accounting and accountability: Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting*, Harlow: Prentice Hall.

INTERNATIONAL FOUNDATION DEVELOPMENT ALTERNATIVES. IFDA (1007): Dossier 4, 1997. [http:// \[Disponible en:www.dhf.uu.se\]](http://www.dhf.uu.se) (Consulta: 14-7-2012)

KUMAR, Somesh (1996): “*ABC of para: Attitude Behaviour Change*”. Informe sobre el South-South Workshop on PRA, Bangalore, India.PLA Notes [Disponible en: CD-ROM 1988–2001]

LASKAR, Rajkumar (2007): “El desarrollo de métodos participativos”. *Revista Kurukshetra*. January 2007.

MAYOUX, L. and ANANDI (2005): “*Participatory Action Learning in Practice: Experience of Anandi, India*”. *Journal of International Development*. [Disponible en: <http://www.enterpriseimpact.org.uk/informationresources/>] (Consulta: 4-6-2012)

MEENAKSHISUNDARA, S.S. (2005):“*Rural Development for Panchayati Raj*” en “*Descentralization and Local Government*”. Institute for Social and Economic Change, Bangalore, India.l

MOLANO, A (1978): *Crítica y Política en ciencias sociales*. Editorial Punta de Lanza.

PINTO BERBEL, Rosa y VILLAZANTE, Tomás (2011): *La democracia en marcha. Kerala. Los retos de la planificación y las democracias participativas*. Barcelona, El Viejo Topo

RAHMAN, Anisur (1977): *Building Block for alternative development strategies. All India Convention of People's Science Movement*. Switzerland. International Foundation for Development Alternatives (IFDA).

RAJ, M. Retna, (2006): “Panchayat Raj System in India: an overview”, in *Decentralised Governance and Poverty Reduction*. Editado por KILA.

RAMAKANTAN N., GEORGE Sunny (2007): “Panchayats General Administration”. KILA. Keral Institute of Local Administration. Kerala.

RAMAKANTAN, N y KILA, (2006): “*Decentralised Governance and Poverty Reduction. Lessons from Kerala*”. Editor: Dr.M.Retna Raj, Publisher by the Director Kerala Institute of Local Administration, Muulamkunnathukavu P.O, Thrissur-630 581, Kerala, India

RAMAKANTAN, N y KILA, (2006): “*Decentralised Governance and Poverty Reduction. Lessons from Kerala*”. Editor: Dr.M.Retna Raj, Publisher by the Director Kerala Institute of Local Administration, Muulamkunnathukavu P.O, Thrissur-630 581, Kerala, India.

ROSS, (2005): "IAP-, investigación acción participativa" *Revista Digital Universitaria*. Universidad nacional Autónoma de México. Volumen 3 N°5. [Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/v>]

SISODIA, Yatindra Sing (2007): "Peoples Participation in Grama Sabha: Evidences from Villages Madhya Pradesh" .*Revista Kurukshetra*. January 2007.

THOMAS Kurian Y BENDAPUDI Ramakumar, (2003): *Participatory planning*. Centre for Good Governance, Hyderabad, India,

VENNIYOOR, (2006): "Grama Swaraj and Panchayati Raj: Ghandian Perspective", in *Decentralised Governance and Poverty Reduction*. Editado por KILA.

VIJAYANAND, S.M y KILA (2006): "*Decentralised Governance and Poverty Reduction. Lessons from Kerala*". "*Asraya- A Programe for Community Based Social Security through Panchayat Raj Institution*". Recopilado por S.M Vijayanand, Secretario Principal del Departamento de Autogobierno Local de Kerala. Publisher by KILA, Kerala, India.

VIJAYANAND, S.M. (2009): "*Kerala a case study of classical democratic decentralisation*". Principal Secretary, Local Self Government Department Kerala for Submission to the XIII Finance Commission. Publisher by KILA, Kerala, India.



Planificar aumenta nuestros grados de libertad para vivir. Planificar viene a ser una toma de decisiones adelantada en el tiempo y el acopio de medios para poder caminar hacia la consecución de un fin deseado, aunque no siempre se sabe con certeza qué es lo que se quiere y sí qué es lo que no se quiere de ninguna de las maneras. Tras esta reflexión, cuando nos ponemos a construir nuestro futuro deseado, nuestras actuaciones no tienen la certeza de alcanzar el objetivo planificado, por eso es preciso reconducirlas constantemente y repensar nuestros planes. Soñar, planificar, actuar, reconducir, repensar... y volvemos a soñar con el devenir. Mientras tanto el futuro va llegando. Ahora pensemos en este mismo escenario, pero en plural.

En esta obra colectiva no se ha intentado hacer un manual o una metodología al uso, como si se tratara de guías turísticas, sino una crítica reflexiva, tanto desde las teorías como desde los métodos y las prácticas. Hemos tratado de abrir debates en el entorno de los procedimientos, pero también en el de las ideas y concepciones, sin perder de vista la caja de herramientas que nos va permitiendo lograr nuestros planes. Hemos tratado de aportar casos sobre temas variados, pero también los problemas de escala; desde el estado indio de Kerala, con unos 31 millones de habitantes, hasta el caso del municipio de Getafe (España), con unos ciento setenta mil habitantes o la Cooperativa ecuatoriana de Ahorro y Crédito “Jardín Azuayo” con doscientos mil socios, distribuidos en siete provincias, pasando por los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las 21 parroquias del Cantón Cuenca, también en Ecuador.