

---

*Movimientos sociales, formulación de políticas  
y redes mixtas socio-gubernamentales:  
para un nuevo “saber-hacer”  
en la gestión de la ciudad*

⇐ Héctor Atilio Poggiese\*

### **La formulación de políticas y la democracia decisional**

**E**n análisis de políticas se ha denominado espacio de articulación al encuentro de actores que acuerdan anticipadamente los efectos de una acción política. Una importante contribución recibió este enfoque cuando ciertos analistas descubrieron que las políticas formuladas en los centros decisoriales fallaban en la implementación. Por el camino de anticipar las dificultades que descubrían en la implementación plantearon entonces, la incorporación temprana de sectores al proceso de formulación de políticas, aun de aquellos que en primera apreciación no parecerían interesados en involucrarse (Pressman y Wildavsky, 1998).

El encadenamiento entre decisión y acción rara vez se observa, pese a que por ser más multilineal que unilineal debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja cadena que representa la implementación y por lo tanto, ésta no puede desligarse tajantemente de la formulación sino como una línea continua entre política y acción. La implementación debe ser vista también como aprendizaje de “doble vuelta” o “aprender a aprender” en un continuum interactivo (Browne y Wildavsky, 1998).

---

\*Abogado, Universidad de Buenos Aires. Master en Administración Pública, Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Consultor de UNICEF, UNESCO, OPS, FAO, IICA y otros organismos en América Latina. Investigador-docente en FLACSO Brasil (1981/4) y en FLACSO Argentina, desde 1985. Coordina el área de planificación participativa y gestión asociada.

En los países de la región, las últimas dos décadas debieron haber acogido esas nuevas modalidades de formulación de políticas y aumentado el proceso derivado de ellas, respecto a una mayor participación con la apertura formal de espacios de articulación. Los procesos de apertura democrática que sucedieron a las dictaduras diseminadas en la región, el estado autoritario como dio en llamarse, en tesis debían haber abierto esas posibilidades, y en cierta forma y en periodos cortos sucedió.

Pero la emergencia del neoliberalismo económico y la globalización interdependiente convivieron con el ajuste estructural y el cambio del rol del estado, que de benefactor pasó a gestor de las privatizaciones. Se empobrecieron los procesos de formulación de políticas públicas, el modelo decisorio aumentó su fragmentación orientada a resultados sectoriales, la planificación perdió sustento y credibilidad. Dentro del sistema democrático de decisiones, el subsistema político partidario reaccionó defendiéndose con la teoría de la representación, aspecto que nunca estuvo en discusión en los Estados Unidos cuando se reformulan los procesos de análisis de políticas. En consecuencia, los “espacios formalizados de articulación de políticas públicas” quedaron sin realidad ni perspectivas.

En paralelo las tendencias respecto a la contribución de las ciencias sociales a las decisiones público estatales fueron regresivas. La investigación acción, limitada a áreas de trabajo social y políticas comunitarias, no ingresa como instrumento al sistema de decisiones estatales. Paradojalmente, en la recuperación democrática no crece su utilización, por “interferir” en la intermediación partidaria con los representantes electos

Los avances de las ciencias sociales en este terreno particular de las metodologías, acaban en desapoderamientos y desplazamientos: se producirá una apropiación inversa por parte de los núcleos y centros de poder. Ante los debates respecto a democracia participativa y las transformaciones normativas de nivel constitucional, hay una apelación a instrumentos metodológicos que se muestran como participativos (el planeamiento estratégico, la mediación, lo consultivo) pero funcionan como control social desvinculante y freno a la constitución de nuevas prácticas, nuevos actores y a la recomposición del tejido social.

Ante estas evidencias se hace perentorio inaugurar procesos de cooperación entre distintas prácticas de las ciencias sociales. Es necesario abrirlas al pluralismo metodológico porque “... la multiplicidad inherente y necesaria de perspectivas con respecto a un problema requiere un pluralismo de metodologías, incluso dentro de los componentes científicos” (Funtowitz y Ravetz, 1993: p. 82) y también reducir el tiempo con que se introduce a las arenas decisorias la identificación de cualquier innovación (Brunner, 1993).

La ciudad, como sociedad compleja en constante evolución y –por lo común– poco predecible, es un campo para eso. El desarrollo urbano como exigencia del

presente que contiene a la mayor parte de la vida social de la humanidad puede y necesita recibir de las ciencias sociales respuestas sólidas y dinámicas, aprovechables en tiempo real y con procesos de elaboración previamente apropiados por los diversos sectores sociales, asegurando la construcción de consenso en etapas predecisionales. El *locus* ideal para esa sinergia puede ser constituido por los escenarios formales de decisión participativa, de planificación gestión, que abordamos más adelante.

### **Ciudades y globalización**

El modelo de urbanización se presenta hoy bajo el predominio de lo que ha dado en denominarse ciudad global o ciudad mundial, y que en lo territorial se manifiesta a través de profundas y veloces modificaciones que están sufriendo muchas ciudades del mundo y varias de las grandes capitales latinoamericanas.

Este concepto de ciudad global, ciudad mundial se aplica a los procesos de reapropiación del espacio urbano, los cuales así reorganizados dan nuevos significados a los símbolos urbanos en los que se asocian sitio y poder<sup>1</sup>. Se localizan en las ciudades los núcleos de gestión y monitoreo de un sistema productivo que, aunque aparenta descentralizarse y al menos se desconcentra territorialmente, provoca un contundente proceso de acumulación.

Como si fuera una paradoja, al desconcentrarse las actividades productivas se centraliza el nivel de toma de decisiones: se concentra la capacidad de comando, los núcleos de planificación y manejo de los sistemas transnacionales y los servicios financieros y bancarios, de transferencia de la propiedad de empresas y de auditoría, abogacía, gerenciamiento, editoriales, hotelería y amenidades urbanas

Estas actividades, a su vez, demandan apenas algunos puestos de trabajo de alto nivel de ingresos y muchos puestos de trabajo de bajo salario, en actividades de servicios y de apoyo a los servicios, como mantenimiento, limpieza, alimentación, transportes y encomiendas. Áreas importantes de las ciudades, por lo general en sus centros antes decadentes, se reacondicionan sostenidas por grandes inversiones, aprovechando de una manera novedosa los relieves más nobles del sitio urbano<sup>2</sup>, mientras aumenta la diferenciación social en una terrible y dantesca demostración de opulencia y pobreza.

Muchas de estas nuevas urbanizaciones y actividades, junto con el impacto económico que producen, provocan nuevas dificultades en la vida cotidiana y en la calidad ambiental de sus habitantes: más autopistas que demandan más estacionamientos, entorpecimiento del tránsito por acumulación de usos (de transporte comercial y de pasajeros, automóviles, motocicletas que prestan servicios de correo, mensajerías, etc.).

No sólo algunas partes de las ciudades se transforman en el lugar donde se localizan estas reurbanizaciones y actividades, sino también las ciudades en sí mismas, como un todo, se preparan para entrar en este intercambio mundial. Esto es, a veces, una parte de la ciudad opera como ciudad global pero en otras ocasiones toda una ciudad es ciudad global (Sassen, 1997).

Esta especie de red de ciudades que se va armando a nivel mundial, se auto impulsa por la idea de la competencia pero, al mismo tiempo, por la de cooperación entre ciudades. Algunas de ellas empiezan a definir perfiles que les permiten integrar esa disputa mundial para atraer a sus centros neurálgicos distintas actividades e inversiones: la ciudad turística, la ciudad deportiva, la ciudad del medio ambiente, distintas formas en que las ciudades se van expresando.

En término de redistribución social estos procesos de reurbanización muestran una característica muy peculiar. En el pasado el crecimiento de las ciudades tenía algo que ver con el resto del país, aun fuese desequilibrado el resultado en la economía nacional. Ahora parece ser que el crecimiento de las grandes ciudades no hace justicia a los territorios a los que pertenecen y, por lo general, no va a significar necesariamente un mejoramiento del desarrollo de los países a los que pertenecen.

No hay todavía un grupo de políticas que conformen una resolución activa a los efectos desequilibrantes que en lo social y en lo espacial produce esta forma de desarrollo urbano: a) aumenta la diferenciación entre los niveles de ingreso y por lo tanto el hiato entre ricos y pobres, b) aumenta la diferenciación espacial y por eso mismo la de la infraestructura física y social entre áreas y microregiones en el territorio de las ciudades y, c) aumenta la disociación entre el territorio de la ciudad global y el territorio nacional donde se asienta.

Este modelo de urbanización se traduce en bruscas renovaciones en el uso del suelo, en la reapropiación de los espacios, en la reinversión del destino de distintas áreas de la ciudad: transforma el territorio urbano en un lugar para los negocios inmobiliarios, para los grandes intentos de (re)construir las ciudades. El medio ambiente urbano ya determinado y construido históricamente, está siendo sometido a una impactante transformación. Un ejemplo bien perceptible es el de los barrios cerrados, en los cuales se vive aislado del resto de la ciudad, la micropolis dentro de la macropolis, de la gran metrópolis<sup>3</sup>.

Dicho de una forma simplificada, el proceso de globalización conduce a una transformación del medio ambiente urbano construido. Pero sucede que en el marco de las políticas de privatizaciones y desregulaciones, la respuesta que los gobiernos de las ciudades dan para estos problemas, por lo general quedan muy atrás de hacer comprensible la naturaleza de los cambios y, al mismo tiempo, someten a severos conflictos a las poblaciones urbanas<sup>4</sup>.

La idea de la gestión asociada parte de suponer que los procesos de articulación para la gestión de la ciudad y el medio ambiente necesitan de una estructura decisional que supere la vieja instancia de la mera articulación de actores demandantes en función de resolver sus necesidades o de promover de sus intereses. Es necesario pasar a una construcción de escenarios multiactorales de planificación gestión que posibiliten el desarrollo de proyectos integrados<sup>5</sup>.

El proceso de gestión de la ciudad necesita de una relación articulada entre los decisores políticos, los productores del espacio urbano, las organizaciones de la sociedad, las universidades y centro académicos, las organizaciones no gubernamentales, etc. Para pasar de una articulación bilateral de actores a una articulación multilateral, es necesario disponer de métodos que se adecuen a la transformación y a la reinención de las políticas.

De lo que se trata es de pasar en las relaciones estado sociedad, entre las organizaciones sociales y los decisores, a explicitaciones muy concretas de un pacto de resolución conjunta. Los procesos de gestión son escenarios altamente propicios, cuando configurados con métodos correctos y practicados con suficiente seriedad, como sitios de reconstrucción del pacto entre sociedad y estado a los efectos de gestionar los cambios que se presentan<sup>6</sup>.

El estado está en cuestión y como se hace imprevisible su respuesta a estos desafíos, aparecen nuevas propuestas sobre su papel. Para Fitoussi el estado que deja de ser propietario debe pasar a ser “inteligente” e inventar el contrato social y los servicios públicos del futuro con igualdad de relaciones. Para O’ Donnell se necesita de un estado que, para dentro, sea “amigo” de la gente (siendo de y para los ciudadanos los trata con el debido respeto) y que, para afuera, sea “filtro” (no se adapta pasivamente a la globalización e identifica cuestiones en las que puede ganar autonomía), un estado “para-la-nación”. García Canclini sugiere reinventar las políticas, encontrar formas creativas para modelar la gestión de la ciudad (García Canclini, 1996).

Así como “Sociedad civil” presupone un “locus” específico: el de la actividad relacionada entre individuos que conviven en un espacio/tiempo dados, vinculados entre sí a través de estructuras condensadas (materiales) o mediante la “práctica” cotidiana, entonces “Estado” supone “aparato” en el cual una cierta relación de fuerzas adquiere condensación material (Rubinstein, 1994). De ahí que las relaciones entre las prácticas de la sociedad civil y las prácticas internas del estado sean también significativas. La modelación imperativa que produce en la ciudad el nuevo modelo de reurbanización podría ser confrontada si se instalan formas asociativas entre los actores de la sociedad y del estado que se propongan intervenciones para reorientar esos procesos.

## **Nuevos movimientos sociales**

Se configuran en el presente nuevos movimientos sociales (NMS), algunos de los cuales que no encajan en el encuadre analítico tradicional, instalando un debate respecto a las diferencias entre MS que se basan en el principio de privación relativa (o una materialidad demandada, reclamada, insatisfecha) con la existencia de NMS que se basan en valores más generales/universales (o una inmaterialidad).

A la rebelión en los márgenes de la sociedad, definidora de los movimientos originados en la "privación relativa" le suceden, agregándose, movimientos de acción colectiva de sectores más al centro del sistema. No pueden ser explicados por la inconsistencia de status, son anteriores a la crisis económica y persiguen bienes colectivos. Como no nacen de la rabia del desposeído constituyen un "fenómeno racional" que demanda nuevos enfoques analíticos (Reichman y Fernández Buey, 1994).

El de "movilización de recursos" se centra en la eficacia con que las organizaciones emplean los recursos de que disponen el "empresario movimientista" y la planificación consistente, para arribar al éxito el reconocimiento del grupo como actor político.

El "enfoque de redes" ve los MS como manifestación de redes sociales latentes aglutinados en comunidades de valores, de alta densidad de colectivos

El "cognitivo" informa que los MS crean nuevas identidades sociales y praxis cognitiva: como espacios públicos temporales y momentos creación colectiva son productores de conocimiento social.

Desde un abordaje teórico de la identidad los MS tienen de un ideario y un proyecto histórico. Son sujetos (actores) históricos transformados en MS.

Los movimientos en defensa de la paz, los ecológicos, los de los derechos humanos, ingresan a la arena política internacional y se entrelazan en un nuevo orden político todavía informal, cumpliendo un papel consistente: apuntar a resolver lo que preocupa sobre el futuro del mundo. Más recientemente nuevas prácticas de los MS a nivel mundial se descubrieron en Seattle, donde se congregaron -vía Internet-, miles de adversarios de la OMC en la "contra ronda del milenio" de diciembre de 1999.

Circula el documento *Raisons d'agir*, iniciado por Bourdieu, tendiente a la consolidación del movimiento social, primero en Europa y luego en los demás continentes, conocido como "Proposiciones para una Carta del movimiento social europeo". Las palabras claves del manifiesto (que propone perpetuar y ampliar los movimientos sociales): *una red organizada... un verdadero contra-poder crítico... una fuerza de movimiento, un proceso de creación colectiva... una utopía realista...* convocan a observarlo desde estos nuevos enfoques.

Utilizando los conceptos de suplemento (complemento, sustituto) y diseminación (fertilización, difusión) extraídos de Derrida puede afirmarse que "... supliéndose a sí mismos los movimientos dejan de ser lo que eran sin que las nuevas apariciones puedan negar sus orígenes..." (Burity, 1999). Como un movimiento social no es, sino que llega a ser en el recorrido de su propia auto reproducción, es necesaria la invención de nuevas pautas que reconozcan que hoy existe una formación social diferente. Bajo este aspecto toda reformulación de la política implicará una tensa coexistencia entre representación estatal y autorrealización subpolítica.

Este razonamiento coloca en instancia de superación el debate de la década anterior respecto a los MS. Simplemente se limitaba a reconocer que, caso hubiera NMS, éstos no se escabullían de los anteriores: siendo nuevos, no habían cambiado.

Desde una identidad determinada y por relaciones con otras agencias sociales en tanto expresión de lo político, los MS son desencadenadores de formas de socialización y de organización que tendencialmente los trascienden, alcanzando otra dimensión sin negar sus orígenes. Es como descubrir una nueva galaxia en vez de encontrar nuevos planetas en galaxias conocidas. En un nivel diferenciado en lo conceptual, en otra escala de la estructura socio política en lo orgánico, en otro grado de utilización de recursos científicos y tecnológicos y de creatividad.

Interesa identificar, en algunos de esos NMS, algún cambio en el componente de perdurabilidad temporal que les dé una nueva perspectiva de persistencia, ampliación y renovación. Desde un enfoque de gestión como el nuestro, comienzan a aparecer como prácticas sociales sistematizadas, capaces de crear mecanismos de decisión y de producción de consenso.

En una simbiosis de identidad, conocimiento y método asistimos a la etapa inicial de una emergencia de movimientos sociales como actores sociales complejos en constante transformación y adaptación estratégica, dotados de una práctica de sustentabilidad que no sólo los haría más perdurables sino que los coloca -en el contexto socio político- como actores de mayor relevancia (Poggiese, 1999).

En esta emergencia de nuevos actores sociales en la cual algunos MS se están transformando, el funcionamiento en red es una de las formas que van adquiriendo. Muchos de ellos se autodenominan redes y se proponen pasar a sistemas más orgánicos en la forma de redes de movimientos. La red como concepto propositivo de los movimientos sociales aparece una alternativa de construcción de relaciones más horizontalizadas y por mismo, una nueva utopía democrática con la posibilidad de conectar lo local con el mundo más amplio (Scherer-Warren, 1998). En esa lógica un tema de investigación es el de los movimientos que se proponen pasar a redes orgánicas o redes de movimientos.

Sin embargo comienzan a existir prácticas sostenidas desde otra lógica por la cual los MS se pueden generar desde redes promovidas a través de escenarios de planificación-gestión participativa y estratégica, configurándose en torno a una identidad dada por su modo de conocer-planificar-decidir-gestionar. Desde esta lógica de redes de gestión urbana asociada no es el movimiento que llega a ser red sino que son los proyectos-red y las redes de proyectos-red que se hacen movimiento.

Así podemos sustentarnos en el “enfoque de redes”, que explica los movimientos como expresión de redes sociales latentes, pero en su sentido inverso: los movimientos serían expresión de redes gestadas/promovidas intencionadamente, como una innovación anticipadora en la constitución social de sujetos.

Por lo tanto la mirada analítica para estudiar estos NMS, es al mismo tiempo una propuesta de creación de condiciones para su surgimiento, y las variables a observar pueden ser también condiciones a cumplir en la forma de un modelo referente. De una cierta forma esta concepción nos dice que cuando estamos conformando un escenario de planificación gestión de estas características, estamos al mismo tiempo creando las condiciones para la conformación de un nuevo actor colectivo.

## **El debate teórico presiona sobre los límites**

Algunas investigaciones y ensayos que están sucediendo en algunos campos disciplinarios tienen aspectos que se vinculan con los procesos de toma de decisiones y aumento de la participación de actores diversos en la elaboración de políticas

### **La ciencia pos normal**

Por ejemplo en campo de la epistemología de la ciencia, a partir de reconocer los sistemas naturales reales como complejos y dinámicos se evoluciona hacia una ciencia cuya base es impredecibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas.

La ciencia posnormal, como ha dado en llamarse, es nuevo tipo de ciencia conectada con una nueva tecnología en la cual la incertidumbre no desaparece pero se la maneja y los valores se explicitan, no se presuponen (Funtowitz y Ravetz, 1993).

El modelo para la argumentación científica ya no es la deducción formalizada sino el diálogo interactivo.



La evaluación de los inputs científicos para la toma de decisiones requiere una “comunidad de pares extendida”, o a sea que ciertas resoluciones problemas son de tal índole que exigen un acuerdo, tomado con urgencia y en incertidumbre por un conjunto de pares muy diversos.

La pluralidad de perspectivas y compromisos no niega la competencia de quien reviste el carácter de experto especial ni que un lego deba entrar en los feratos. Significa empero, que hay una mezcla y una combinación de destrezas en parte técnicas y en parte personales, que hace que todos los involucrados en un problema puedan enriquecer la comprensión del conjunto.

Hay aquí la perspectiva combinada de una democratización del conocimiento (por ampliación de actores) y de re-aprendizaje de la complejidad que orienta las elecciones colectivas (Funtowitz y De Marchi, 2000).

### **El análisis simbólico y la investigación social**

En el terreno del papel de los investigadores sociales Brunner distingue entre posiciones que desembocan en una actitud favorable a la ingeniería política y social y otras que toman partido por el concepto de autorregulación de la sociedad (Brunner, 1993).

Por un lado el modelo iluminista donde el énfasis se pone en racionalizar la decisión incorporando resultados de la investigación social y por el otro, el modelo de autorregulación, que confía en contextos interactivos donde actores locales, aun con información parcial, pueden alcanzar decisiones.

En este modelo de autorregulación, *prima facie*, la investigación social tiene una participación limitada porque lo que se pretende es permitir que los participantes indaguen por si mismos en un proceso de ajuste mutuo y arreglos entre partes para producir cambios. O sea que, frente a la idea “problema-solución” donde la investigación propondría resultados empíricos y conclusiones, los niveles de productividad resuelven problemas por procesos “embarrados” en una auto conducción negociada a dichos sistemas.

El conocimiento tiene un rol más débil cuando más intenso es el juego decisorio, en prácticas donde no es valorizado como un bien simbólico sino por el servicio que lo opera a los fines prácticos, lo que da en llamar prácticas de análisis simbólico aplicado.

Para encontrar una convergencia entre investigación y toma de decisiones se parte de suponer que la acción social genera gran variedad de arenas de decisión. La convergencia resulta de combinar el conocimiento-representación con el conocimiento destreza: en uno y otro modo el conocimiento es un material intangible que adquiere sentido a través de la interacción.

“Parece haber llegado el momento en que el conocimiento deja de ser el dominio exclusivo de los intelectuales... para convertirse en un medio común a través del cual las sociedades se organizan, cambian y adoptan. De aquí en adelante corresponde a los investigadores sociales ajustarnos a esa nueva situación o corremos el riesgo de convertirnos en una comunidad marginal” (Brunner, 1993: p.8).

### **La elección metodológica para la decisión participativa**

Toda elección de una metodología significa la puesta en práctica de una determinada concepción. Las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisivos. Respecto a metodologías participativas cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica.

Según cual sea, aun consignándose como participativa puede perseguir metas tan diversas y contradictorias como el control social, la manipulación de la ciudadanía, la eficiencia tecnocrática, el afianzamiento de los actores con más poder, el fortalecimiento de los más débiles, la producción de conocimiento, el control por los ciudadanos, la resolución de problemas complejos, el surgimiento de nuevos actores sociales.

Bajo esas premisas se analizan enseguida dos elecciones metodológicas (esto es dos decisiones estratégicas) que reflejan concepciones hoy predominantes y que han adquirido repercusión e influencia en la planificación urbana y social de la gestión de las ciudades latinoamericanas: lo que ha dado en llamarse planeamiento estratégico (PE) y el método consultivo del Banco Mundial

### **El planeamiento estratégico**

De un grupo de aplicaciones de PE a ciudades y provincias escogemos algunos ejemplos de su definición de Objetivo General

“Hacer de... una ciudad integrada e integradora de la región localizada en la mejor esquina de América; caracterizada por la competitividad de sus sectores económicos y vinculada a la economía mundial; ciudad educadora, cohesionada en lo social, responsable de su medio natural y activa culturalmente; con proyección internacional como ejemplo de una metrópoli que supera sus dificultades por medio del diálogo y la cooperación”

“Potenciar a.....como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con bases solidarias y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental de vida para todos”

”Una..... democrática, solidaria y participativa que privilegia la calidad de vida de su gente y la igualdad de oportunidades en todo su territorio, revalorizando su identidad cultural, conformando un espacio atractivo para la radicación de nuevas inversiones productivas, en el marco de un desarrollo ambientalmente sustentable”.

“Una de las mejores metrópolis de la región, con equidad social, generadora de empleo donde se privilegia la educación, la salud, la recreación, en el marco de un desarrollo equilibrado, con alta calidad ambiental”

“...ciudad sustentable y competitiva, con capacidad integradora de la producción urbano rural de la microregión, en una economía abierta al país, al Mercosur y al mundo; armónica y habitable,... espacialmente equilibrada;...socialmente solidaria;...que se potencia como principal centro urbano...”

“Orientar el crecimiento del... fundamentado en el equilibrio social y económico, que permite un desarrollo armónico, potenciando nuestra identidad en su conjunto, la calidad de vida los habitantes y la preservación de nuestro entorno”

Intencionalmente eliminamos el nombre de la ciudad o provincia que corresponde a cada una de esas definiciones de objetivos del PE y descubrimos que no hay nada en el texto que la identifique como no sea el nombre. Las generalidades, los grandes relatos conformadores de un discurso universalizado en el período histórico, se reproducen y cada definición es un calco de la otra: las inversiones, la competitividad, el prestigio internacional, la salud, la educación, la igualdad de oportunidades y la equidad, el desarrollo urbano equilibrado, la sustentabilidad ambiental.

El objetivo no es otra cosa que el índice inicial de los temas del diagnóstico, puestos en prosa. En realidad otra cosa no se puede esperar de voluntades que tienen que coincidir en las proyecciones futuras de una sociedad urbana. Las miradas sectoriales, los intereses particulares, no pueden ocupar el centro de la escena cuando diversos actores se colocan frente al futuro.

Esos objetivos generales, extraídos de los textos que recogen sus Planes Estratégicos corresponden a cuatro ciudades, una provincia y una comarca, en el siguiente orden Medellín (Colombia), Rafaela (ciudad de la provincia de Santa Fe, Argentina), Catamarca (provincia argentina), Buenos Aires (capital argentina), Viedma (capital de la provincia argentina de Río Negro.) y la comarca del Alt Penedes (Cataluña).

El supuesto modelo de ciudad de desarrollo y modernización que se encuentra implícito en esta gran estrategia es demasiado general y abstracto. Nada permite afirmar que a lo largo de la PE se haya modificado mucho, en realidad se está en el punto de partida.

La planificación estratégica se origina en el sector privado, en la administración empresarial, y en los 80 comienza un proceso de transferencia al sector público. Se distingue del plan maestro como planificación comprensiva de largo alcance porque pone énfasis en: 1. la acción, 2. la consideración de un conjunto amplio y diverso de “stakeholders”, 3. la atención a las oportunidades y amenazas externas y las fuerzas y debilidades internas, y 4. la atención a los competidores reales y potenciales (Bryson y Roering, 1993).

Los items 2 y 3 contienen las innovaciones a las prácticas empresariales: los “stakeholders” y el análisis de oportunidades y amenazas. Puede verse que el hoy diseminado análisis FODA (SWOT en inglés) también es importado de la planificación empresarial y forma parte esencial del denominado modelo de políticas Harvard, cuyo principal propósito es contribuir a que una empresa realice el mejor ajuste con su contexto. Ya “stakeholder” se denomina al grupo o individuo que es afectado o puede afectar el futuro de la corporación y una estrategia corporativa será efectiva sólo si satisface las necesidades de múltiples grupos en su contexto.

Inicialmente se trata de una adaptación de la administración en general de los procedimientos que bajo ese nombre se venían experimentando en las empresas y en algún momento posterior se comienza su adaptación a la planificación de ciudades, considerándolas como empresas.

“Para la planificación estratégica de territorios y la ciudad como empresa es a necesario abordar el proceso de una óptica de participación y consenso del mayor número de agentes sociales y económicos (distintos niveles de la administración, empresarios, sindicatos, etc.) y resaltar la importancia del desarrollo endógeno (ciudades *buque insignia* del desarrollo económico) bajo el binomio calidad de vida-competitividad económica.” (la negrita no está en el original)... la ciudad un río, los empresarios pescadores, los peces son los clientes”(Cuyás Soler, 1996: p. 4).

Ciertamente conviene recordar también que al introducir el concepto estratégico, a su vez originado en la política y en la guerra (como la extensión de la política por otros medios), al procedimiento decisorio de las grandes empresas, vamos a encontrar desde ajustes terminológicos hasta deformaciones conceptuales.

Para el PE de Bahía Blanca, la “estrategia” es concebida como el modo de aprovechar los aspectos favorables de la realidad local -Fortalezas y Oportunidades- superando las dificultades -Debilidades y Amenazas- para el logro de los ob-

jetivos”. Desde esta concepción la estrategia se presenta como un saldo entre el debe y el haber jugado a favor, una “habilidad”.

Para el PE de Rafaela la estrategia es una forma de...”intermediar entre la lógica del mercado y la lógica del ciudadano, esta debería ser la principal motivación de los responsables de la ciudad para iniciar un proceso de PE...”.

Para el caso de Medellín Martínez López critica los resultados del PE que

“... ha sido muy post moderno en cuanto a promover el consenso social en torno a un proyecto común en el que acaba predominando la opción estratégica por la competitividad, los intereses de las minorías empresarias... excluyendo a los agentes urbanos de nuevo uno o a quienes sufren el neoliberalismo del duro núcleo del PE”(Martínez López, 1998: p. 182).

El modelo de Harvard no propone como diseñar estrategias; apenas afirma como postulado bastante obvio, que estrategias efectivas serán aquellas que basadas en las fuerzas, aprovechen las oportunidades y superen o reduzcan las debilidades y amenazas

Parece presidir esta oleada de planes estratégicos locales el principio originado en el ecologismo preocupado por la destrucción ambiental, el mundo como aldea única, que promovió la consigna de “pensar globalmente y actuar localmente”.

De hecho esa orientación se traduce en la reproducción a nivel local de los principios dominantes de la globalización (competencia, mercados interdependientes, economía mundial) y promueven la adhesión de los locales a la ideología de la globalización.

Aquella consigna es valida refiriéndose al mundo como un ecosistema único, pero debe ser invertida si se trata de promover un proyecto de desarrollo local. Como lo que interesa es conquistar aliados para modelos diferentes al dominante, lo importante es “pensar localmente y actuar globalmente”, instalando en el concierto de la mundialización otras formas de socio economía, otras alianzas de fuerzas, otras culturas de integración social y convivencia multiétnica, en fin, otras formas de vivir en sociedad. No se trata de rechazar la modernidad en haras de un nostálgico retorno al pasado, ni de abrazar con inocencia una “mundialización” de dirección inmutable, sino de promover un progreso diferente, que zigzaguea y a veces vuelve atrás para después andar en otra dirección.

En este sentido es muy relevante, aunque más complejo, el enfoque que realiza Pedro de Novais afirmando que: “...a dicotomía local global induz ao erro ...o global e uma construção mental...resultado de escolhas entre os diversos fenómenos do real...cada globalização constroi um mundo diferente...” (Novais, 1999).

Por lo tanto cada representación de lo global reditúa lo local y tornándose socialmente objetivo determinara la forma de actuar en el mundo. Puede así cuestionar la propia capacidad estratégica de la planificación estratégica al entender que, derivado de la dicotomía “global-local” colocada por Borja y Castells, acaba siendo un programa, una receta, un “kit globalización”:

“Em suma, na busca de referencias para a ação no mundo, parece que ficamos com o mapa errado! A identificação da dicotomia local-global com estratégias de terceiros coloca em questão a própria capacidade *estratégica do planejamento estratégico de cidades* (em sua versão mais difundida na América Latina, conforme apresentada pelos planejadores catalães)...nao e o caso de proteger o “local”, nem tampouco de aproveitar as oportunidades do “global”, senao de escapar da programacao hegemónica que instaura uma única representação, a da dicotomia local-global, e ter como estrategia a construcao de novas representacoes que visem um mundo que seja diferente disso que es que esta dado” (Novais, 1999: pp. 10 y 14).

### **Sobre el concepto de estrategia**

La estrategia es un postulado complejo que contiene la naturaleza del cambio que se sugiere para el modelo problemático definido en el escenario participativo, el o los actores que portarán la estrategia (los encargados de llevarla a cabo) y una prefiguración, las líneas de un bosquejo de los modos instrumentales y del perfil de las acciones que deberían implementarse (Francioni y Poggiese, 1993).

Toda acción estratégica supone operaciones altamente conflictivas porque presupone la necesidad de levantar obstáculos y eliminar restricciones en el horizonte del tiempo del plan o proyecto. Es muy importante saber que posibilidades tiene ese cambio de llegar a instalarse en la aceptación de los actores sociales, políticos en la trama de sus relaciones ya constituidas y en las situaciones de poder consolidadas.

Antes aún de programar acciones y actividades en torno a cualquier decisión sobre estrategias es posible determinar su viabilidad referida al campo de fuerzas aliadas, a la acumulación de los poderes necesarios para hacer posible el cambio. Ese campo de fuerzas asociadas deberá acomodar los poderes necesarios para por lo menos neutralizar el campo de fuerzas que se opondrán al cambio sugerido e impedir que tal campo de fuerza opositoras se constituya. Ningún proyecto, en tanto implica la posibilidad de un fuerte cambio deja de crear conflictos y resistencias a su implementación, resistencias que si bien se habrán de manifestar en distintos planos tenderán siempre a conformarse en un puente que mantenga el status quo o que oriente cambios en otro sentido.

La viabilidad política consiste en tener el poder suficiente y la voluntad de usarlo pero su dificultad mayor radica en poder aproximarse con precisión para sopesar lo suficiente ese poder y percibir -de una forma razonable- como sería la manifestación de esa voluntad política de usarlo a favor del cambio. A diferencia de lo económico-financiero y lo tecnológico, que tienen mayores posibilidades de ser mensurados, la voluntad social y política se instala en la esfera de lo ideológico (en tanto modelo de sociedad), de la acción (en tanto proyecto) y de los intereses individuales y colectivos (en tanto social).

Una ponderación de actores, frente a alternativas estratégicas o frente a varios cursos de acción posible de una estrategia, puede brindarnos anticipadamente un mapeo bastante aproximado de los campos de alianza y de oposición que estaríamos disponiendo y del nivel de conflictividad que deberíamos enfrentar. La ponderación, que es el resultado final de una serie de técnicas aplicadas, constituye un elemento imprescindible para la toma de decisiones estratégicas y para la conducción exitosa de aquellas estrategias consideradas viables y por lo tanto implementables a través de acciones concretas.

La conducción de estrategias es un arte, como dirá C. Matus: “El arte de unir sumar y avanzar en el tiempo preciso es, en síntesis, el arte de conducir como líder una determinada estrategia. Unir para consolidar el apoyo logrado, sumar agregando nuevas fuerzas sociales favorables al proceso perseguido, y avanzar hacia nuevas metas sobre la base del mayor poder obtenido, es la esencia de la cuestión que plantea el cumplimiento de una estrategia” (Matus, 1981).

La estrategia, como viabilidad, completa un ejercicio de anticipación donde como en el juego de ajedrez una acción pensada tiene una reacción, un resultado que devuelve una nueva anticipación. Es un proceso continuo de acumulación y rectificación del conocimiento que es necesario practicar simuladamente antes de tomar la decisión pero, como “... los elementos críticos en el análisis de viabilidad están en el movimiento de cambio que quizás invalide hoy nuestra estrategia de ayer...”, la secuencia de anticipación, acción, reacción, nueva anticipación, pasa a ser un ejercicio constante de la implementación de estrategias. Como García Márquez dice de Bolívar:

“Esa misma noche se encerró con sus oficiales, y trazó la estrategia con gran precisión, describiendo los accidentes del terreno, moviendo ejércitos enteros como piezas de ajedrez, anticipándose a los propósitos menos pensados del enemigo. No tenía una formación académica siquiera comparable con la de cualquiera de sus oficiales, que en su mayoría fueron formado en las mejores escuelas militares de España, pero era capaz de concebir una situación completa hasta sus últimos detalles. ...y aunque estaba lejos de ser un maestro en las artes de la guerra, nadie le superaba en inspiración” (la cursiva es nuestra) (García Márquez, 1989: p. 210).

### **El proceso consultivo del Banco Mundial**

Después de haber promovido la consulta y participación como condición, en los programas nacionales que financia, el BM ha pasado a un proceso de consulta para sus propias propuestas a los países, respecto a las ONGs (hacer por sí y para sí lo que se sugiere o condiciona a los países). El proyecto es presentado a la prensa como una prueba piloto para democratizar sus informes de estrategia (recomendaciones a los gobiernos) y es la primera vez que el BM lo pone en práctica en Latinoamérica.

El modelo consultivo sobre el CAS (estrategia de asistencia al país), documento que cada cuatro años el BM elabora para proponer a sus clientes. los países, se diseñó para Argentina como “un plan foros y consultas a los sectores alcanzados, afectados o interesados por los proyectos financiados por el BM en el país con el objetivo de captar sus opiniones y demandas acerca de la futura estrategia de apoyo crediticio de la entidad”

Sin embargo hay algunas condicionantes:

“El proceso consultivo tiene un carácter NO VINCULANTE (mayúscula en el original) para el BM... que toma el compromiso de registrar todas opiniones y propuestas vertidas durante el mismo y producir una devolución, en la que se informará cuales recomendaciones han sido tenidas en cuenta e incorporadas al CAS y cuales recomendaciones no han resultado adoptadas por el Banco; en ambos casos se explicará el porque, se dará razón del punto de vista del Banco al respecto” “El documento CAS definitivo, tiene un carácter reservado y no será dado a conocer públicamente, a menos que el gobierno argentino autorice su difusión...”

¿Qué problema esencial tiene el modelo de consulta del BM?: Organiza un plan de inversiones que después ofrece a los gobiernos. La selección de contenidos del Plan la realiza el propio Banco, que se reserva el derecho de coincidir o no con lo que propongan las ONGs. Consulta con beneficio de inventario y reserva de derecho.

O sea que el procedimiento participativo del BM encubre una nueva forma de representación: su presión estaría legitimada por haber captado las demandas del sector social, las cuales una vez seleccionadas, serían una propuesta difícil de resistir por los gobiernos porque combina el reconocimiento de alguna demanda social explícita con la existencia de financiamiento que el propio BM está dispuesto a conceder para que esa demanda se satisfaga. Bien que los otros representantes -los electos- querrían disponer de semejante conjunción.

“El Banco está tratando de mostrar una cara sensible a los problemas sociales de los países a los que asiste financieramente.... el desmantelamiento del Estado y el proceso de deterioro de las condiciones laborales destruyeron el



modelo integrador de la sociedad argentina. El Banco Mundial no tuvo nada que ver? (Zahit, 2000).

La respuesta está en la convocatoria misma: "...si bien resulta lógico, necesario e inevitable que en este proceso consultivo emerjan opiniones evaluativas sobre la actuación pasada del banco, se espera que este proceso contenga una fuerte orientación prepositiva y de futuro..., aclarando enseguida que "... 'prepositiva' puede significar acuerdo o desacuerdo tanto parcial como total con las propuestas y documentos... así como propuestas no previstas en los documentos del banco...". El BM cuida que su actuación pasada no sea juzgada y transforma en propuesta el acto simple de aceptar o rechazar su oferta documentada.

Pero la calidad e infabilidad de las propuestas técnicas del BM pueden ser cuestionadas, siguiendo a Coraggio:

"Dentro del mismo BM se han realizado evaluaciones sobre la evidencia que sustenta sus propuestas, y su grado de validez general, y el resultado dista de ser una confirmación satisfactoria... en el pasado el Banco ha cometido errores graves por difundir acríticamente formulas de acción que parecían plausibles, como fue la oleada de proyectos de riesgo de uso múltiple en América Latina. Estos errores no siempre pueden verse como desinteresados. Para un Banco es fundamental movilizar su cartera de préstamos y ese objetivo puede dominar por sobre el objetivo del desarrollo de los países prestatarios" (Coraggio y Torres, 1997: p.38).

También podemos observar como los propios organismos internacionales incurrir en producir documentos que acaban siendo un agravante del problema que se proponen esclarecer y resolver, siguiendo lo sostenido por Carlos Strasser, quien se refiere en particular al Informe 1998/99 del BID "América Latina frente a la Desigualdad" (Strasser, 1999: p. 140).

"...Como texto es sólo un botón de muestra –existen otras cuantas publicaciones por el estilo, aun del propio BID-, pero en cualquier caso prueba por sí hasta que punto unas instituciones de primera importancia en el mundo y orden occidentales, lo mismo que unos equipos de economistas de primera línea que se desempeñan en ella, pueden (y logran) ser, más que un aporte a la solución, parte del problema mismo... a través de una laboriosa investigación que se supone *comme il faut* pero está presidida por un combinado de preconceptos académicos y prejuicios ideológicos, *de facto* e indirectamente pero como sea contribuyen a dicho efecto"<sup>8</sup>.

Rosa María Torres acrecienta identificando errores que devienen de la óptica disciplinar de los grupos técnicos porque, siguiendo las instrucciones del BM, los educadores se ven sujetos a ejecutar propuestas formuladas por economistas (Coraggio y Torres, 1997: pp. 90-91):

“El modelo educativo que nos propone el BM es esencialmente un modelo escolar, pero además un modelo escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía. Un modelo escolar configurado en torno a variables observables y cuantificables, en el cual no cabe los aspectos propiamente cualitativos, es decir, aquellos difíciles de medir y que constituyen, no obstante, la esencia de la educación. Un modelo educativo, en fin, que tiene poco de educativo.”

Aunque el Banco dice en sus documentos sobre educación que las políticas deben ser diferentes para cada país se desprende de sus documentos "... que el Banco tiene un saber cierto sobre que deben hacer todos los gobiernos, un paquete listo para aplicar medidas asociadas a la reforma educativa universal" (Coraggio y Torres, 1997: p. 40).

Cuando llega el momento de hacer participativas sus decisiones el BM incurre en lo mismo que critica de los gobiernos: pone a consulta sus documentos, se reserva el consenso, mantiene en secreto los resultados. En realidad pone a discusión asuntos en la gran mayoría de los cuales le es indiferente la opinión de los consultados.

## **Escenarios y acción social**

El proceso neoliberal decretó la insuficiencia del análisis de políticas públicas basado en el espacio de articulación. El modelo subsiguiente de formulación de políticas es caracterizado por: fragmentación sectorial de las decisiones, ausencia de planificación estatal, predominio de lobbys sectoriales del poder económico, ausencia de transparencia en la privatización de los servicios públicos y la venta de empresas estatales, dependencia del costo beneficio económico y la rentabilidad del capital.

Una alternativa a dicho modelo es la configuración de escenarios formales de planificación gestión. Sustentamos la hipótesis que procesos de investigación-gestión participativa y ciclos de escenarios formales de planificación gestión producen un conocimiento "anticipado", posibilitando a los grupos sociales pensar de una manera diferente la situación contextual en un marco de confianza y solidaridad, abriendo perspectivas a su propia reconfiguración en previsión de los cambios futuros.

La idea central es la de un escenario que en una primera etapa está sólo delineado, su "guión" está apenas dibujado. Se va configurando al unísono con la propuesta de construirlo, sobre la base una temprana interacción entre diversos actores. El "libreto", el argumento de cada actor es flexible, no es único. La hipótesis es que la interacción asocia, la negociación puede hacer crecer un interés común, el intercambio hace progresar el conocimiento (Poggiese, 1994).

En una segunda etapa el escenario es más formal, las reglas de juego han sido explicitadas y consensuadas, aunque no se sepa por anticipado el resultado, se sabe por cual mecanismo será producido: el tal mecanismo, la metodología, las reglas y procedimientos también son parte del proceso de acuerdo-consenso.

En una tercera etapa, la asociación para la gestión se ha materializado, un proceso de fusión entre conceptos, método y acción se va corporizando en un grupo de actores, que, como si fueran un sólo actor, conduce, orienta las transformaciones en el modelo decisorio y la cultura política incitas en el proyecto.

El concepto de escenario participativo se refiere a espacios de articulación formalizados como procesos decisorios con reglas definidas que se construyen por acuerdos. Por eso toda la preparación del escenario es la propuesta en práctica de una metodología particular. Esta se propone que se configuren estrategias con compromisos, articuladas y asociadas con los actores en los proyectos y políticas: así la preparación del escenario es una forma asociada y comprometida de ejecutar el proyecto estratégico de construir un escenario para la toma de decisiones. Así es altamente probable que reproduzca la matriz que lo genera, y que venga a crear acciones estratégicas y modelos de gestión cogestionarios y asociados.

El concepto de “escenario” es familiar a la planificación tradicional pero el uso de ese término genera alguna confusión cuando referido a modelos participativos no convencionales: como se analiza a continuación el término es el mismo pero sus conceptos muy diferentes. El concepto de escenario ha venido siendo usado con regularidad en el sentido de hipótesis de futuro, construcción de imágenes sobre el devenir. Con cierta frecuencia en el campo de las ciencias políticas y sociales se apela a esa técnica.

Algunos modelos de futuro han considerado combinar variables para proyectar la posible satisfacción de necesidades básicas de la población mundial en relación con los recursos. Sin embargo hasta estos propios modelos que incluyen la variable de la participación no son participativos en su construcción y realización; no resultan de una construcción social integrada, ni siquiera de una elaboración asociada con factores políticos, de poder, sino una aproximación de naturaleza científica-técnica, a veces académica y otras tecnocrática.

Cuando usamos el concepto de escenario participativo nos estamos refiriendo a un escenario del presente, un lugar donde los actores jueguen hoy el papel de proyectar el futuro (un futuro, la parte del futuro que esos actores pueden tocar) o la parte del futuro que se puede construir en el presente.

Estos escenarios son ejercicios anticipatorios de un modelo de sociedad que vendrá, como configuración presente de un modelo decisorio que se sugiere. Significa una carga de responsabilidad, no es sólo la enunciación discursiva de un modelo social mejor desde un punto de vista teórico, sino la construcción anticipada, provisoria, de una situación futura colocada en el presente, para contribuir

a un modelo decisorio participativo que no es predominante. Exige la elaboración de estrategias de protección de los cambios producidos para que puedan seguir la transformación que se asegura.

Significa funcionar de una forma que no es habitual, anticipar formas decisorias que tal vez estén en una sociedad del futuro, experimentar un modelo de gestión de manera anticipada, ser ahora lo que se va a ser después, pero con actores reales, vivos, activos. A diferencia de un escenario teatral donde los personajes repiten siempre la misma escena, (esto es, los actores-personajes son los mismos aunque el actor-persona cambie), en el escenario participativo de la planificación gestión las escenas nunca se repiten y tampoco los actores, porque aunque a veces sean los mismos, son diferentes cada vez. No sólo son cambiantes por su propia naturaleza sino porque la interrelación del escenario los modifica (en el sentido de “influencias mutuas” que definíamos más arriba).

Es bastante conocido que la tensión constante y el conflicto aflorado de la participación como objetivo, los intereses, diferencias de clases o grupos sociales y los propios requerimientos de cambio estructural (naturaleza implícita en un proceso transformador) demanden ciertas cualidades de sus intervinientes: tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación, principalmente por parte de los planificadores. No se acepta con facilidad que todo proceso de negociación entre actores de diversos poderes, intereses y visiones no se resuelve por la capacidad de los individuos -aunque eso ayuda- sino por el modo como se realice ese intercambio.

Las reglas y los procedimientos para la construcción colectiva de conocimientos, de acuerdos y de compromisos, esto es la metodología particular para un modelo decisorio de semejante complejidad pasa a ser un instrumento esencial. Así como no habrá participación si no hay voluntad manifiesta de producirla, tampoco la habrá si no se usa un método adecuado y consensuado para su tratamiento. Es más, la voluntad participativa debe incluir -desde el comienzo en los actores con mayor poder político y progresivamente en el resto-la manifestación de las reglas de juego de la negociación y de los métodos para producir resultados

Algunas condiciones tienen que ser cumplidas organizar y formalizar un escenario de planificación y para que las decisiones que se tomen ahí, el juego que se juegue, forme parte del proceso decisorio. Son tres los pre requisitos necesarios: existencia de voluntad política expresa o posibilidad de constituirla (en ciertas circunstancias el avance del método favorece la formación de la voluntad política), disponibilidad de metodologías específicas, ganas de participar. En el marco presente del ajuste, la reforma del Estado, la mundialización, estos escenarios participativos necesitan responder a -por lo menos- cinco nuevas condiciones, además de aquellas tres:

1. El desarrollo local: el escenario debe estar instalado en un lugar articulado entre estado y sociedad. Supone la elección de una escala microregional o local donde se pueda desarrollar un proyecto de agregación de intereses en el marco de políticas de descentralización.
2. La relación entre estado y sociedad con la posibilidad de hacer un nuevo pacto: un lugar de intersección estado-sociedad, con participación en lo horizontal y lo vertical de distintos niveles de decisión, inclusive de los más altos. Aunque haya intereses diferentes, el escenario tiene que asegurar la posibilidad de que tengan algo en común.
3. Predisposición a asociarse: para que el intercambio entre los actores sea creíble el escenario incluirá el compromiso de fortalecer a los actores más débiles, (permitiendo que el peso relativo de la presencia de la sociedad y los pobladores crezca) y el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores se encuentran. Lo primero a incluir es la voluntad de asociarse, de tener un socio capacitado, informado, cooperante y al mismo tiempo, autónomo. Si no hay un ánimo societario en el escenario, no habrá ninguna posibilidad de construir relaciones más equitativas..
4. Eficiencia y eficacia en la acción del estado que descentraliza: Las políticas de descentralización causadas por la reforma del estado, suponen que el estado dispone de políticas diferenciadas para esa descentralización y se compromete con los resultados de sus políticas. En ese sentido, en sus iniciativas de desarrollo local o la transferencia de responsabilidades a las comunidades, el estado deberá ser copartícipe, haciéndose cargo de sus resultados y aceptando la idea de que en esos escenarios se está rehaciendo el contrato social.
5. Compromiso y ampliación del proceso democrático: Cada proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar también una ampliación de la democracia, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y, también, de reformulación del pacto de representación. Estos escenarios deben la posibilitar que los representantes políticos electos y sus representados actualicen los mandatos, ajustándolos a las transformaciones en curso.

### **Características que asume el nuevo actor colectivo**

En cuanto a su composición el nuevo actor debe reproducir la matriz originaria y si el escenario multiactoral contuvo -tal como define la regla metodológica- participantes gubernamentales y no gubernamentales, esa composición debería ser la que continúa.

Estamos en presencia de una red mixta socio gubernamental o si se quiere sus componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad civil y del campo estatal.

La idea de red mixta nos lleva a repensar los conceptos de horizontalidad y de gestión. Es habitual anteponer la idea de horizontalidad de las redes no gubernamentales a la verticalidad de las redes estatales.

Pero en estas redes mixtas los actores están sometidos a una tensión particular porque tienen que practicar la horizontalidad en las relaciones, aunque estén distribuidos en posiciones sociales y gubernamentales jerárquicas y sus relaciones -en varios casos- sean objetivamente verticales. Crear un modelo de trabajo y gestión así, es “ construir” una nueva provincia de significados, un salto proposital, anticipatorio, si se quiere una puesta a prueba del potencial de metamorfosis (Velho, 1994) del humano urbano, donde los actores se reúnen por lo que tienen en común, en este caso un modelo de gestión de una sociedad futura pero aplicado al presente.

“Faz da competência normal de um agente social mover-se entre las provincias de significado...essa permanente latencia implica o que poderíamos chamar de potencial de metamorfose, distribuido desigualmente em toda a sociedade...Ametamorfose possibilita através de códigos associados a contextos y dominios específicos -por tanto a universos simbólicos diferenciados- que os individuos estejam sendo permanentemente reconstruídos”(Velho, 1993).

La red mixta articula y agrega actores que se desenvuelven en múltiples planos y sus flujos de interpelación (o lo que es lo mismo su estructura de funcionamiento y producción) se compone de múltiples planos y líneas quebradas, de ida y vuelta, que suben y bajan. Su forma es améfica, en el sentido de un autoformarse continuo, y si se quiere anfibia porque actúa/circula/pertenece al medio sociedad civil y al medio estado

El interrogante teórico que plantea este enfoque es respecto a sí el movimiento resultante puede ser considerado MS, visto que en el patrón de interpretación originario de tales movimientos estarían los que son propios de la sociedad civil y extraños a la sociedad política, al estado (anti estatales, extra estatales, autogestivos).

### **Guía de análisis de “redes como movimientos”**

El estudio y comprensión de este tipo redes como movimientos, requiere una guía analítica que de cuenta de su complejidad y sus múltiples variables para que siendo útil al estudio y comparación de MS existentes, en su reverso se configure como el conjunto de términos de referencia que encuadran cualquier intento de poner en marcha procesos que promuevan lugar a su aparición.

Por un lado hacia lo social existente, observar las potencialidades o restricciones para alcanzar prácticas de gestión asociada y por el otro, hacia lo social futuro, identificar los componentes necesarios para una transformación de efectos múltiples. Interesa investigar:

1. la matriz de origen no en el sentido de misión organizacional si no como pacto fundacional, verificar en su génesis marcas de asociación cogestiva
2. las formas de producir conocimientos y decisiones, verificando si constituyen partes de una metodología integrada
3. la conciencia de sujeto/actor de la historia social en el sentido de dejar intencionalmente las huellas que permitan su estudio y comprensión por los investigadores
4. la autocomprensión de su papel innovador y de la trascendencia de sus prácticas.

### **Fundacional, la marca del origen**

autodefinición: lo que se pretende es saber cómo se ve a sí mismo ese conjunto organizacional. Por ejemplo si se autodefine red, o red de redes, o movimiento, o asociación comunitaria. No se es red sólo por autodenominarse red, a veces bajo esa denominación se ocultan formas y prácticas tradicionales.

origen: puede tenerlo en el mandato de una política estatal o de una ONG poderosa, puede ser la adecuación oportunista a requisitos de financiamiento, o tal vez puede ser el producto de una construcción consensuada y propiciada entre actores diversos

composición: ¿la integran sólo instituciones, o agrega también personas y grupos? ¿Suma proyectos organizados en red?

alcance territorial: sin condición de contigüidad, ¿se limita a un barrio, a un conjunto de barrios, a una región de la ciudad?. toda una ciudad, etc.?

### **El sistema de trabajo, la toma de decisiones y la planificación**

metodología: se trata de identificar qué metodología usa. Siempre tendrán alguna, a veces es supuesta, no explicitada, otras veces es de tipo ad hoc o artesanal (se crea y se elimina según necesidades o coyunturas como coordinaciones rotativa o fija) o son destreza de alguno de sus integrantes (especialidades disciplinarias). Otras pueden llegar a utilizar de manera formalizada una metodología, pudiendo ser adaptada a un caso (trabajo en grupos) o pudiendo ser pertinente a su complejidad (métodos específicamente diseñados para abordar articulaciones multiactorales).

modelo de gestión: los procedimientos aplicados a la gestión de la red componen un modelo que por lo general no está explicitado y debe ser deducido, ¿es autogestivo, cogestivo, delegado, centralizado, de pares, asociado, etc.?

horizontalidad/verticalidad: se trata de conocer que combinación de prácticas de estos niveles se realiza.

trabajo voluntario/rentado: se trata de identificar si consigue combinaciones de trabajo voluntario y rentado entre personas o de una misma persona, o si escoge exclusivamente el voluntariado o la profesionalización rentada

### **Las huellas para el estudio de su paso**

sistema de registro: no hay registros, se registra de manera burocrática a fines puramente funcionales, o se registra a sabiendas de que es una experiencia social que debe dar cuenta del proceso y dejar marcas que permitan su estudio posterior y su evaluación

documentos: ¿utiliza sólo documentos de promoción e información, o textos de proyectos o elabora también documentos estratégicos y conceptuales para su accionar?

densidad de colectivos: importa conocer el volumen de colectivos que relaciona versus colectivos simples o personas coparticipantes

### **Noción de su innovación y trascendencia**

naturaleza de la innovación: observar si existe una innovación, caracterizarla y observar si existe conciencia de la misma.

tema: si se configura en torno a un único tema, o a varios, y si acaso fuera mutitemático, dichos temas son tratados integralmente o como ítems separados.

nivel de complejidad: ¿trabaja en único plano o en planos, dimensiones y escalas diferentes?

finalidad: identificar la trascendencia mayor que conlleva la experiencia

meta organizacional: ¿es coordinar acciones entre instituciones, promover acciones solidarias, consolidar prácticas de transformación derivadas de construcciones colectivas, configurar procesos de reconstrucción de identidades?



## **Las prácticas de redes mixtas**

A nivel urbano están suficientemente consolidadas algunas prácticas de redes mixtas en la ciudad y el área metropolitana de Buenos Aires, auto denominadas Red GAO (Gestión Asociada del Oeste) y Red Surco (Sur del Conurbano).

La elaboración del Plan Urbano Ambiental (1999/2000) definido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha abierto un interesante debate en torno al planeamiento urbano ambiental, la participación ciudadana y los megaproyectos urbanísticos. Se cruzan en ese debate el valor de las normas constitucionales y las expectativas vecinales relativas al papel de los representantes. Esta situación reconoce tres polos de tensión: el modelo de ciudad global, el sistema democrático y la voluntad social sobre que se quiere de la ciudad.

Los grandes urbanizadores modelan la ciudad a despecho de cualquier restricción. Son lo suficientemente poderosos para crear condiciones que después resultan “ineludibles” por los administradores urbanos y su capacidad e presión (corporativa) y de seducción (agregar inversiones, crear empleo, activar la economía) resulta “irresistible”. Hay evidencias suficientes respecto a que los megaproyectos cargan, junto a los remanidos beneficios, importantes perjuicios al medio ambiente y la calidad de vida. Frente a la presión del modelo de urbanización los modelos tradicionales de demanda vecinalista y de planificación-gestión del gobierno local resultan cada vez más insuficientes.

Por un lado la demanda vecinalista que, sustentada en la normativa favorable y la certeza de su reclamo, espera el funcionamiento automático de la delegación, pudiendo pasar de la esperanza al desengaño si el representante no cumple con sus expectativas

Por otro lado la oferta sectorial gubernativa, que sustentada en un proceso técnico-institucional consultivista, espera la aceptación de proyectos preparados teniendo a la vista la demanda vecinal, pudiendo pasar de la confianza a la molestia, cuando no son entendidas las limitaciones y restricciones que debe soportar.

Con las redes GAO y SurCo se pasa a un modelo de prácticas asociadas, co-gestivas, asentadas en modos de elaboración que significan trabajo conjunto, construcción de vínculo, producción de conocimiento y de soluciones adecuadas-apropiables. Un modelo con el que crece la agregación de los actores sociales y gubernamentales en una alianza capaz de configurar una contrapresión a los megaproyectos sostenida en otras formas de vivir (convivir) urbano, algunas tradicionales, otras innovadoras.

Elaborar participativamente los instrumentos de estado hábiles para reorientar el desarrollo urbano en algunas áreas de acción de los representantes (la planificación, la legislación) mientras en otras áreas de acción de esos mismos representantes se aceleran o no se controlan los megaproyectos (la economía urbana, las obras públicas), supone también la tensión de confrontar los distintos sistemas de participación

que están en juego El peso relativo de la experiencia de gestión asociada en la elaboración de planes urbano ambientales de escala local microregional es muy significativo en Oeste y bastante significativo en el conjunto de la ciudad<sup>9</sup>.

Este presente tiene augurios promisorios y un buen pronóstico a juzgar por el resultado de algunos ejercicios prospectivos realizados para el Área Metropolitana de Buenos Aires:

“En algunos territorios -como el Oeste porteño - diferentes sectores civiles, públicos y privados, habrían conformado redes de tejido asociativo regionales. La fuerza de éstas, transformadas en poder, presionarían a los sectores de toma de decisiones para integrarse en esta acción con la presentación de sus intereses y demandas. La construcción de estas redes en el nivel regional obtendría el correlato en relación al tejido asociativo específico para el posterior desarrollo de una nueva lógica de gestión realmente participativa y democrática, donde cada vez sea menor la cantidad y calidad de excluidos, a diferencia de otras regiones de la ciudad dominadas por la economía global y la lógica de gestión privada”<sup>10</sup>.

Entre las alternativas probables se identifican algunos escenarios donde estas redes mixtas socio-gubernamentales tendrían un papel relevante en la gestión de la ciudad.

## **Conclusiones**

Asistimos a un postulado teórico, un modelo metodológico y una práctica multiactoral que a partir de reposicionar la planificación:

- elabora estrategias de desarrollo urbano y -simultáneamente- reconfigura el tejido social y facilita la creación de NMS;
- sostiene la rearticulación entre sociedad y estado instalando prácticas co-gestivas en la ciudad;
- produce un conocimiento-acción en un marco de actores múltiples que genera acuerdos en comunidades de pares ampliadas y posibilita decidir en condiciones de incertidumbre.

Las redes mixtas socio-gubernamentales (de gestión asociada o co-gestivas) se configuran como un sistema que genera un nuevo “saber-hacer”.

“Saber-hacer” es un compuesto de saber y de hacer, que se potencia en su continuum. Se conoce de una manera nueva y por eso se actúa de una manera nueva, o viceversa, porque se actúa de una forma nueva, se puede conocer de otro modo.

La vida urbana, la gestión de la ciudad, el desarrollo urbano pendiente, están necesitando de este y de otros nuevos “saber hacer”.

## Bibliografía

Arocena, José 1995 *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* (Venezuela: Nueva Sociedad).

Blackerby Philip 1994 “Planificación Estratégica: comience aquí. Cómo escribir un plan para planificar”, en *Armed Forces Comptroller* (Austin, Texas) Vol.39, N° 2.

Browne Angela y Wildavsky Aaron 1998 (1983) “La implementación como adaptación mutua”, en Pressman J. y Wildavsky A. (org.) *Implementación* (México: Fondo de Cultura Económica).

Bryson J. y Roering W. 1993 “La aplicación de la planificación estratégica del sector privado al sector público”, en *Strategic planning for local government* (Kemp R.L. Ed.) Mc. Farland.

Brunner, Juan José 1993 Conferencia inaugural en el seminario “La investigación educacional latinoamericana de cara al 2000 (Chile: CLACSO).

Buenos Aires *Viva* 1996 “Proyectos presentados a la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma” (Buenos Aires: FLACSO/PPGA).

Burity, Joanildo 1999 “Caminhos sem fim-caminho do fim. Movimientos sociales y democracia”, en Breno Fontes Maior (comp.) *Movimentos sociais* (Recife: Universitaria UFPE).

CESAV/RED/GAO/FLACSO 1996 *Plan de Manejo de Parque Avellaneda* (Buenos Aires: FLACSO).

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 1996

Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María 1997 *La Educación según el Banco Mundial* (Buenos Aires: Miño y Davila).

Cuyás Soler, Jordi 1996 “El Plan Estratégico del Alt Pendes”, presentado al Seminario “Planeamiento Estratégico Territorial” (Montevideo: UCU-AE-CI).

Francioni, Ma. del Carmen y Poggiese, Héctor 1993 “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado y la sociedad”, Toluca (México), Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas.

Funtowicz, Silvio y De Marchi, Bruna 2000 “Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad”, en Enrique Leff (comp.) *La complejidad ambiental* (México: Siglo XXI).

Funtowitz, Silvio y Ravetz, Jerome 1993 *Epistemología política. Ciencia con la gente* (Buenos Aires: CEAL).

GAO Red de Gestión Asociada del Oeste 1993 “Programa local de descentralización para la región Oeste de la ciudad de Buenos Aires” (Buenos Aires: INAP, Mimeo).

GAO Red de Gestión Asociada del Oeste 1994 Actas de los plenarios.

GAO Red de Gestión Asociada del Oeste 1997 Actas de los plenarios.

García Canclini, N. 1996 *Consumidores y ciudadanos conflictos multiculturales de la globalización* (México: Grijalbo).

García Márquez, G. 1989 *El general en su laberinto* (Buenos Aires: Sudamericana).

Gondim, Linda 1993 “Quando os movimentos sociais se organizam”, en Pinheiro E. e Barreira I. (comp.) *Brasil Urbano* (Fortaleza: Notrya Editora).

Jaguaribe, Hélio 1996 “Tendencias evolutivas y rupturas parametrales en el mundo”, conferencia Buenos Aires, UCES.

Kliksberg, Bernardo (comp.) 1994 *El rediseño del estado, una perspectiva internacional* (México: Fondo de Cultura Económica).

Lechner, Norberto 1999 “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, en D. Filmus (comp.) *Los noventa* (Buenos Aires: Eudeba / FLACSO).

Martínez López, Miguel (1998) “Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad”, en *Revista Interamericana de Planificación* (Quito) Vol.XXX, Nº 117 y 118.

Matus, Carlos 1981 *Estrategia y plan* (México: Siglo XXI).

Novais, Pedro de 1999 “Uma crítica ao conceito de espaço no planejamento estratégico”, presentado al VIII Colóquio Internacional sobre o Poder Local (Salvador: Escola de Administração / FUBA).

Oszlak, Oscar 1994 “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, B. (comp.) *El rediseño del estado, una perspectiva internacional* (México: Fondo de Cultura Económica).

Pascual, Josep Ma. 1996 “Notas sobre teoría y método del Planeamiento Estratégico Territorial”, presentado al Seminario “Planeamiento Estratégico Territorial”, (Montevideo: UCU-AECI).

PER 1997 Plan estratégico para Rafaela, Municipalidad de Rafaela.

PER 1996 Plan Estratégico Rosario, Municipalidad de Rosario.

Plan Estratégico Bahía Blanca 1998 Diagnóstico y escenarios territoriales, Análisis FODA, Municipalidad de Bahía Blanca.

Plan Estratégico consensuado para la ciudad de Buenos Aires 1997 (UBA - INAP Programa Buenos Aires 2000).

Plan Estratégico consensuado 1996 Provincia de Catamarca.

Plan Estratégico de Viedma 1998 Municipalidad de Viedma.

Poggiese, Héctor et al 1999 “El papel de las redes en desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad”, en D. Filmus (comp) *Los Noventa* (Buenos Aires: Eudeba/FLACSO).

Poggiese, Héctor y Redín, María Elena 1997 “La Región Oeste de la ciudad de Buenos Aires: la gestión asociada en la red regional”, Serie Documentos e Informes de investigación (Buenos Aires: FLACSO) N° 20.

Poggiese Hector 1997 “Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores colectivos”, en 1er. Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales (Rosario), Diciembre.

Poggiese, Héctor 1998 *Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para el desarrollo local sustentable* (Guatemala: FLACSO).

Poggiese, Héctor 1994 “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión” Serie de Documentos e Informes de investigación, (Buenos Aires: FLACSO) Documento 163, Junio.

Poggiese, Héctor 1995 “Grandes ciudades y gestión participativa”, Serie PP-GA (Buenos Aires: FLACSO).

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron 1998 (1973) *Implementación* (México: Fondo de Cultura Económica).

Quiroga, Ana 1993 “Redes y Grupos”, en *La otra mirada* (Buenos Aires) Año III.

Riechman, Jorge y Fernández Buey, Francisco 1994 *Redes que dan libertad* (Barcelona: Paidós).

Rubinstein, Juan Carlos 1994 *Sociedad civil y participación ciudadana* (Madrid: Pablo Iglesias).

Saidón, Osvaldo 1995 “Redes, pensar de otro modo”, en Dabas y Najmanovic (comp.) *Redes, el lenguaje de los vínculos* (Buenos Aires: Paidós).

Sassen, Saskia 1997 “Las ciudades en la economía global”, presentado al Simposio *La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo* (Barcelona) Marzo.

- Sassen, Saskia 1999 (1991) *La ciudad global* (Buenos Aires: Eudeba).
- Scherer-Warren. Ilse 1998 *Cidadania sem fronteiras* (São Paulo: Hucitec).
- Strasser, Carlos 1999 *Democracia & desigualdad* (Buenos Aires: CLACSO).
- SurCo Red Sur del Conurbano 1999 “Proyecto para la mejora de la calidad de vida a través de la planificación participativa y la gestión asociada entre el municipio y la comunidad” (Lomas de Zamora: Mimeo).
- Velho, Gilberto 1994 *Projeto e metamorfose* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Wallerstein, Immanuel 1998 *Utopística* (México: Siglo XXI).
- Zahit, Alfredo 2000 “Bienaventurados sean los pobres”, en *Página 12*, Suplemento Cash (Buenos Aires).

## Notas

- 1 En el centro de Río de Janeiro está la “manzana del poder” ocupada por cuatro edificios: el Banco Central, Petrobrás, el Banco Hipotecario Nacional y la Catedral.
- 2 San Paulo y Buenos Aires son ejemplos típicos. La capital paulista reconfiguró toda el área de la Avenida Paulista. En Buenos Aires, la recuperación de su antiguo y abandonado puerto, transformado en el moderno Puerto Madero.
- 3 En Antigua, Guatemala, ya existen urbanizaciones cerradas, a unos 8 o 10 Km en la subida al volcán. Antigua fue fundada en ese sitio por sus características ambientales y estaría siendo re-fundada con un modelo de ocupación de la periferia de la actual capital, reaprovechado para las clases altas ese territorio de gran valor ambiental
- 4 El intendente del municipio Malvinas Argentinas, en el área metropolitana de Buenos Aires, hizo derribar los muros con los cuales uno de esos barrios cerrados cortaba las calles públicas. En Guayaquil los barrios urbanos ya establecidos han sido cercados, y a sus calles otrora públicas, se ingresa ahora por controles de vigilancia.
- 5 Uso el concepto de escenario transfiriéndolo de la prospectiva al presente. Esto es “escenarios del presente”.
- 6 La familia PPGA (metodologías de planificación participativa y gestión asociada) viene siendo elaborada y experimentada por la FLACSO y otras redes están integradas por estas metodologías: 1. Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión; 2. Gestión asociada

para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; 3. Planificación-gestión (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples; 4. Prospectiva aplicada a escenarios de planificación (escenarios futuros en escenarios presentes por retrosección); 5. Audiencias públicas participativas. Ver Poggiese, Héctor 1994 “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión” *Serie de Documentos e Informes de investigación*, Documento 163, Junio (Buenos Aires: FLACSO) y también Poggiese Hector 1997 “Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores colectivos”, en *1er. Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales* (Rosario), Diciembre.

7 Memo del 7/2/00 del BM para las organizaciones focales de apoyo, personas e instituciones convocadas a la consulta como presentación del proceso de consultas sobre el CAS.

8 En el apéndice del capítulo citado, p. 144, el autor presenta su análisis crítico de ese documento.

9 En Marzo de 2000, dentro de las actividades del Plan Urbano Ambiental se realizó una exposición de proyectos de las ONGs y oficinas gubernamentales locales (Centros de Gestión y Participación). En total se presentaron 45 proyectos, de los cuales 15 eran del Oeste (9 de los cuales de la red GAO). La región Oeste suma un tercio eran de todos los proyectos de la ciudad y la red GAO un quinto de todos los proyectos, todos ellos articulados con organismos de gobierno y universidades.

10 Extraído del trabajo grupal Mariana Segura et al 1998 “Difusión del límite político territorial de la Ciudad de Buenos Aires”, para el Curso de Posgrado “Gestión Urbana y Ciudad Autónoma” (Buenos Aires: FLACSO).