

**LA CIENCIA POLITICA, EN ENFOQUE  
INTERDISCIPLINARIO, Y LA PRACTICA  
DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y  
DE LA GESTION ASOCIADA.**

**Análisis de algunos casos en Argentina**

**Mg. Eduardo Jorge Arnoletto  
Córdoba, Argentina  
2009.**

## INDICE

<b>I-</b>	<b>INTRODUCCION GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>II-</b>	<b>CIENCIA POLITICA Y TECNICAS DE ACCION SOCIAL.....</b>	<b>6</b>
a)	La Ciencia Política y la necesidad de un enfoque interdisciplinario	
b)	El objeto teórico y el objeto práctico de la Ciencia Política	
c)	Métodos, técnicas y herramientas de acción social que pueden derivarse de un enfoque interdisciplinario centrado en la Ciencia Política	
d)	Métodos, técnicas y herramientas más usuales en la planificación participativa y en la gestión asociada	
<b>III-</b>	<b>FUNDAMENTOS TEORICOS DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y DE LA GESTION ASOCIADA.....</b>	<b>27</b>
a)	La teoría del proceso de democratización	
b)	La teoría del desarrollo político	
c)	La teoría del proceso de mejora continua de la calidad	
d)	Las teorías de la representación política y de la participación política	
<b>IV-</b>	<b>CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y GESTION ASOCIADA.....</b>	<b>36</b>
a)	El escenario actual de la cuestión social y la gestión asociada como cambio perentorio en la cultura política	
b)	La superación de los paradigmas Estado-céntrico y mercado-céntrico	
c)	Las instancias del proceso participativo	
d)	Los componentes sustantivos de la gestión asociada	
e)	El trabajo social en redes	
<b>V-</b>	<b>ROLES Y VINCULOS DEL ESTADO.....</b>	<b>40</b>
a)	Los roles del Estado en perspectiva histórica	
b)	Cuestiones centrales y tensiones en la agenda estatal actual	
c)	Vínculos y conflictos del Estado-Nación con los estados subnacionales	

- d) Vínculos y conflictos del Estado-Nación con el mercado
- e) Vínculos y conflictos del Estado-Nación con la sociedad civil
- f) Vínculos y conflictos del Estado-Nación en el marco de la globalización y de la crisis mundial

**VI- METODOLOGIAS DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA.....49**

- a) Ciclo metodológico de la planificación participativa
- b) La etapa preparatoria de la planificación participativa
- c) La etapa de la implementación estratégica
- d) La etapa de la reformulación y el ajuste

**VII- METODOLOGIAS DE GESTION ASOCIADA Y TRABAJO EN REDES.....53**

- a) Objetivos y componentes de la gestión asociada
- b) Orientaciones metodológicas para la gestión asociada
- c) Plenarios, grupos de trabajo y sistemas de registro
- d) Las redes de gestión asociada en la relación Estado-Sociedad

**VIII- ANALISIS DE EXPERIENCIAS VIVIDAS EN ARGENTINA, RELACIONADAS CON EL DESARROLLO LOCAL.....59**

- a) Análisis del caso San Francisco, en la provincia de Córdoba
- b) Análisis del Caso Rafaela, en la provincia de Santa Fe
- c) Análisis del caso Maipú, en la provincia de Mendoza
- d) Análisis del caso Jesús María, en la provincia de Córdoba
- e) Análisis del caso La Falda, en la provincia de Córdoba

**IX- CONCLUSIONES GENERALES.....66**

**X- BIBLIOGRAFIA.....69**

# **LA CIENCIA POLITICA, EN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO, Y LA PRACTICA DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y DE LA GESTION ASOCIADA.**

## **Análisis de algunos casos en Argentina**

**Por Eduardo Jorge Arnoletto**

### **I- INTRODUCCION GENERAL**

El primer objetivo de este trabajo será mostrar que la Ciencia Política y otras ciencias del hombre, construidas con vocación puramente teórica y pluralista, sin consideraciones a las exigencias de la política práctica y en enfoque interdisciplinario, son la base para generar luego métodos, técnicas y herramientas de gestión, que permitan una “acción política inteligente” (Sartori) que acreciente la posibilidad de obtener resultados positivos “acordes a las previsiones”.

El segundo objetivo será describir, explicar y proporcionar orientaciones metodológicas para la práctica de dos modalidades de trabajo político de gran importancia actual, especialmente para los países que necesitan reparar los malos resultados de experiencias de gobierno neoliberales: la planificación participativa y la gestión asociada.

De esas dos formas de trabajo conjunto Estado-Sociedad se analizarán los fundamentos teóricos, los rasgos generales, las problemáticas estatales que las requieren y las orientaciones metodológicas que se proponen para su realización.

El tercer objetivo será presentar en forma sintética casos concretos de experiencias de aplicación estudiadas o vividas por nosotros en relación con comunidades urbanas medianas o pequeñas, específicamente municipios en

Argentina, que lograron alcanzar valiosas metas de desarrollo social y político mediante esas herramientas de gestión, y que demuestran, a nuestro entender, su aplicabilidad y valor en el ámbito local.

Aprovecho la oportunidad para agradecer aquí la colaboración permanente y el entusiasmo de los miembros del equipo del que formo parte, el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal y el apoyo académico y económico de la Universidad Católica de Córdoba y de la Fundación Konrad Adenauer, lo cual, entre otras cosas, explica porqué este trabajo está escrito con el pronombre “nosotros”.

## **EL AUTOR**

## II- CIENCIA POLITICA Y TECNICAS DE ACCION SOCIAL

### a) La Ciencia Política y la necesidad de un enfoque interdisciplinario

El desarrollo autónomo de la Ciencia Política moderna ha sido relativamente tardío<sup>1</sup>. Hoy se entiende a la Ciencia Política como una ciencia diferenciada, en el ámbito de las ciencias sociales, que ha logrado un grado apreciable de acuerdo sobre su objeto y sus métodos.

Mientras tanto, en todo el ámbito de las ciencias sociales se incrementa la exigencia de una colaboración interdisciplinaria. Esto se debe a dos razones: el riesgo que supone para las ciencias sociales la excesiva atomización de sus objetos; y el hecho ampliamente comprobado de que cada ciencia se basta a sí misma para describir los fenómenos de que se ocupa pero necesita del apoyo de otras ciencias para explicarlos.

La Ciencia Política es, sin duda, un caso bastante particular, porque durante dos milenios la Filosofía Política ha proporcionado la contribución más importante a la teoría de la política. Pese a ello, hoy la Ciencia Política está reconocida como disciplina científica autónoma, pero hay que hacer notar que, a diferencia de otras ramas filosóficas, la Filosofía Política se caracterizó siempre, al margen de su preocupación normativa, por su fuerte contenido empírico.

En general, en sus manifestaciones académico-institucionales, la Ciencia Política ha cumplido un doble rol, como "ciencia auxiliar de los gobernantes" (afirmación que muchas veces se formula como un reproche) y como ciencia crítica y sobre todo esclarecedora respecto de la política práctica.

No hay en Ciencia Política una teoría general o unitaria predominante, de generalizada aceptación, como la que podemos encontrar, por ejemplo, en Economía. La actitud científica dominante en el mundo académico anglosajón -

---

<sup>1</sup> ARNOLETTO, Eduardo: Algunas reflexiones sobre la Ciencia Política y su objeto teórico y práctico, en E. Duharte (comp.): La Política: miradas cruzadas, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 2006.

el neopositivismo- se pronuncia abiertamente en favor del pluralismo teórico, y aunque ya quedó atrás la postura del behaviorismo extremo, que equiparaba la Teoría Política con la Historia de las Ideas, y se le reconoce un lugar propio y autónomo en el ámbito de las ciencias sociales, aún se afirma, como dice H. Albert que *"...nunca se puede estar seguro de que determinada teoría sea cierta, aún cuando parezca resolver los problemas que plantea"*<sup>2</sup>.

Por nuestra parte, recordamos aquí que las teorías generales transitan por un nivel muy elevado de abstracción, muy alejado del nivel empírico donde podrían hallar posibilidades de verificación o falsación.

La producción teórica en Ciencia Política se inscribe en su mayor parte en las que Robert Merton denomina *"teorías de alcance medio"*: teorías descriptivas-explicativas de modesto alcance, con algunos intentos de elevación hacia mayores niveles de abstracción.

## **b) El objeto teórico y el objeto práctico de la Ciencia Política**

Un buen intento de sistematización del panorama general del pluralismo teórico de la Ciencia Política fue el ofrecido por von Beyme en 1977<sup>3</sup>. Siguiendo su orientación general, nosotros intentamos una actualización de dicho panorama en el año 2000<sup>4</sup>. El esquema resultante es el siguiente, que sintetizamos al solo efecto de dar una idea clara de la amplitud y variedad de enfoques teóricos, así como de sus trasfondos cosmovisionales e ideológicos. Añadimos entre paréntesis los nombres de algunos pocos autores representativos de cada corriente:

### 1. TEORIAS NORMATIVAS:

#### Teorías normativas clásicas:

- Chinas (Confucio, Hsun Tzu, Han Fei Tzu, Sun Zi)

---

<sup>2</sup> Citado por Klaus von Beyme

<sup>3</sup> Klaus von Beyme: Teorías políticas contemporáneas – Una introducción, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.

<sup>4</sup> Eduardo Jorge Arnoletto: Curso de Teoría Política, tomo I, Editorial Triunfar, Córdoba (Argentina), 2000. También edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros](http://www.eumed.net/libros).

- Hindúes (Textos atribuidos a Manu, Kautilya)
- Judías (Moisés, Maimonides)
- Islámicas (Ibn Taymiyya, Ibn Khaldun)
- Griegas (Platon, Aristóteles, Tucídides)
- Romanas (Polibio, Ciceron)
- Medievales (San Agustín, Santo Tomás, Marsilio de Padua)

#### Teorías normativas modernas y contemporáneas:

- Asalto al absolutismo (Bentham, Hume, Locke, Rousseau)
- Consecuencias de la Revolución Francesa. (Bonald, Comte, Hegel)
- Socialismos (Proudhon, Jaures)
- Nacionalismos (Barres, Maurras)
- Actuales (Arendt, Aron, Maritain)

## 2. TEORIAS EMPIRICO-ANALITICAS

- Conductismo (Merriam, Key, Truman, Dahl)
- Estructural-funcionalismo (Radcliffe Brown, Lévy Strauss, Durkheim, Malinowski)
- Enfoque sistémico (Merton, Parsons, Easton, Almond)
- Enfoque comparatista (Eckstein, Apter, Powell, Finner)
- Enfoque psicológico individualista (Watson, Tolman, Hovland, Lewin, Zander, Freud, Adler, Horney, Fromm, Sullivan)
- Formalismo (Downs, Simon, Lasswell)
- Teoría de los juegos (Neumann, Morgenstern, Schelling, Riker)
- Teoría de la información (Shannon, Wiener, Sabih)
- Cibernética (Deutsch)
- Modelos y simulaciones (Guetzkow)

## 3. TEORIAS CRITICO – DIALECTICAS

- Marxismo clásico (Marx, Engels)

- Primera generación (Labriola, Mehring, Kautsky, Plejanov)
- Segunda generación (Lenin, Luxemburgo, Hilferding, Trotsky, Bauer)
- Social – demócratas (Shaw, Lasky, Schmitter, Bernstein, Panitch)
- Escuela de Frankfurt (Grunberg, Adorno, Benjamin, Horkheimer, Marcuse, Habermas)
- Marxistas europeos occidentales ( Lukacs, Gramsci, Sastre, Althusser)
- Nueva izquierda europea (Dolle, Glucksman, Levy)
- Marxistas europeos orientales ( Kalenskij, Viatr, Ehrlich, Djilas, Loebel)
- Marxismo asiático oriental (Mao Tse Tung, Ho Chi Min)
- Socialismo islámico
- Marxismo latinoamericano ( Justo, Mariatigui, Haya de la Torre, Sandino, Castro, Allende, Gutierrez, Boff)

En una obra que actualmente tenemos en preparación, “**La Teoría Política en los umbrales del siglo XXI**” hacemos especial mención, para completar este cuadro, a los enfoques que actualmente tienen mayor vigencia. Tal es el caso, en las llamadas “teorías del Estado”, de la convergencia del pluralismo, el elitismo y el marxismo, y entre los enfoques teóricos, de la teoría de la elección racional, la perspectiva de género, la teoría del discurso, y muy especialmente, las teorías de la globalización y la **teoría de estructura y actuación**, que es el fundamento principal de lo que luego analizaremos como “objeto práctico de la Ciencia Política”.

El prestigio académico y social de la Ciencia Política ha variado mucho a lo largo del tiempo. Klaus von Beyme<sup>5</sup> hace notar que en la historia de las ciencias sociales se alternan períodos de rechazo a la teoría (como la década de los '50) y períodos de gran auge teórico (como las décadas de los '60 y de los '90). Parece lógico pensar, como dice K. Deutsch, que en toda investigación importante la creación teórica, la metodología y los resultados empíricos se

---

<sup>5</sup> Klaus von Beyme: Op. Cit.

equilibran; pero desde el punto de vista del sentido final de la labor científica pensamos que pueden suscribirse las palabras de Dahrendorf<sup>6</sup> cuando dice: *"La intención de la ciencia empírica es siempre teórica. La investigación experimental tiene justificación lógica únicamente como medio de control de las hipótesis derivadas de las teorías..."*

Veamos, entonces, cuales son las características principales de las teorías políticas. En Ciencia Política -a semejanza de otras ciencias sociales- las teorías contienen tres elementos:

- Un sistema de proposiciones estructuradas, referentes a partes de la realidad política;
- Una especificación de las condiciones bajo las cuales son válidas tales proposiciones;
- La posibilidad de formular hipótesis predictivas sobre desarrollos futuros, en forma de enunciados de tendencia o de probabilidad, o sea proposiciones condicionales.

En muchos casos, la política (lo mismo que la sociedad) es estudiada en sus posibilidades de ser manipulada, buscando, no una comprensión de sus procesos, sino soluciones prácticas, inmediatas, a problemas políticos concretos. Esto lleva frecuentemente a un exagerado auge de los procedimientos analíticos y de los conceptos que resulten operativos en la práctica, sin que preocupen mayormente su veracidad, su sentido histórico, etc. Priman en estos casos las exigencias de su aplicación en una tecnología social determinada.

Una dificultad principal en la elaboración teórica de la Ciencia Política se origina en la ubicación de las fuentes; no tanto de las fuentes de los procesos sociales como las fuentes individuales dispersas: los poderosos, los que realmente toman las decisiones o hacen que otros las tomen por ellos. Allí, frecuentemente el poder se protege a sí mismo, en el ocultamiento de los

---

<sup>6</sup> Citado por Klaus von Beyme

"arcana imperii", todavía vigentes, pese al torbellino de mensajes con que nos bombardean los medios, o gracias a ellos.

### **El objeto teórico de la Ciencia Política**

Durante una buena parte del siglo XX, la Ciencia Política ofreció la imagen de una ciencia en búsqueda de su identidad. Como parte de esa búsqueda se plantearon polémicas sobre su objeto, y para muchos politólogos, esas polémicas tomaron la forma de una discusión sobre qué concepto debía ser considerado como **concepto central** de la ciencia política.

El tradicional **enfoque institucionalista**, para quien el concepto central es el **Estado**, fue cuestionado por quienes, en aras de un mayor **realismo**, reclamaban ese lugar para el **Poder**. Otros, con un enfoque más **tecnocrático**, decían que el poder es sólo el medio de acceder a las palancas de la decisión, y reclamaban la precedencia para el concepto de **proceso de toma de decisión**, etc.

Sinceramente creemos que hoy esas polémicas son anacrónicas; que hay que abandonar la búsqueda de **un** concepto central y aceptar que hay varios conceptos fundamentales, en el marco de un pluralismo teórico mucho más amplio.

En varias partes hemos manifestado nuestra opinión de que la investigación científica no es una actividad abstracta o impersonal (aunque aspire y procure lograr la máxima objetividad posible) sino una faceta más de la gran aventura humana del conocimiento y de la acción. Ella está influida por sus fundamentos meta-teóricos, o sea por el trasfondo cosmovisional e ideológico de su labor.

En la investigación política, esos trasfondos cosmovisionales se expresan en la elección del **modelo teórico** al que se va a referir un planteo o una conclusión. Básicamente hay dos tipos de modelos en el campo político: **los modelos de integración y de orden** y los **modelos de conflicto**, que responden a dos maneras divergentes de entender "la esencia de lo político": la política como fuente de orden social o la política como ámbito de conflictos. Cada tipo de

modelo erige ciertos conceptos como fundamentales para sus construcciones teóricas, y a la vez marca su preferencia por ciertos enfoques metodológicos. Desde la década de los setenta, han comenzado a utilizarse también en Ciencia Política **modelos mixtos**, que combinan características de integración y de conflicto. Están contruidos a partir de un modelo de conflicto pluri-causal, con el agregado de características de un modelo de equilibrio dinámico. Tal es el caso, por ejemplo, del modelo adoptado por Helio Jaguaribe para su teoría del **desarrollo político**.

Favorece esa reciente convergencia el hecho de que los modelos de orden rara vez fueron tan rígidos como para no poder acoger la noción de conflicto, tan evidente, por otra parte, en la experiencia histórica. Las "tensiones del sistema" y las "alteraciones del equilibrio" fueron siempre reconocidas, aunque se las considerara patológicas y se privilegiara la búsqueda de mecanismos equilibradores.

Según K. von Beyme los **modelos de integración y de orden** presentan los siguientes rasgos generales:

- Destacan la existencia y gravitación de un interés colectivo o bien común.
- En política internacional, destacan la importancia del interés nacional y entienden la paz como un equilibrio de intereses nacionales en aras de un "bien común" universal.
- Consideran que las desigualdades sociales son funcionalmente necesarias para el sostenimiento de la sociedad.
- En sus estudios, privilegian la búsqueda de los mecanismos de equilibración de la dinámica social.

Los conceptos que preferentemente utilizan estos modelos como centrales para sus explicaciones son:

Estado - Poder - Sistema político - Socialización política - Cultura política - Estilo político - Democracia.

Tanto en la antigua Teoría del Estado como en el enfoque institucionalista de la Ciencia Política, el concepto central es el **Estado**. En el enfoque sociológico y conductual de la Ciencia Política, el concepto más relevante es el de **Poder**. Actualmente, quizás el concepto de ordenación más importante sea el de **Sistema Político**. Como una compensación al sesgo cuantitativo y "externo al objeto" del enfoque conductista, tienen importancia los conceptos de **Cultura**, **Estilo** y **Socialización Política**. La evidencia del carácter dinámico del proceso político requiere conceptos tales como **Cambio** y **Desarrollo Político**, ya en el límite entre los modelos de orden y los de conflicto, y que son propios de los que hemos llamado "modelos mixtos". En ese mismo límite se ubica el concepto de **Democracia**, de amplia aceptación. Hay una concepción "estática" de la democracia (afín con los modelos de orden) y otra "dinámica" (afín con los de conflicto).

Los **modelos de integración** y estos conceptos que acabamos de mencionar se vinculan preferentemente con las teorías políticas normativas y empírico-analíticas. Subyace en ellos un trasfondo cosmovisional que privilegia una visión de la política como equilibrio y acuerdo; y en sus versiones más extremas son sospechosos de una velada colusión con ideologías conservadoras y con el "statu quo" político práctico.

Como características generales de los **modelos de conflicto** podemos recordar las siguientes:

- Acentúan la importancia y gravitación de la divergencia de intereses en la sociedad.
- Presentan al consenso como un encubrimiento de las verdaderas relaciones fácticas de poder.
- Salvo las teorías sobre élite-masa, en general se ubican en forma militante en la lucha contra las desigualdades sociales.

Los conceptos políticos que preferentemente utilizan los modelos de conflicto son:

El conflicto entre grupos – La lucha de clases – El conflicto élite – masa.

En la historia de las teorías políticas, estos modelos en general fueron difundidos por autores heterodoxos, secesionistas, no integrados a los paradigmas dominantes en cada época, opositores a los sistemas establecidos.

La visión dominante, aceptada en cada época, fue la de ver al conflicto como un mal, al punto que, aun aceptando el derecho de resistencia a la opresión (por ejemplo en Santo Tomás o en el padre Suárez) se limitaba y condicionaba estrechamente su ejercicio, en la medida en que aun la tiranía parecía más soportable que el conflicto entre partidos. Las teorías políticas de la Edad Moderna (Hobbes, Locke, etc.) también execraron del conflicto, en el que sobre todo veían "el peligro de la guerra civil".

En realidad, el pluralismo de las ideas y de los partidos casi no tuvo defensores hasta el siglo XX. Uno de los precursores en esta cuestión, como en tantas otras, fue Maquiavelo, quien en sus "Discorsi" sostuvo que la lucha entre la nobleza y la plebe fue en Roma la causa principal de la conservación de las libertades públicas.

El pluralismo y el conflicto fueron aceptados, y con reticencias, recién en el siglo XIX. Al principio fueron entendidos de un modo elitista, como pluralismo dentro de los grupos de propietarios y personas cultas, conservando el anterior desprecio por las mayorías, consideradas ignaras, torpes y violentas.

La **Sociología del conflicto** (Gumplowicz y Ratzenhofer, por ejemplo) nació como consecuencia de un traslado al campo social de las teorías darwinistas. Aun la doctrina marxista de la lucha de clases -que fue precursora en este planteo- contiene la idea de que el conflicto se puede superar en una sociedad socialista sin clases.

De un modo aproximado, puede decirse que los más importantes modelos de conflicto están vinculados con las **tres grandes corrientes ideológicas** existentes en la política durante los siglos XIX y XX:

- **Los teóricos liberales**, en su rechazo a la ficción de un poder estatal unitario, y viendo que el Estado es la suma de los grupos e intereses existentes, llegaron en definitiva a plantear un modelo de conflicto de grupos.
- **Los teóricos socialistas**, que parten de la oposición entre Estado y Sociedad, y plantean una teoría cuya finalidad es la absorción del Estado en una Sociedad sin clases, autorreguladora de sí misma, desarrollaron una teoría histórica basada en el modelo del conflicto de clases.
- **Los pensadores conservadores autoritarios**, en su crítica a la democracia liberal, desarrollaron una teoría para resolver el problema de la dirección social, basada en un modelo de conflicto élite-masa.

### El objeto práctico de la Ciencia Política

Giovanni Sartori<sup>7</sup>, en su obra "**Ciencia Política – Lógica y Método en las Ciencias Sociales**" plantea sobre este tema una pregunta fundamental:

*"¿Una ciencia de la política, puede proyectarse en programas de acción que se cumplan de acuerdo a las previsiones?"* Sartori recuerda que la acción política **es un arte** y que, como tal, tiene componentes intuitivos, creativos, perceptivos, que son inmanejables desde la ciencia. Pero una vez aceptado esto, recuerda también que la **acción política** no es solo arte: que también está constituida por **opciones conscientes de los hombres**, que están relacionadas con fines humanos, en el marco condicionante de **situaciones estructuradas** y en función de los **medios** disponibles y de las **técnicas** adecuadas a cada caso.

Nuestra respuesta es la siguiente<sup>8</sup>: Con un sólido fundamento teórico en la Ciencia Política y en las demás ciencias del hombre, se pueden elaborar y usar con flexibilidad métodos y técnicas operativas en el campo de la política práctica, y más específicamente, en el campo de la **gestión de políticas**, cuyo uso no otorga la certeza absoluta de que "se cumplan las previsiones" pero

<sup>7</sup> Giovanni Sartori: *La Política – Lógica y Método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1984.

<sup>8</sup> ARNOLETTO, Eduardo: *Técnicas politológicas para la gestión de proyectos sociales*, Ed. Triunfar, Córdoba, Argentina, 2000. También edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros](http://www.eumed.net/libros)

incrementa notablemente la probabilidad de tal cumplimiento, y reduce en forma sustancial el margen de incertidumbre que inevitablemente acompaña toda decisión práctica.

En otras palabras, es posible alumbrar desde la Ciencia política y sus técnicas derivadas el camino de una acción política inteligentemente conducida, con muy buenas probabilidades de obtener resultados "de acuerdo a las previsiones".

La invocación al **arte** es correcta, sin duda, pero no debe servir de excusa para intentar justificar la incompetencia, la ignorancia técnica o la incoherencia axiológica. El arte político que hoy necesitan nuestras sociedades es un arte muy fuertemente nutrido de **idoneidad técnica**. Para nosotros esa idoneidad técnica reviste perfiles muy concretos, que se refieren en primer lugar, al sólido fundamento teórico que esa actuación profesional debe tener; en segundo lugar, al manejo solvente y flexible de métodos y técnicas sociales adecuadas; y en tercer lugar, a la capacidad de expresión para comunicar los planes y suscitar el planteamiento de apoyos y demandas.

Con frecuencia se plantea entre nosotros un falso dilema, entre la finalidad teórica y la finalidad práctica de la Ciencia Política. Sartori lo dilucida a nuestro entender con mucho acierto: Si la finalidad práctica es entendida como **capacidad de aplicación**, no hay contradicción entre ambas finalidades: la **ciencia pura** no debe ser condicionada ni distraída por los requerimientos de la acción práctica, y la **ciencia aplicada** debe ayudar a la acción con todo lo mucho o poco que sepa.

Debe quedar bien claro, de todos modos, que no se debe subordinar la Ciencia Política a las "finalidades de la política práctica" porque sin un conocimiento válido no se logran resultados satisfactorios, y un conocimiento válido no puede ser fruto de condicionamientos a priori: **la Ciencia Política puede ser científica en su método y práctica en cuanto a sus fines.**

La Ciencia Política, como saber aplicable, debiera permitir alcanzar una certeza razonable en cuanto a que los medios son adecuados y se adaptan a los fines propuestos.

En el campo de la vida humana, individual y social, y con mayor razón en el campo político, ninguna opción es sólo **opción de fines** por la sencilla razón de que los medios siempre son escasos. Al hablar de **medios** nos estamos refiriendo a los medios de todo tipo, ya sean **materiales**, como los recursos económicos, o **de actuación**, como la tecnología disponible y la estructura y procedimientos de actuación.

Respecto de los medios, lo importante es poder definir la **suficiencia o insuficiencia** de los medios materiales, y la **idoneidad o no idoneidad** de los medios de actuación. El cálculo de los medios puede considerarse integrado por las siguientes etapas:

- Asegurar la suficiencia de los medios materiales.
- Asegurar la idoneidad de los medios de actuación.
- Determinar el efecto de los medios sobre otros fines.
- Determinar si los medios sobrepasan la finalidad.
- Tratar de prever posibles efectos "inesperados" indeseables.

Sobre todo no se debe olvidar que los medios que sobrepasan a sus fines suelen ser **contraproducentes**; que la escasez de medios hace que la prioridad dada a la prosecución de un fin necesariamente afecta a otros fines que se ven postergados; y que además está el problema siempre presente de los **efectos secundarios** - con frecuencia no previstos ni deseados - de los medios puestos en práctica.

En el caso de los problemas políticos, puede considerarse sin temor a error que los medios son siempre **escasos**, que su empleo es **alternativo** (si se usan para una cosa dejan de estar disponibles para otra), que muy probablemente hagan falta **más medios** que los originalmente previstos, y que su puesta en práctica puede producir **consecuencias no previstas** ni deseadas.

Frente a este panorama, la Ciencia Política debiera poder prever alternativas de acción, con sus correspondientes costos políticos y económicos y con sus probables consecuencias. Como ya vimos, **no se pueden ofrecer certidumbres**, pero sí se puede facilitar una **acción inteligentemente llevada**, que reduzca a límites aceptables el **margen de incertidumbre** y convierta a la decisiones en **riesgos sensatamente calculados**. Sin ese cálculo de los medios, aunque sea aproximado, solo tendríamos acciones torpemente dirigidas, pendientes del puro azar.

Sartori sostiene que **un saber político operativo** no se basa sólo en el cálculo de los medios, sino también en un modo de razonar, diferente de la lógica pura y al que denomina **lógica de la racionalidad (o razonabilidad) operativa**. Parte de una consideración tan interesante como verificable en la práctica, y es que una **acción racional** no es necesariamente una **acción razonable**. Hay una diferencia entre estas dos "hijas de la razón", porque la racionalidad pertenece al campo del pensamiento y la razonabilidad al campo de la vida, de la convivencia.

Comprender esto es fundamental para manejarse con realismo en el campo de la actuación política práctica, donde hay que aprovechar los aportes del conocimiento científico y de sus técnicas derivadas pero al mismo tiempo hay que rehuir los riesgos que en este campo representan el intelectualismo abstracto y el racionalismo. Esa comprensión es la diferencia entre un hombre político práctico o eventualmente un estadista, y un intelectual de gabinete. La lógica empírica, práctica y orientada hacia la acción, si se la reduce al análisis lógico, adolece de **racionalismo**, que en el campo práctico es una enfermedad bastante grave, ya que en dicho campo **hay que ser razonable** y no solo racional.

La diferencia entre ambos análisis puede evidenciarse en los siguientes aspectos:

- El pensamiento lógico formal puro induce a plantear siempre los problemas como "**caso límite**", y esto es índice de rigor teórico, lo que

en ese campo está bien; pero en la práctica, el caso límite es el menos frecuente de los casos, y el razonamiento que se basa en él es simplemente un discurso mal llevado, que desvía la atención de lo posible, de lo factible en las reales circunstancias del hecho.

- La **lógica de la razonabilidad operativa** debe poner en evidencia la regla, lo normal, los casos más frecuentes y comunes, y encontrar soluciones viables, algo que funcione (aunque no sea de modo perfecto) para esos casos; no para los casos límites, que son las excepciones a la regla.
- En **el análisis lógico puro**, no se tiene en cuenta el "peso" de las palabras, o mejor dicho, se considera que todas tienen el mismo peso. En un análisis empírico no es así, porque las palabras, aunque tengan el mismo significado, tienen "pesos" muy diferentes: no es lo mismo "homicidio" referido a un accidente de tránsito que "homicidio" referido al hijo que mata al padre para quedarse con la herencia...A su vez, los valores cuantitativos presentan "puntos de discontinuidad" de naturaleza cualitativa: un 3, referido a la calificación de una prueba, no es el número que está entre el 2 y el 4 sino la diferencia entre aprobar o ser aplazado; 45 C , referido a una persona, no es la temperatura entre 44 y 46 sino la temperatura a la cual el cuerpo muere...En definitiva, en el análisis empírico, la intensidad y el tamaño del concepto pueden modificar todo el planteo del problema, y ésta es una dificultad especial que debe afrontar la lógica de la racionalidad operativa. En el nivel empírico, la duración y la secuencia cronológica de los eventos tiene mucha importancia. Una razón aplicada a la práctica que no pondere en ese sentido los conceptos que maneja corre el riesgo de construir castillos en el aire ( que es, justamente, el gran riesgo del racionalismo).
- **El principio de no contradicción** vale tanto para la teoría como para la práctica, como ya dijimos, pero su modo de aplicación es diferente. En el ámbito teórico, una contradicción es una contradicción, algo siempre destinado al rechazo. En el ámbito práctico, una contradicción es un **error**, algo mal hecho, o no hecho, o imposible de hacer. Para una lógica operativa, la aceptación de tales contradicciones depende de sus **efectos en relación con el objetivo** al cual tiende la acción.

- **Una acción inteligentemente conducida** es consciente de los límites de su propio saber: hay cosas que escapan a una clara captación cognoscitiva. Esas "partes invisibles" o difícilmente visibles, se refieren a costumbres, a la "psicología humana", la "satisfacción de requerimientos", el "sentido de la responsabilidad", el "espíritu de iniciativa", etc., o sea al **capital axiológico** del que habla Sartori.

En la aplicación práctica es muy importante tener en cuenta que a medida que aumenta la escala, tamaño o ambición de una política-programa de acción, aumenta el **nivel de incertidumbre** que la rodea. Si se tiene la ambición de realizar una "**ingeniería social**" o un "**proyecto de cambio histórico**", se debe tener clara conciencia de la diferencia que existe entre los proyectos aislados, de un limitado campo de incidencia, y los proyectos de "**planificación total**". Un programa circunscrito está rodeado de una vasta zona no afectada por esa acción, que puede absorber el impacto de posibles errores. Cuanto más grande es el proyecto, menos sirven los medios de control y menos posibilidades hay de rectificar errores, especialmente a nivel de los "**resultados invisibles**" y del "**costo humano**" de los grandes proyectos.

Todo curso de acción, impulsado más allá de cierto límite se convierte en su opuesto, o sea, produce efectos opuestos a los que producía con anterioridad. Es el llamado "**principio del peligro opuesto**". Ningún ideal político escapa al riesgo del peligro opuesto. En la medida en que un ideal se realiza, debe ser adecuado a la realidad para que su acción no nos lleve al peligro opuesto.

Por último, veamos que en Política tiene una enorme importancia lo que consideramos **posible** o **imposible**. Posible quiere decir, en primer lugar, **pensable**, o sea lo abstractamente posible, que puede eventualmente pasar a ser **prácticamente posible**.

También tenemos que aceptar, en el terreno de la práctica, la existencia de una **imposibilidad incierta**, o mal precisada. La total carencia del "**sentido de lo imposible**" es tan dañina y peligrosa como la auto-limitación impuesta por la carencia del "**sentido de lo posible**".

En síntesis, sostenemos que a partir de los conocimientos disponibles en este momento en la Ciencia Política y en las demás ciencias del hombre, es posible construir un buen **"tablero de herramientas" técnicas y metodológicas**, adaptables y flexibles, que ayudan a realizar una conducción inteligente de la acción política práctica, tanto a nivel de micro-intervenciones como de macro-intervenciones, para incrementar notablemente la probabilidad de que los acontecimientos se produzcan **"de acuerdo con las previsiones"** y no de algún otro modo al azar.

### **c) Métodos, técnicas y herramientas de acción social que pueden derivarse de un enfoque interdisciplinario centrado en la Ciencia Política**

En nuestro concepto, y sin pretender que la lista que a continuación vamos a dar sea excluyente<sup>9</sup>, las metodologías, técnicas y herramientas que venimos mencionando se refieren muy concretamente por lo menos a los siguientes temas, según nos lo muestra la marcha de investigaciones y ensayos prácticos de aplicación que tenemos actualmente en curso de realización:

#### **Referidas a la planificación organizacional:**

- Metodologías para el **análisis integral del contexto** organizacional, en sus diversos niveles (global, regional, nacional y local) y en sus diversos tipos de factores interactuantes (geográficos, económicos, políticos, sociales y culturales) para conocer y evaluar las oportunidades y amenazas que el contexto le plantea a las organizaciones.
- Metodologías para la elaboración del **diagnostico estructural, funcional y cultural** de las organizaciones, para dimensionar las fortalezas y debilidades que presentan, con especial referencia a las funciones y valores de la cultura y a la problemática del cambio cultural.
- Metodologías para la elaboración de **planificaciones estratégicas complejas**, integrales, de largo y mediano plazo, mediante el recorrido con nuevos recursos instrumentales de sus "momentos de elaboración"

---

<sup>9</sup> ARNOLETTO, Eduardo: Tomado del libro en preparación: Métodos, técnicas y herramientas de gestión política.

(explicativo, normativo, estratégico, táctico y operativo) y de la “técnica de escenarios” para gestionar la incertidumbre decisional, tan acrecentada en nuestra época.

- Técnicas para el estudio, análisis causal, elaboración de propuestas de solución y planes de acción para la **resolución de problemas organizacionales** específicos.
- Metodologías para la **elaboración, análisis y evaluación de las políticas públicas** (o privadas), desde la detección de requerimientos sociales, su inscripción en la agenda política, la consideración de alternativas de cursos de acción, su priorización, los procesos de decisión y ejecución, las evaluaciones (de medios, de realizaciones, de impacto, de eficiencia y de satisfacción) hasta llegar al análisis-aprendizaje de las experiencias vividas

#### **Referidas a la conducción de actividades organizacionales**

- Técnicas de **gestión política**, para lograr el apoyo, respaldo, legitimación, legalización, asignación de recursos, etc., para la realización de iniciativas destinadas a la creación de valor público, de parte de actores políticos cuya aprobación es necesaria y que no dependen políticamente del promotor de las iniciativas.
- Técnicas de **gestión operativa** para lograr el eficaz y eficiente despliegue de los recursos y capacidades realizadoras de la organización que depende del promotor responsable de las actividades requeridas.
- Técnicas de **gestión participativa**, tanto interna como externa a la organización de referencia, con diversas modalidades de trabajo en equipo, generalmente con delegación, descentralización y empoderamiento, con conducción por liderazgo y respaldo de actividades de apoyo, como capacitación sistemática y comunicación multidireccional.
- Técnicas para la **formación y actuación de líderes organizacionales** de nuevo cuño, para un mejor cumplimiento de sus funciones (ayuda al pensamiento ajeno, ayuda a pasar del pensamiento a la acción, ayuda

para lograr acuerdos y vigorización de los seguidores, y en especial para superar incidentes de asambleísmo, que suelen ser una traba frecuente en la gestión participativa y el trabajo en equipo, y para crear bases de consenso.

- Metodologías para la **gestión de conflictos organizacionales**, por confrontación de intereses, por disputa de posiciones futuras o malos entendidos, mediante técnicas de negociación, mediación o arbitraje.

### **Referidas a una gestión integrada de calidad**

- Metodologías para la **prevención de conflictos** latentes o manifiestos, mediante la detección temprana de sus causas circunstanciales y subyacentes y el uso oportuno de instrumentos para la prevención (económicos, sociales, políticos, jurídicos, comunicacionales, educativos o coercitivos).
- Metodologías para el **diagnostico de la calidad de gestión**, la determinación de sus costos de no calidad y la elaboración de planes de mejora.
- Metodologías para la puesta en marcha y continuidad de procesos de mejora continua de la calidad y de “**gestión por procesos**”.
- Técnicas para la aplicación practica de **disciplinas de aprendizaje** (tales como el dominio personal, los modelos mentales, la visión compartida, el aprendizaje en equipo y el pensamiento sistémico) para lograr **la creación de organizaciones inteligentes**.
- Metodologías para realizar **procesos de certificación** de la calidad, de la gestión ambiental y de la salubridad laboral.

### **d) Métodos, técnicas y herramientas más usuales en la planificación participativa y en la gestión asociada**

En estos últimos años hemos estado participando de varias experiencias muy interesantes al respecto, sobre procesos de articulación entre el mundo académico-científico y el mundo político práctico:

- El dictado de cursos sistemáticos de capacitación en gestión política local, mediante Diplomados de dos años de duración, sobre la base de Ciencia Política pero con enfoque ampliamente interdisciplinario, destinados a políticos y funcionarios de carrera de ámbito municipal y provincial, en varias regiones del país, y con resultados ya perceptibles en la gestión real, tras haber capacitado hasta ahora unas 600 personas, de diversas procedencias, niveles profesionales y jerarquías de escalafón.
- La elaboración, por parte de un equipo interdisciplinario de investigadores, de un Índice de Desarrollo Local para la Gestión, que articula unas veinticuatro referencias básicas en ocho componentes:
  - Cuatro sobre desarrollo de la sociedad: Capital social - Capital Físico - Capital humano - Actividad económica.
  - Tres sobre acción de los poderes públicos: Capacidad institucional – Transparencia – Gestión de recursos financieros
  - Uno sobre la interacción gobierno / sociedad: Participación política
- La realización de un programa de asistencia técnica a municipios, organizaciones intermunicipales y gobiernos provinciales en el diseño y gestión de estrategias, políticas, programas y proyectos de desarrollo local y regional.
- La publicación, como consecuencia de esas actividades de capacitación, investigación y asesoramiento, de una colección de libros especializados en temas de gestión pública, que abarca hasta el presente seis títulos:
  1. Diseño y gestión de políticas públicas
  2. Índice de desarrollo local para la gestión
  3. La gestión organizacional en la administración pública
  4. Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso
  5. Contribuciones a la gestión pública
  6. Políticas municipales para el desarrollo local y regional

Es importante destacar que todas estas aplicaciones deben siempre adaptarse a las características del contexto estructural y cultural donde se intenta utilizarlas. No se las debe “trasplantar” sin adecuación. En este sentido, un ejemplo que nos viene a la memoria, y que no se debiera repetir, es la tácita u oculta finalidad de muchos desarrollos de la Ciencia Política anglosajona, que en realidad buscaban mostrar a la versión americana de la democracia como ideal superior y absoluto, trasplantable a todos los climas, lo que en la práctica condujo muchas veces a resultados que serían risueños si no fueran trágicos. El etnocentrismo es sin duda uno de los males que una ciencia madura y segura de sus fines debe superar.

La aplicabilidad de los conocimientos científicos políticos se hace claramente evidente en el caso de las **micro-intervenciones**, es decir, en esos programas de acción en pequeña escala sobre problemas localizados y específicos, como es el caso típico de los problemas municipales o zonales, cuyo manejo político puede plantearse en varios pasos, según una secuencia lógica:

- Individualizar y circunscribir el problema.
- Localizar el problema: dónde se manifiesta y dónde se origina.
- Definir la finalidad de la intervención.
- Hipotetizar las posibles causas, definir las causas posibles y probables, sobre todo las causas de causas, que pueden llevar a una solución de fondo y no simplemente a una solución "parche".
- Reunir información vericatoria de las hipótesis.
- Formulación precisa del objetivo: modo, tiempo y destinatarios de la acción.
- Establecer claramente el punto de partida y el punto de llegada.
- Durante el recorrido, usar técnicas de valoración para comprobar en qué punto estamos y efectuar las rectificaciones.

En estos casos, el procedimiento de control ideal es disponer de un grupo experimental junto a un grupo testigo. Casi nunca se puede proceder así en el caso de las intervenciones públicas, sobre todo por el cambio de escala, las urgencias propias de la acción política real y la inconveniencia de mezclar

intervención con experimentación. Normalmente el control se realiza por comparación, ya sea con la actuación anterior del grupo destinatario o con otros grupos similares.

Ese "**saber político programado**" del que habla Sartori, debiera ser también apto para **macro-intervenciones**, en cuyo caso se refiere fundamentalmente al cálculo de los medios y a un modo especial de razonamiento.

### III-FUNDAMENTOS TEORICOS DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y DE LA GESTION ASOCIADA

#### a) La teoría del proceso de democratización

El proceso de democratización es un aspecto o parte del proceso de modernización. En el campo político, la modernización se manifiesta: - en el abandono de las pautas tradicionales del ascendiente político (la estirpe, la herencia, las creencias religiosas) y la adopción de otras (el carisma personal, el talento, la capacidad, la actividad): en general las pautas de adscripción son reemplazadas por pautas de realización; - en la centralización y racionalización del ejercicio del poder, y en el incremento cuanti-cualitativo de sus funciones sociales; - en la expansión social de la participación política, y en el consiguiente desarrollo de derechos individuales y sociales, o sea en el proceso de democratización.

Según indica el análisis de la experiencia histórica, dice H. Jaguaribe<sup>10</sup>, ese proceso se realiza en varias fases:

Fase preparatoria: es el período de creación de condiciones básicas: unidad nacional, expansión y complejización de la actividad económica, cierto equilibrio en la relación entre clases sociales.

Fase de la democracia de notables: es la introducción en la precedente forma de gobierno (monárquica u oligárquica) del principio del consentimiento de los gobernados. Al principio, ese derecho es reconocido a un grupo más amplio que la élite anterior pero limitado a los sectores más altos de la sociedad.

Fase de la democracia de clase media: es la expansión de la participación política a los sectores medios de la sociedad, por vía de una reducción de los requisitos para votar, aunque el voto sigue siendo censitario (restringido a quienes tienen cierto nivel de ingreso, o propiedad o instrucción).

---

<sup>10</sup> JAGUARIBE, Helio: Brasil, sociedade democratica, José Olympio Ed., Río de Janeiro, 1984.

Fase de la democracia de masas: Es la etapa final de la expansión de la participación política, en las modalidades hasta ahora conocidas, caracterizadas por la práctica real y depurada del sufragio universal y de otras formas de participación y movilización social. El proceso sigue por la vía de una expansión de los ámbitos decisorios, a través de formas de democracia semidirecta, la cogestión empresaria, etc.

La democracia de masas, a su vez, suele atravesar varias subfases, separadas por crisis: fase delegativa, fase representativa y fase participativa. Argentina, por ejemplo, ha estado viviendo en estos últimos años esa "crisis de la representación política" cuya salida es el advenimiento a formas de participación y democracia semidirecta, cuyo ejercicio está bastante ejemplificado en el nivel municipal, no así en niveles más altos (provincial y nacional).

Cuando se llega a ese punto de la crisis de la representación, el proceso democrático busca una salida en las modalidades de planificación participativa y gestión asociada que nos ocupan en este ensayo.

Todos los países democráticos han vivido o están viviendo estas fases, pero no todos las han vivido de la misma manera. Según Jaguaribe hay tres modalidades diferentes básicas:

Democracias de desarrollo gradual: Cuando las etapas se van sucediendo de un modo gradual y continuo, sin mayores retrocesos ni violencias, conservando siempre "la capacidad de incorporar en el orden de hoy los imperativos del orden de mañana" (por ejemplo, Inglaterra y países escandinavos). –

Democracias de desarrollo dialéctico: Cuando el cumplimiento (o tentativa de cumplimiento) de cada fase suscita una reacción más o menos violenta, de signo contrario, que produce un paso atrás en el proceso antes del próximo avance. Por lo general, la resultante final del proceso ya puesto en marcha es positiva, aunque en realidad nada lo garantiza (por ejemplo, Francia).

Democracias de desarrollo tardío: Cuando el proceso de democratización se desarrolla de modo retardatario o toma un curso errático, con períodos de detención y abruptas crisis acíclicas, generalmente a causa de falta de consolidación de la fase intermedia, de democracia de clase media (por ejemplo, España).

A estas modalidades hay que agregar una cuarta, de casos combinados, especialmente combinación de dialéctico y tardío, casos que son muy frecuentes en América Latina.

### **b) La teoría del desarrollo político**

El desarrollo político es la manifestación político-social del proceso evolutivo general de la vida<sup>11</sup>. Su dirección es neguentrópica y va hacia estados de complejidad y autonomía crecientes, por medio del desarrollo de sistemas autoadaptativos. Como proceso social, el desarrollo político es modernización política más institucionalización política y puede expresarse con la fórmula:

$$DP = M + I$$

Los **indicadores de la modernización** son las variables de funcionamiento: orientación racional y diferenciación estructural, capacidades que quedan operacionalmente definidas por la racionalidad y coherencia de las decisiones y acciones, la diferenciación y autodeterminación inter e intra-societal, la capacidad de auto-conservación y desempeño del sistema, sus subsistemas y roles.

Los **indicadores de la institucionalización** son las variables de participación: movilización política, integración política, representación política, que quedan operacionalmente definidas por la conciencia, participación, compromiso y libertad de los miembros; la integración societal, axiológica y de masa-élite; y la legitimidad de origen y ejercicio de las autoridades, del régimen y del sistema.

---

<sup>11</sup> JAGUARIBE, Helio: Desarrollo político. Sentido y condiciones. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

En este último punto es donde el desarrollo político desemboca en las modalidades de planificación participativa y gestión asociada que nos ocupan en este ensayo. Llevar adelante estas nuevas prácticas de deliberación y ejecución política, no solo no debilita sino que refuerza la representatividad de los gobernantes y ayuda a superar la crisis de la representación política.

Su adopción y desarrollo institucionalizado elevan los niveles del consenso político, y por consiguiente, los de la legitimidad de los gobernantes, por lo cual se fortalece su representatividad, y por ende la gobernanza de las comunidades y la transparencia de la gestión gubernamental. Es conveniente aclarar que no se trata de llegar a un estado político "idílico", sin conflictos. Los conflictos van a existir siempre y son parte natural de todo pluralismo político; lo importante es que se vuelvan razonablemente negociables en términos de consideración al interés general y de compatibilización de los intereses sectoriales.

### **c) La teoría del proceso de mejora continua de la calidad**

Los ya muy conocidos y probados métodos de CALIDAD TOTAL<sup>12</sup> permiten a las empresas privadas obtener ventajas competitivas consistentes, mediante la introducción sistemática de mejoras de calidad y disminución simultánea de costos de no calidad, para atender cada vez mejor los requerimientos de los clientes al menor costo posible, optimizando el uso de sus recursos económicos, técnicos y humanos.

Los mismos métodos de CALIDAD TOTAL, convenientemente adaptados, pueden ser aplicados en la Administración Pública, para atender los requerimientos de los ciudadanos con mejor calidad de servicio y economías en los recursos asignados por el presupuesto, logrando en ambos aspectos ese nivel de satisfacción y eficiencia que es el equivalente en el ámbito público de la competitividad y rentabilidad propias de la actividad privada. Esto ya ha sido probado ampliamente en numerosas administraciones de los países más avanzados del mundo y en unos pocos casos precursores en nuestro país.

---

<sup>12</sup> LABOUCHEIX, Vincent: Tratado de la Calidad Total, Editorial Limusa, Mexico DF, 1994.

### **Los costos de no calidad en la Administración Pública.**

En las **industrias privadas**, los costos totales de no - calidad<sup>13</sup> suelen ascender al 20 o 30% del presupuesto de gastos anual. En las **empresas privadas de servicios**, esos costos totales de no – calidad suelen ser aún mayores, y ascender al 30 o 40%.

En la **Administración Pública**, es razonable suponer que el porcentaje ha de ser al menos similar al de este último caso, y que ocasionalmente puede ser incluso algo mayor.

Estas cifras dan una idea clara de las posibilidades de ahorro de recursos que se pueden obtener, los cuales permiten, en definitiva, expandir los servicios, mejorar su calidad y reconocer los méritos del personal que los obtiene.

Calidad Total avanza hacia la mejora de la calidad del servicio mediante la disminución de los costos de no – calidad, lo que explica la aparente contradicción entre mejorar la calidad y disminuir los costos al mismo tiempo.

### **Calidad Total y Gestión Participativa.**

Calidad Total es inseparable de la gestión participativa de las organizaciones, de modo que pone en marcha nuevas formas de trabajar, basadas en el trabajo en equipo, el reconocimiento de los logros, la capacitación sistemática y la comunicación bidireccional; y usa procedimientos de desconcentración, descentralización, delegación y autocontrol.

Esto permite resolver otra aparente contradicción: cómo aumentar la eficiencia de la organización y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida laboral del personal, reemplazando las rutinas burocráticas repetitivas por una labor mucho más creativa y útil para los ciudadanos y para el propio desarrollo

---

<sup>13</sup> O sea la suma de todo lo que cuesta pero no agrega valor, lo que implica malgastar recursos sin provecho para nadie.

personal del empleado o funcionario, que verá acrecentadas su posibilidades de participación creadora.

### **Atención a los requerimientos de los ciudadanos.**

Finalmente, Calidad Total centra su acción en la atención de los requerimientos y expectativas de los clientes. En el caso de la Administración Pública, se trata de la atención de los requerimientos de los ciudadanos, cuyo bien es la razón de ser y el fin último del Estado.

Esto es particularmente perceptible en el caso de los Municipios, que son ámbitos de relación directa, cara a cara, entre el Estado y la Sociedad.

En este aspecto, Calidad Total puede inaugurar una nueva era en la relación democrática de los poderes del Estado con los ciudadanos, tanto individualmente considerados como en sus agrupaciones sociales, para la definición y realización participativa de políticas y proyectos, con notable impacto positivo en el prestigio y liderazgo político de los funcionarios electos.

En muchos casos, la realización de procesos de mejora continua mediante métodos de Calidad Total suele ser condición previa para que los municipios puedan liderar los planes estratégicos que se elaboran para el desarrollo de sus comunidades.

### **Normas de aplicación en estos procesos de mejora de la calidad**

Cabe destacar la existencia de algunas normas, de eficacia comprobada, para orientar estos procesos. Entre ellas cabe citar:

- La norma de calidad ISO 9000 2000
- La norma de gestión ambiental ISO 14000
- La norma de seguridad y salubridad laboral OSHAS 18000
- La Agenda 21, de las Naciones Unidas
- La Agenda 21 Local, también llamada Carta de Aalborg

Todas ellas se relacionan de un modo u otro con el concepto de “desarrollo sustentable”, o sea de un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

#### **d) Las teorías de la representación política y de la participación política**

El concepto de representación política<sup>14</sup> puede ser tratado desde varios puntos de vista. Jurídicamente, es la relación entre una comunidad humana jurídicamente organizada (representada) y una institución (representante). En virtud de esa relación se considera que la voluntad de esta última expresa (vuelve a hacer presente, que es lo que significa "re-praesentare" ) la voluntad de aquella. Sociológicamente, la representación es un fenómeno de "procuración social", basada en la afinidad entre el sentir político de la sociedad y el de los representantes que ella ha seleccionado o consentido. En la práctica política, la representación se construye mediante la elección periódica de los gobernantes.

En el plano semántico tiene muchos significados: volver a hacer presente, sustituir, actuar en lugar de, actuar en nombre de, cuidar intereses ajenos, reflejar las características de alguien, evocar simbólicamente, personificar, etc. Estos significados pueden agruparse en dos categorías: los que indican acción y los que indican reproducción de imágenes o contenidos. La representación política participa de ambas, con predominio de la primera.

Desde un punto de vista politológico, la representación política es un atributo de un sistema de gobierno, según el cual la acción política de la sociedad se produce por medio de instituciones integradas por personas que son elegidas para ello mediante voto popular. En esta óptica, la autenticidad política de la representación depende de dos factores: la legalidad de la elección (que es

---

<sup>14</sup> ARNOLETTO, Eduardo: Glosario de conceptos políticos. Editorial Triunfar, Córdoba, Argentina, 2000. También edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/dices](http://www.eumed.net/dices).

legitimidad de origen) y la legitimidad de desempeño, basada en la concordancia de la actuación de los representantes con el sentir y voluntad de los representados.

Por su parte, el concepto de participación política<sup>15</sup> parece evocar una idea opuesta a la de representación política. Estrictamente hablando, ser parte o tomar parte en algo es lo opuesto a actuar en nombre de, o en lugar de alguien.

La participación política pareciera ser propia sólo de los regímenes de democracia directa (prácticamente inexistentes) y no de la democracia representativa. En un sentido más amplio, dentro de los regímenes democráticos representativos (únicos que existen), se usa la expresión participación política para referirse a aquellas actividades en las que la gente común toma o puede tomar parte, tales como votar en las elecciones, militar en un partido político, asistir a actos políticos, hacer contribuciones monetarias a partidos o a campañas políticas, discutir sobre asuntos políticos, presionar sobre los dirigentes, apoyar a candidatos, difundir información política, etc.

El ideal democrático participativo estaría definido por una actitud generalizada de atención a los asuntos públicos, información veraz, capacidad de elección y compromiso participativo. La realidad muchas veces indica otra cosa: muy escaso interés por los asuntos públicos, nivel muy bajo de información política, participación limitada a votar en las elecciones, y a veces ni siquiera eso, a juzgar por los frecuentes altos índices de abstención electoral.

Hay diversos niveles de participación, que van desde la presencia (comportamientos receptivos o pasivos, como asistir a reuniones, receptar mensajes, etc.), a la activación (asumir actividades políticas, ser delegado para ellas, promoverlas) hasta la participación propiamente dicha (contribuir directamente a la estructuración y dinamización de situaciones políticas).

---

<sup>15</sup> ARNOLETTO, Eduardo Jorge: op.cit.

En este último nivel se insertan las modalidades de planificación participativa y de gestión asociada de las que nos estamos ocupando en este ensayo.

#### **IV- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y GESTION ASOCIADA<sup>16</sup>**

##### **a) El escenario actual de la cuestión social y la gestión asociada como cambio perentorio en la cultura política**

El escenario de la nueva cuestión social, en casos como Argentina, se caracteriza por un sistema de partidos políticos fragmentados, convertidos mayoritariamente en mecanismos electorales prebendarios, inmersos en una profunda crisis de representación política. En general, y salvo excepciones, las políticas públicas son de corto plazo, con fuertes restricciones financieras, que conviven con el caudillismo y el clientelismo. Por otra parte, es muy difícil tener un panorama real de la situación, por la evidente manipulación de los datos estadísticos.

El contexto que dio lugar a la generación y difusión de la gestión asociada ha sido complejo y multifactorial. Cabe citar, entre otros factores:

- El reconocimiento de que las necesidades sociales y los requerimientos básicos para una vida digna son derechos de los individuos y los grupos, que pueden ser legítimamente reclamados.
- El incremento de la exclusión social y la insuficiencia de la acción estatal en el ámbito del Estado liberal de derecho, a partir del abandono de las políticas sociales del Estado de bienestar y las nuevas propuestas basadas en la creencia en el absolutismo del mercado y la conveniencia de un “Estado mínimo”, que han fracasado totalmente.
- El ritualismo y la ineficiencia burocrática de los regímenes estatistas puros, y la evidencia de la mayor capacidad realizadora de los regímenes mixtos, que de por sí implican formas participativas en la relación Estado-Sociedad.
- La aparición de un corpus metodológico y técnico participativo multi-actoral.

---

<sup>16</sup> CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica: *La gestión asociada: una utopía realista*, Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Universidad de Buenos Aires. [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros)

La gestión asociada implica un cambio cultural profundo, que se vuelve perentorio en el contexto de marginalidad, desempleo, violencia social y deterioro educativo y cultural generado por los recientes experimentos neoliberales del “Consenso de Washington”. Ese cambio cultural implica:

- La superación del ritualismo de los espacios estatales.
- La remoción de la lógica rígida de la tecnocracia.
- La superación de la pasividad de los receptores de la ayuda estatal.
- La conformación de lazos solidarios intersectoriales.
- El logro de altos niveles de transparencia en los espacios decisorios.

### **b) La superación de los paradigmas Estado-céntrico y mercado-céntrico**

Cuando la relación Estado-Sociedad se plantea de un modo desequilibrado, los resultados son claramente desfavorables para las personas y los grupos componentes de la sociedad. Por ejemplo, los resultados de la reciente experiencia neoliberal en América Latina, y particularmente en Argentina (que fue considerada en su momento “el mejor alumno” del Consenso de Washington) son concluyentes en este sentido.

### **c) Las instancias del proceso participativo**

A lo largo del tiempo y de las etapas de realización de una política, programa o proyecto, el proceso participativo atraviesa diversas instancias, que pueden esquematizarse del siguiente modo:

- **Análisis situacional**: El mismo generalmente desemboca en una descripción-explicación de la situación problemática, la identificación de los principales factores causales, el inventario de los obstáculos a vencer y de los recursos disponibles para ello, o sea, en definitiva, en un **diagnóstico**.
- **Propuesta estratégica**: Sobre la base del diagnóstico se elaboran y analizan diversas **alternativas de cursos de acción** a nivel de políticas, programas o proyectos específicos.

- **Análisis de factibilidad**: Esos análisis de propuestas culminan con los análisis de factibilidad, desde diversas perspectivas: económica / financiera, social, técnica, cultural. Generalmente, esta instancia culmina en una **decisión ejecutiva**.
- **Gestión de proyectos**: Es la instancia concreta, de **acción sobre la realidad**, a partir de los encauzamientos generales provistos por las políticas y los programas.
- **Monitoreo de proyectos**: Es el seguimiento de la marcha de los proyectos, para medir y evaluar los resultados que se van obteniendo, y los recursos que se van consumiendo en comparación con las previsiones iniciales y tomar decisiones sobre **ajustes** necesarios, sobre la marcha.
- **Ajustes de estrategias**: La realización de proyectos o su fracaso, los buenos o malos resultados parciales obtenidos, implican cambios de situación, los que a su vez requieren cambios y ajustes en las **estrategias**, en una permanente búsqueda circular, o en el mejor de los casos, en espiral.

#### **d) Los componentes sustantivos de la gestión asociada**

La gestión asociada implica la implantación de nuevas reglas de juego en el camino colectivo de decisión-acción. Se definen niveles más altos de participación de personas y grupos en la construcción social y política, lo cual entraña una profundización de la democracia, o más concretamente, el paso de la democracia puramente representativa a la democracia participativa, que entraña un perfeccionamiento de los mecanismos políticos de representación, transparencia y responsividad.

Como implica un cambio cultural profundo, dentro de la misma estructura institucional, la gestión asociada requiere una reflexión viabilizadora, sobre la búsqueda de una esfera común de afirmación democrática, de un punto de convergencia entre el ejercicio del poder político y la participación social, con la optimización técnica, económica y social de los proyectos que se realizan, desde la construcción de nuevos escenarios para la planificación de políticas

públicas, su adecuada traducción en programas sectoriales y la concreción de estos en proyectos específicos, adecuadamente priorizados.

### **e) El trabajo social en redes**

Las redes de gestión asociada son estructuras amplias y flexibles de organización social para plantear requerimientos y propender a la realización de proyectos co-gestionados que implican:

- Un rescate del valor social de la solidaridad, y por ende una fuerza de presión en contra de la primacía absoluta de lo económico, y al mismo tiempo un factor des-verticalizador de la cultura y del orden político.
- La configuración de un espacio social para elaborar y ejecutar estrategias de trabajo social que combinan métodos de planificación participativa y de gestión asociada.
- Al mismo tiempo, configura un espacio de capacitación para el desarrollo y especialmente para la co-gestión de proyectos específicos.

## V- ROLES Y VINCULOS DEL ESTADO<sup>17</sup>

### a) Los roles del Estado en perspectiva histórica

En una perspectiva histórica latinoamericana, el Estado nacional es un fenómeno institucional relativamente nuevo. De hecho, el reconocimiento de la independencia nacional no es coincidente con la creación del Estado. Medió un largo proceso de “organización nacional” entre ambos momentos. Otro hecho importante es que la fisonomía básica del Estado se configura según el momento histórico de su creación.

En América Latina la conquista de la independencia y la creación del Estado se produjeron en territorios virtualmente despoblados en su mayor parte, y en sociedades coloniales carentes de instituciones básicas modernas, en la época de la segunda revolución industrial y de la primera revolución de los transportes.

La organización institucional de los Estados nacionales en América Latina se produjo por un acuerdo intra-burgués, fundado en un proyecto de desarrollo de los recursos naturales y de búsqueda de algún modo de inserción en la economía internacional, mediante políticas de atracción al capital extranjero y de fomento de una inmigración masiva desde otras regiones del mundo.

En América Latina, el Estado desarrolló un papel esencial en el desarrollo del “modo de organización social”, en la búsqueda de la configuración de un “nosotros” a partir de la población que convivía en un territorio, para alcanzar, mediante algún procedimiento legitimador de la toma de decisiones, la configuración de un proyecto de Nación democrático, o al menos, republicano.

El rol del Estado, y por consiguiente, la conformación de su agenda, se fue configurando en una serie de pasos, cuyo cumplimiento no estuvo exento de violencia y conflictos:

---

<sup>17</sup> OSZLAK, Oscar: El Estado democrático en América Latina y el Caribe, Documentos, Nueva Sociedad [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

- Lograr el reconocimiento externo de su soberanía política, mediante guerras emancipadoras, que en general no desembocaron en una verdadera soberanía sino en un cambio del modo de dependencia; por ejemplo, de la dependencia colonial con España a la dependencia neo-colonial con Inglaterra.
- Lograr el monopolio de la coerción legal legítima mediante la subordinación de los centros internos de poder de la sociedad y la neutralización de los excesos de autonomía de otras entidades sociales.
- El ejercicio de la potestad impositiva y de la administración burocrática, con sus correspondientes delegaciones locales en el caso de los regímenes federales.
- La apropiación de funciones que antes eran ejercidas por otros, como es el caso de la creación del Registro Civil, de la realización de censos de población y la administración de los cementerios, tareas antes cumplidas por la Iglesia. Merece especial mención, por su significativa importancia, la creación de sistemas de educación laicos, gratuitos y obligatorios.
- La creación y desarrollo de nuevos roles, a partir de la movilización de nuevos recursos económicos, aportados por el desarrollo de actividades económicas públicas y privadas.
- La capacidad de producción e implantación social de símbolos y grandes relatos épicos sobre la génesis histórica de la Nación y los correspondientes sentimientos de pertenencia.

En este proceso histórico, tienen especial importancia las interacciones del Estado con otros actores sociales, y los conflictos que se plantearon en ellas así como su modo de resolución:

- Con los estados sub-nacionales (provincias y municipios), en general preexistentes, con los que hubo al principio relaciones muy conflictivas, hasta llegar a la imposición o predominio de un orden nacional vertical, mediante enfrentamientos bélicos o diplomáticos, intervenciones, pactos, procesos de cooptación, hasta llegar a una definición de roles dentro de un régimen más o menos federal o unitario.

- Con las instituciones de la sociedad civil, que en principio eran muy escasas y débiles, salvo la Iglesia, con la cual la disputa principal fue por el carácter confesional o laico del Estado, y por el control de la educación y la caridad pública.
- Con los agentes del mercado, las vinculaciones fueron densas y conflictivas desde un principio, siempre en relación con la posibilidad de crear el orden estable necesario para el crecimiento económico, y con el nivel de autonomía de las fuerzas económicas (libre mercado) o la sujeción a normativas (estatismo) en ciclos alternados de expansión económica y crisis recurrentes. Otro tema fuertemente conflictivo fue la búsqueda de equilibrio entre crecimiento económico y distribución del ingreso, o, en otras palabras, la transformación o no del crecimiento económico en desarrollo social.
- Con los actores del sistema internacional, las interacciones fueron intensas y conflictivas desde un principio, primero para lograr el rompimiento de la dependencia colonial y el reconocimiento externo de la independencia; luego para neutralizar o aceptar las nuevas formas de dependencia, neo-colonial o satelital, especialmente por vía de la participación creciente del capital extranjero, de la intensificación del comercio, y de la inserción de la Nación en roles predeterminados en el sistema económico internacional, con base política en acuerdos entre “el centro del centro” y “el centro de la periferia”.

## **b) Cuestiones centrales y tensiones en la agenda estatal actual**

En tiempos más recientes y hasta hoy, el proceso descrito continuó y sigue desarrollándose, centrado en dos temas principales:

- El logro de orden y progreso para la organización institucional nacional, a partir de un orden inicialmente muy represivo, que provocó la emergencia y rebeldía de organizaciones de los sectores sociales dominados o postergados; y la búsqueda posterior, por la vía de un proceso de democratización dialéctico y demorado (características que tuvieron mucho que ver los golpes militares, de neta inspiración exógena

internacional, en el marco del sistema bipolar y de la guerra fría) en procura de una apertura política más inclusiva.

- La promoción del crecimiento económico integrado y su traducción en un desarrollo social, equilibrados en una equitativa distribución de los ingresos y de los conocimientos. La evidencia de un desarrollo desigual, con sectores postergados, marginales, carentes de inserción laboral, y de una fuerte inequidad distributiva, es fuente de violencia social y de inseguridad, que afecta directamente la calidad de vida, no solo de los mismos sectores marginados, sino de toda la comunidad.

En América Latina, los resultados de este ya largo proceso distan mucho de ser satisfactorios. En general puede hablarse en nuestro continente de democracias no profundizadas en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad social. América Latina ocupa en estos temas los puestos más bajos, cercanos a los de Africa, y muy lejos de los de otros sectores del mundo, como Europa y Oceanía.

### **c) Vínculos y conflictos del Estado-Nación con los estados subnacionales**

En la actualidad, la principal fuente de conflictos en las relaciones entre el Estado-Nación y los estados sub-nacionales derivan de las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo económico entre diferentes regiones del país, y en los diversos niveles de desarrollo político en el proceso de democratización. En general, suele suceder que la democracia nacional sea más avanzada que la sub-nacional, que con frecuencia presenta resabios de caudillismos personalistas en las formas de representación política.

Como un reflejo inducido por los procesos de integración internacional actualmente en curso (mercados comunes, tratados de libre comercio, etc.) ha aparecido una tendencia fuerte a la integración de bloques regionales sub-nacionales, que refuerzan la capacidad negociadora de las provincias integrantes frente a los poderes centrales.

Por las raíces históricas de su formación institucional, los Estados-nación latinoamericanos han optado en su mayoría por el modelo federal, pero es fuente de conflictos el hecho de que en general se trata de un federalismo más formal que real, en especial por la dependencia económica y financiera de los estados sub-nacionales respecto de los poderes centrales, aunque la división del trabajo entre los niveles de gobierno esté normativamente establecida con claridad.

#### **d) Vínculos y conflictos del Estado-Nación con el mercado**

En lo que respecta a los vínculos y conflictos del Estado-nación con los actores del mercado, el proceso se ha caracterizado por oscilaciones entre políticas de mayor o menor intervención estatal en la promoción y regulación de la actividad económica.

En décadas recientes hubo un neto predominio de una visión mercado-céntrica, basada en la ideología neo-liberal, en la idea de la crisis y necesidad de abandonar el “Estado de bienestar” y en la imposición del “Consenso de Washington” como “discurso único”, cuyos desastrosos resultados, perfectamente previsibles, por otra parte, se evidencian en la actual crisis global, de una gravedad real, creemos, sin precedentes.

Frente a este panorama, el discurso ha cambiado violentamente: se vuelve a citar las ideas de Keynes y sus medidas anti-crisis, se habla de estatizar la banca privada, y de dedicar miles de millones de dólares (de los contribuyentes) al salvataje del mundo financiero que se derrumba y arrastra tras de sí a la economía real con su secuela de destrucción de empleos, remate de viviendas, migraciones forzadas, xenofobia y deportaciones.

Muchos que hace poco compraron la receta milagrosa de la economía monetarista que abriría las puertas de una prosperidad sin fin han tenido que “volverse a convencer” de que la mano invisible del mercado perfecto no existe, y que estamos viviendo las consecuencias del estallido de una gigantesca e ilusoria burbuja financiera.

Desde el punto de vista político hay que tener en cuenta, para agravar el panorama, que la corrupción política había convertido a los representantes del pueblo en representantes de los intereses económicos dominantes, con la correspondiente permisividad a la manipulación de contratos y licitaciones, la evasión fiscal y la trasgresión de las leyes laborales, hasta el extremo de la reducción a servidumbre.

Tras la oleada de privatizaciones y descentralizaciones, de la captura por las grandes empresas multinacionales de los comandos de las organizaciones estatales, de los blanqueos, las moratorias, los perdones fiscales y otros; en definitiva, de la desregulación de la economía y la reducción o anulación del control estatal, lo menos que puede decirse es que la recuperación de un equilibrio Estado-Mercado será difícil de lograr y será un proceso largo y conflictivo, si bien facilitado en cierta manera por la gravedad misma de la crisis que estamos viviendo.

Aún así, como lo demostró Argentina en los primeros años del siglo XXI el aspecto puramente económico del proceso de recuperación es relativamente rápido; mucho más lento será la recreación del “capital humano”, del desarrollo social, del reencauzamiento social, educativo y productivo de millones de seres que nacieron en la marginalidad, carecen de educación y de cultura del trabajo, que están expuestos al consumo de drogas y que ven a la delincuencia como único camino de supervivencia a su alcance. Esta es la más triste y pesada herencia que nos ha dejado el “experimento” neoliberal.

### **e) Vínculos y conflictos del Estado-Nación con la sociedad civil**

En lo que respecta a los vínculos del Estado con la sociedad civil, los mismos se ven dificultados y conflictuados actualmente por la crisis de la representación política, y la correlativa crisis de los partidos políticos, que tanto en el oficialismo como en la oposición evidencian profundas divisiones internas y debilitamiento de su capacidad de militancia y acción, y sobre todo de su rol

de intermediación entre la formulación de los apoyos y demandas de la sociedad y las estructuras internas del sistema político gubernamental.

Como una compensación a esa carencia funcional, han crecido y se han desarrollado con notable robustez las organizaciones representativas de intereses sectoriales, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales, etc., que han tomado gran protagonismo en la elaboración de políticas públicas y proyectos derivados de ellas, y en su implementación, y se han convertido en protagonistas de actividades de gestión asociada.

En algunos países, sobre todo en Europa, se ha buscado acrecentar la gobernabilidad y lograr una mayor estabilidad económica y política mediante una práctica política que se denomina “neocorporativismo”, que esencialmente consiste en no tomar medidas políticas, económicas o sociales desde el Gobierno sin tener el consenso previo del sector empresarial y del sector sindical. Esto disminuye el nivel de conflictividad y eleva la gobernabilidad, pero acrecienta el riesgo de una excesiva influencia de los intereses particulares (especialmente si aparecen revestidos de un poder de veto) en detrimento de los intereses generales.

Cabe preguntarse si estos fenómenos nuevos, tales como las redes sociales solidarias, el movimientismo, el basismo, etc., son formas legítimas de democracia. Al respecto, hay quienes las cuestionan desde la teoría clásica de la representación política (“el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”...); hay quienes las consideran, no como una amenaza sino como un complemento de la democracia, que lejos de debilitar refuerza la representatividad y ayuda a superar la “crisis de la representación política” mediante una mayor concordancia entre las políticas públicas y los requerimientos sociales, fenómeno que hemos tenido oportunidad de observar en varios casos concretos; y hay quienes directamente las consideran como una nueva fase (“la fase de la democracia participativa”) dentro del proceso de democratización, y que esos nuevos roles de los grupos sociales impulsan una participación social ordenada en el gobierno de las sociedades, logrando por esa vía una mayor idoneidad decisional y un mayor control de la sociedad civil

sobre el gobierno, en beneficio de la transparencia, la responsividad y la lucha contra la corrupción.

### **f) Vínculos y conflictos del Estado-Nación en el marco de la globalización y de la crisis mundial**

En primer lugar, conviene destacar que la globalización es un fenómeno muy complejo<sup>18</sup>, que no abarca solo el comercio y las finanzas mundiales “on line” sino también muchos otros temas, desde las comunicaciones, las nuevas posibilidades de acceso al conocimiento, los flujos y trabas a las migraciones, el deterioro del medio ambiente, el terrorismo, los tráficoos ilegales y las nuevas formas de corrupción de los funcionarios públicos.

En el tema que aquí nos interesa, queremos destacar la importancia de tres procesos de nivel internacional, vinculados entre sí:

- El proceso de globalización, con su fundamento tecnológico.
- El proceso de internacionalización del Estado-nación.
- El proceso de integración regional.

Con respecto al primer proceso, cabe destacar aquí que una de las principales consecuencias de la globalización es el hecho de que actores y poderes internacionales participan cada vez más de los escenarios políticos nacionales, por sí o por medio de organizaciones institucionalizadas, como el FMI, el BM, el BID, la OEA, la ONU, etc. Esa participación es viabilizada por la revolución tecnológica ya realizada y todavía en curso, particularmente en el ámbito de la recopilación, procesamiento y comunicación de información.

Con respecto al segundo proceso, la consecuencia más evidente es una parcial enajenación de la soberanía nacional ante la influencia de los poderes globalizados. También cabe mencionar que la membresía de los Estados-nación en organismos internacionales, así como la obtención de créditos

---

<sup>18</sup> ARNOLETTO, Eduardo Jorge y PLEBANI PAUTASSI, Ana Amelia: Globalización, regionalización y situación nacional argentina, Ed. Triunfar, Córdoba, Argentina, 2000.

financieros internacionales, operan como factores condicionantes en la definición de políticas públicas nacionales. Otro efecto curioso es la aparición de tendencias separatistas en sectores sub-nacionales, especialmente en los más desarrollados respecto del resto.

Con respecto al tercer proceso, hay que diferenciar dos tipos de procesos de integración:

- Los que tienen lugar entre países emergentes y potencias hegemónicas (como los Tratados de libre Comercio) que refuerzan las asimetrías e institucionalizan nuevas formas de dependencia.
- Los que tienen lugar entre países emergentes de la misma región planetaria, que pueden ser entendidos como reacciones opuestas a los efectos de la globalización y que buscan fortalecer el protagonismo internacional de sus integrantes y encontrar caminos nuevos para el crecimiento económico y el desarrollo social.

Desde el punto de vista de los Estados-nación individuales, cabe destacar la necesidad de preservar importantes espacios de decisión autónoma para los mismos, lo cual implica, entre otras cuestiones, la necesidad de crear mecanismos políticos nuevos, de representación de intereses sectoriales y generales, y de construcción de consensos por vías participativas más directas que los tradicionales mecanismos representativos.

La actual crisis mundial ha operado como un gran develador de las falacias del modelo neoliberal monetarista y financiero y ha planteado, aún en el seno mismo de las potencias mundiales la urgencia de cambiarlo, hasta extremos impensados hace poco tiempo. En ese sentido, la crisis, que ha traído y traerá grandes sufrimientos a la Humanidad, se presenta también como una oportunidad de revisión profunda de los esquemas hegemónicos mundiales y de las relaciones Estado-Sociedad basados en la absolutización del mercado.

## VI-METODOLOGIAS DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA<sup>19</sup>

### a) Ciclo metodológico de la planificación participativa

El ciclo metodológico de la planificación participativa abarca tres momentos o etapas:

- La etapa preparatoria.
- La etapa de implementación estratégica
- La etapa de reformulación y ajuste.

La etapa preparatoria incluye, en general, los siguientes componentes:

- La formación del grupo inicial
- La obtención de información sobre la situación problemática a encarar.
- La formulación de hipótesis sobre los factores causales y las posibles vías de solución.
- La elaboración del listado de posibles actores sociales relacionados con el tema.
- El establecimiento de las dimensiones y límites del tema en cuestión.
- La formación del grupo promotor de la actividad, a partir del grupo inicial.
- La organización y promoción de las primeras reuniones y plenarios.

La etapa de implementación estratégica se realiza generalmente en el ámbito de esas reuniones y plenarios, combinados con el trabajo técnico en gabinetes y suele abarcar los siguientes componentes:

- Análisis situacional.
- Análisis de los problemas de gestión.
- Armado de un modelo integrado de estrategias, con opciones entre alternativas.
- Análisis de viabilidad para tomar esas decisiones.
- Diseño y programación de las estrategias a ejecutar.
- Toma de decisiones ejecutivas.

---

<sup>19</sup> REDIN, María Elena y MORRONI, Walter Fabián: Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana, PPGA/FLACSO, Buenos Aires. [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar)

A partir de allí comienza la ejecución de las actividades del plan o proyecto, generalmente bajo diversas formas de gestión asociada o ejecución de proyectos en red. Es muy frecuente que una vez iniciada la ejecución, cada tanto tiempo se plantee la necesidad de pasar a la tercera etapa.

La etapa de reformulación o ajuste puede realizarse una o varias veces a lo largo de la ejecución del plan, cuando sea necesario analizar los cambios que se van produciendo en la situación, los problemas que va planteando la gestión de los cambios, y sea por consiguiente necesario introducir ajustes en el modelo integrado de estrategias, hacer nuevos análisis de viabilidad, reprogramar las estrategias a ejecutar y tomar nuevas decisiones ejecutivas.

### **b) La etapa preparatoria de la planificación participativa**

La etapa preparatoria comienza a partir de la toma de conciencia de la existencia de una situación problemática, de una necesidad a satisfacer o un desarrollo que se aspira lograr, en condiciones de maduración social que implique la existencia de una voluntad de asociarse para realizar tareas en común, para construir un “nosotros” activo y trabajar en el problema concreto y en las cuestiones subyacentes o de fondo que lo determinan.

Generalmente esta etapa comienza con la organización del grupo inicial, encargado de promocionar el proceso participativo, hasta llegar a conformar el grupo promotor, cuya principal tarea es elaborar la “agenda del taller” para las reuniones o plenarios de la etapa siguiente.

En esta etapa es muy importante tener en cuenta la necesidad de:

- Evitar las lógicas sectoriales y los valores individualistas, para trabajar en un clima de amplia comprensión.
- Aprender y ejercitarse en la aplicación de metodologías de planificación participativa.
- Compensar los desequilibrios que generalmente hay entre los diversos actores.

Esta etapa culmina cuando se han preparado las condiciones necesarias para poder pasar a la etapa siguiente. Estas condiciones se concretan en:

- La conformación del grupo promotor.
- La elaboración de documentos-base sobre la descripción de la situación.
- La formulación de hipótesis sobre las causas de los problemas.
- La delimitación y dimensionamiento de la cuestión a tratar.
- La lista de todos los actores involucrados.
- La “agenda de taller” que orientará las reuniones o plenarios de la etapa siguiente

### **c) La etapa de la implementación estratégica**

La etapa de la implementación estratégica se concreta en la realización de reuniones, plenarios, etc., con el aporte de equipos técnicos de asesoramiento (éste suele ser el rol típico de las Universidades) y que configuran un Taller de Planificación Participativa.

Su principal actividad es del tipo “investigación participativa diagnóstica y de tratamiento” y consta en general de los siguientes elementos:

- Análisis situacional.
- Identificación de las problemáticas de gestión.
- Armado de modelos integradores de procesamiento de datos.
- Prefiguración de estrategias.
- Realización de tests de viabilidad.
- Diseño de estrategias viables.

Una vez realizados estos pasos, se pasa al armado de un Cuadro Planificado de Acciones Estratégicas, que servirá de guía para tomar decisiones ejecutivas y para realizar acciones concretas, bajo la forma organizacional de una Gestión Asociada de estrategias y acciones. Esto significa que la estrategia elaborada en el Taller debe servir para gestionar en conjunto lo que se planificó en conjunto.

#### **d) La etapa de la reformulación y el ajuste**

La etapa de reformulación y ajuste de la planificación participativa tiene lugar una vez iniciado el proceso realizador del plan o proyecto, y se manifiesta bajo dos formas distintas:

- La realización bastante frecuente y desde el principio de la ejecución, de plenarios de los equipos de gestión asociada, para realizar el monitoreo y ajuste en tiempo real de las acciones en marcha, en todos sus detalles.
- La realización, a intervalos más prolongados (por ejemplo, cada seis o nueve meses) de seminarios plenarios de todos los actores, para evaluar el impacto de las estrategias y para realizar, de ser necesario, su ajuste o reformulación.

## VII-METODOLOGIAS DE GESTION ASOCIADA Y TRABAJO EN REDES<sup>20</sup>

### a) Objetivos y componentes de la gestión asociada

La gestión asociada, o sea la realización de objetivos de interés general, en respuesta a necesidades insatisfechas, requerimientos sociales o logro de metas de desarrollo, mediante el trabajo coordinado y conjunto de áreas del sector público, del sector empresarial privado y de organizaciones de la sociedad civil, es una respuesta superadora de las parcialidades e ineficiencias que suelen observarse en otras formas de proceder:

- La actuación puramente sectorial.
- El enfoque mercado-céntrico del individualismo neoliberal, motivado solo por la posibilidad del lucro.
- El enfoque técnico-partidista Estado-céntrico, generalmente sesgado ideológicamente y pesadamente burocrático.

Como modalidad de trabajo en pro del desarrollo social, la gestión asociada configura un taller continuo de planificación-gestión, acorde a los recursos disponibles en el conjunto de la sociedad, que facilita la transparencia, el control social de la gestión y la integración de enfoques sectoriales, elevando el nivel del consenso, el que a su vez mejora la eficiencia del sistema, ya que el mismo puede aplicar la casi totalidad de sus recursos al logro de objetivos, sin necesidad de desviar partidas importantes de recursos al mero mantenimiento represivo del orden público. Esos mecanismos de participación y consenso, en definitiva, elevan el nivel ético de la convivencia social y la calidad de vida de las personas y los grupos.

La gestión asociada es propia de etapas avanzadas del proceso de democratización. Específicamente, es un mecanismo de superación de la crisis de la representación política, que suele afectar a la democracia de masas una

---

<sup>20</sup> RAMOS, José María y REYES, Marcela: Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada, DEAP, COLEF, UABC, México  
[www.publicaciones.cucsh.udg.mx](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx)

vez que se trasciende la crisis de la democracia delegativa y se entra en la fase de la democracia puramente representativa.

También la gestión asociada es propia de fases avanzadas de organización social, caracterizadas por una fuerte participación de las personas en organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, mutuales, cooperativas, etc., fenómeno que es dialécticamente acelerado en las sociedades capitalistas por la implantación y la posterior crisis del Estado neoliberal de derecho, con su repliegue de las funciones sociales del Estado.

En el caso de los países socialistas, la gestión asociada es un camino de profundización de la democratización de la acción pública, que neutraliza los potenciales riesgos del personalismo excesivo de los líderes, y las visiones demasiado ideologizadas de los Partidos o de las cúpulas gobernantes. Mejora así la articulación Gobierno-Sociedad y evita el riesgo de la indiferencia voluntarista ante los excesivos costos sociales de los esfuerzos de desarrollo acelerados y del ritualismo burocrático que suele caracterizar la gestión estatal.

Generalmente, la gestión asociada es una expresión que se usa principalmente en relación con la ejecución de tareas concretas para el logro de objetivos, una vez cumplimentada la fase de la planificación participativa.

Siendo la gestión asociada un espacio de articulación del proceso de planificación-gestión, abarca metodológicamente las diversas etapas del mismo y las diversas formas de operar en ellas, en los plenarios, los grupos de trabajo, así como en la “gestión de la gestión” y en las actas y demás documentos del sistema de registro.

Los fines y objetivos de la gestión asociada, como medio instrumental de realización de proyectos socialmente consensuados, se refieren a la configuración de los sucesivos escenarios participativos:

- La producción de un conocimiento colectivo anticipado del problema a resolver, la necesidad a satisfacer o la meta de desarrollo a alcanzar.

- La definición de objetivos, recursos, viabilidad estratégica y equidad social en las realizaciones.
- La articulación de actores gubernamentales y no gubernamentales, animados de una voluntad política de asociación.
- La configuración del grupo promotor, de los participantes en los plenarios y los roles en los grupos de trabajo.
- La elaboración de reglas para el desarrollo de los proyectos.

## **b) Orientaciones metodológicas para la gestión asociada**

Como hemos visto, la gestión asociada se refiere a la implementación concreta de acciones y a su monitoreo, para la prosecución de las actividades o su reencauzamiento. Esto se hace en plenarios y grupos de trabajo, que son modalidades de talleres participativos en los que es fundamental la presencia y actuación de facilitadores.

En esas reuniones se busca conocer y compartir la descripción-explicación de la situación a que se ha llegado y analizarla para tomar decisiones de prosecución o cambio.

Para conocer la situación, las herramientas metodológicas más recomendables<sup>21</sup> son los diálogos semiestructurados, que implican:

- Elaborar una guía de entrevista
- Seleccionar a quienes entrevistar
- Realizar las entrevistas, aclarando bien su finalidad
- Analizar y comparar los resultados

Esos diálogos se dirigen a informantes clave, a grupos involucrados, a miembros del hogar, etc.

Para analizar la situación es recomendable utilizar matrices de monitoreo y evaluación, referidas a:

---

<sup>21</sup> GEILFUS, Frans: Ochenta herramientas para el desarrollo participativo, Ed. Byron Miranda Abaunza, Costa Rica, 2005.

- Análisis de participantes y situaciones
- Análisis de expectativas y temores
- Análisis de indicadores cuanti y cualitativos
- Análisis de responsabilidades y tareas
- Evaluación del impacto de las acciones

Otra instancia de estas reuniones es la declaración de tareas concluidas para algunos grupos y la formación de nuevos grupos de tareas, que implica:

- La preparación del tema a encarar
- La selección de los participantes del grupo
- La elaboración participativa de instrucciones específicas

Finalmente diremos que en estas reuniones es fundamental evitar la comisión de errores que la experiencia ha señalado como causantes de dificultades y fracasos en estos procesos:

- La improvisación, en la explicación y planificación
- La superficialidad, con pocos datos y sin verificación de fuentes
- La premura, para arribar a las conclusiones sin aclarar sus bases
- La exclusión, dejando de integrar a algunos miembros
- La imposición de ideas o de enfoques, sin debate
- La manipulación de información para imponer algún criterio
- La falta de compromiso con la idea misma de participación
- La decepción, por generar expectativas que luego se ven frustradas

### **c) Plenarios, grupos de trabajo y sistemas de registro**

Los plenarios son reuniones periódicas (no demasiado frecuentes) de representantes autorizados de los actores (instituciones) que en general tienen que afrontar las siguientes tareas:

- Armar cuadros de situación y realizar análisis prospectivos.
- Armar conceptualizaciones y proposiciones de estrategias nuevas o ajustes de estrategias existentes.
- Formación de grupos de trabajo y programación y asignación de tareas.

- Elevar mediante el intercambio el nivel de capacitación de los integrantes.

Los grupos de trabajo son creados por los plenarios, y son específicos, en cuanto tienen programas de tareas delimitadas asignadas. Sus encuentros son frecuentes y permanecen abiertos y en funcionamiento hasta lograr sus objetivos, y luego se disuelven, quedando sus integrantes en condiciones de ocuparse de otros objetivos.

En lo referente a sus objetivos asignados, los grupos de trabajo son los encargados de realizar la “gestión de la gestión”, o sea la revisión de la planificación específica y el registro de la marcha de su parcela del proyecto y de sus cambios. También actúan como informantes y anunciantes en los plenarios, especialmente para coordinar su labor con la de otros grupos de trabajo.

En ambos niveles de la organización es muy importante crear y llevar adelante un sistema de registro en actas, para poder reconstruir el flujo de los intercambios, la historia del proceso, los criterios consensuados colectivamente y los vínculos establecidos, tanto en lo referente a las actividades como a la erogación de recursos, para mantener al proceso en un marco de transparencia y responsividad.

#### **d) Las redes de gestión asociada en la relación Estado-Sociedad<sup>22</sup>**

El fundamento y justificación de las redes de gestión asociada está en la necesidad mutua de asociación que tienen tanto el Estado como la Sociedad para resolver problemas y promover el desarrollo. Implica:

---

<sup>22</sup> POGGIESSE, Hector et al.: El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad, FLACSO, Buenos Aires. [www.monografias.com/trabajos901](http://www.monografias.com/trabajos901)

- Una expresión clara de la voluntad social en cuanto a requerimientos y sobre todo a prioridades para la solución de carencias, satisfacción de necesidades y previsión de futuros requerimientos.
- Una expresión clara de la voluntad política, en el ejercicio legítimo del poder, para dotar de normatividad, personería y coactividad a esos requerimientos sociales y para coordinar la movilización y articulación de los actores sociales y de los organismos del Estado.
- Una garantía de solvencia técnico-profesional para el correcto planteo de soluciones que tengan viabilidad técnica, humana y financiera, con concepción estratégica y visión prospectiva de largo plazo.

Se trata, pues, del producto de una dinámica interdisciplinaria e intersectorial, cuya legitimidad se construye sobre la base de negociaciones, construcción de acuerdos viables y logro de consensos básicos, otorgando siempre prioridad a los actores más débiles.

Las redes de gestión asociada son expresión de una concepción política innovadora, marcada por una voluntad de asociarse para el desarrollo integral, pero en forma descentralizada y consensuada.

Las redes de gestión asociada requieren la sistematización de mecanismos de co-gestión, o sea de procedimientos y reglas de funcionamiento, a partir de la creación de escenarios de planificación-gestión, generalmente a cargo de un grupo inicial de decisores técnicos, comunitarios, académicos, funcionarios gubernamentales y dirigentes de organizaciones no gubernamentales.

## VIII-ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS VIVIDAS EN ARGENTINA, RELACIONADAS CON EL DESARROLLO LOCAL

### a) Análisis del caso San Francisco, en la provincia de Córdoba

San Francisco es una ciudad ubicada al noreste de la provincia de Córdoba, en el límite con Santa Fe, y dista 200 Km de Córdoba Capital. Tiene aproximadamente 60 000 habitantes, y cuenta con numerosas asociaciones vecinales, profesionales, educativas y de otros servicios. Aparte de ser un centro comercial y de servicios para una extensa área rural, posee un gran desarrollo industrial: cuenta con un parque industrial modelo, con 27 plantas industriales instaladas en una ubicación estratégica, en el centro geográfico del MERCOSUR.

Para su Municipalidad hicimos desde nuestra Universidad un trabajo de relevamiento de requerimientos y necesidades sociales, mediante metodologías cualitativas, para formular el Plan Estratégico de la ciudad, en base a las siguientes recomendaciones:

- Hay que estimular **la representación institucional y la participación real de los ciudadanos**, evitando la laxitud en el compromiso contraído y el hecho de que los agentes privados sean meros observadores o demandantes.
- Hay que crear una **red comunicacional** que relacione las instituciones públicas, privadas e intermedias,
- Se debe fomentar la **participación del agro** en todas las fases del Plan, creando Consejos Zonales o figuras equivalentes.
- Se debe desarrollar una adecuada **estrategia de marketing** político para instalar el Plan Estratégico en la comunidad, procurando obtener el mayor grado de involucramiento e incidencia posible.
- Se deben generar **mecanismos institucionales** apropiados para lograr el riguroso cumplimiento de los objetivos técnicos de cada actividad que se estipule como realizable.
- Pensamos que mediante **metodologías participativas** (reuniones sectoriales y transversales, encuestas, entrevistas, acercamiento de los

funcionarios a los diversos sectores de la comunidad, apertura de vías comunicacionales directas, etc.) es posible integrar a los vecinos en el relevamiento de la información, la priorización de las necesidades y la búsqueda y definición de las soluciones.

- La **planificación estratégica** es el instrumento idóneo para sistematizar la acción municipal, dándole coherencia y proyección hacia el futuro. Para definir estrategias de acción viables y eficaces se debe incorporar a la comunidad al proceso de planificación, pero para poder planificar acciones en forma participativa es necesario trabajar a escala local, a partir de unidades territoriales pequeñas y homogéneas.
- Es necesario, como lo señaláramos con anterioridad, retomar la **planificación estratégica** como función sustantiva de la gestión de la ciudad, apoyada en una prospectiva de mediano plazo, con cualidades flexibles (por ejemplo, considerar escenarios futuros alternativos, el análisis del pasado al presente y del presente al futuro, entre otras herramientas) que respondan a las demandas de nuestro tiempo.

#### **Objetivos políticos directos:**

##### 1. Lograr una adecuada convergencia entre la capacidad de gestión de los funcionarios y la capacidad de participación de los ciudadanos organizados.

- Aportes de la capacidad de gestión del funcionario.
- Aportes de la participación ciudadana organizada e individual.
- Valores emergentes de su interacción.
- Técnicas de convergencia gestión - participación.

##### 2. Lograr un funcionamiento de eficiencia creciente en las organizaciones sectoriales de la comunidad, para compatibilizar sus proyectos y dar sinergia a sus realizaciones.

##### 3. Lograr una vinculación efectiva de San Francisco con los otros municipios de su área de influencia en las provincias de Córdoba y Santa Fe, para

favorecer la realización de objetivos regionales por medio de su mutua colaboración e incremento de su influencia sobre los poderes provinciales y nacionales.

4. Lograr una adecuada articulación de la gestión local con las políticas de desarrollo provincial y de integración de la Región Centro.

5. Proponer y explicitar estrategias para reforzar los vínculos internacionales del Municipio y su área de influencia a nivel del Mercosur y del mundo.

### **Objetivos políticos indirectos.**

1. Difundir modalidades eficientes de trabajo en equipo y de participación amplia.

2. Definir un área de objetivos y políticas de Estado, cuya continuidad sea respetada por los diversos partidos políticos que puedan acceder al poder en el futuro.

3. Favorecer un proceso de mejora continua y calidad total de la organización y los procedimientos administrativos de la Municipalidad.

Tal fue el esquema general. No podemos (por su extensión) consignar aquí el detalle del contenido de cada tema, pero apuntamos que ocurrió algo que temíamos: una elección posterior, donde ganó otro partido, llevó a que el Plan Estratégico fuera encajonado, pero fue retomado en el período siguiente...

### **b) Analisis del Caso Rafaela, en la provincia de Santa Fe**

La ciudad de Rafaela está ubicada en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, a 90 km de la capital provincial y tiene aproximadamente 95.000 habitantes. Es el centro comercial y de servicios de una extensa zona rural y tiene además

un gran desarrollo industrial, con 42 empresas metal-mecánicas, autopartistas y alimenticias, con una amplia oferta exportable.

Su Municipalidad inició en 1991 un proceso de mejora continua de la calidad de sus servicios, que le deparó el Premio Nacional a la Calidad Total en 1995. En 1997 hicimos para nuestra Universidad un estudio sobre el caso, que fue publicado. Hasta el día de hoy (pues el proceso ha tenido mucha continuidad política) Rafaela se distingue por un alto nivel de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, por el involucramiento de los jóvenes en la realización de actividades de servicio público, y por la continua relación de la Municipalidad, a través de una Secretaría de Gestión y Participación, con las empresas privadas y las instituciones sociales para la promoción del desarrollo económico y la consolidación del capital social.

Rafaela es un buen ejemplo de lo que puede lograrse, en términos de ganar-ganar, mediante relaciones Estado-Sociedad cooperativas y comunitarias, en programas de gestión asociada. En lo interno de la Municipalidad, el mismo criterio de mejora continua ha requerido la capacitación permanente del personal y la revisión-simplificación de los trámites burocráticos, con logros destacables.

### **c) Análisis del caso Maipú, en la provincia de Mendoza**

Maipú es una ciudad mendocina, ubicada a 14 km. de la capital provincial, que con su ejido urbano y su área rural circundante abarca 717 km<sup>2</sup>. y tiene una población total de aproximadamente 154.000 habitantes. Su actividad económica es principalmente agro-industrial, de vitivinicultura y olivicultura, para el mercado nacional y para exportación principalmente. Tiene 2800 comercios, 167 bodegas y 588 industrias diversas.

La Municipalidad tiene 1500 empleados e incursiona en el tema de la Gestión de Calidad desde 1990. En 1994 ganó el Premio Nacional a la Calidad, y lo revalidó en el año 2004. Desde el 2005 tiene certificación de calidad ISO 9000 2000 en toda su estructura y funciones, que fue obteniendo gradualmente y por

sectores, incluso en el Consejo Deliberante (caso único) donde la gran mayoría de las ordenanzas son aprobadas por unanimidad, luego de muchos estudios, pese al pluralismo político de su composición.

Una obra muy notable de esta Municipalidad es la creación de una planta de reciclado de residuos sólidos, que produce plástico y metal enfardado para reutilización y sobre todo la producción de “compost” por transformación biológica de residuos orgánicos, que es utilizado para transformar los pedregales desérticos de los alrededores en tierras aptas para el cultivo de vides bajo riego por goteo, sistema desarrollado bajo asesoramiento israelí.

Esa empresa está gestionada en forma mixta (público-privada), es rentable y fuente de ingresos municipales, y ha creado puestos de trabajo estables y con protección legal para todos los “cirujas” y “cartoneros” que medraban en la antigua quema de basuras...

Hemos tenido oportunidad de participar en la capacitación en gestión organizacional de funcionarios de esa municipalidad, y de constatar en visitas la conveniencia del uso de la norma de calidad ISO 9000 2000 para elevar la calidad de los servicios públicos, y permitir la realización de lo que quizás sea el principal rasgo distintivo de ese gobierno municipal.

Nos referimos a que el planeamiento estratégico, el Plan de Gobierno, especialmente las inversiones en obra pública, está íntegramente desarrollado con la participación de asambleas populares distritales, que se realizan todos los años para el presupuesto del siguiente año, según un programa llamado PAR (Participación Activa Responsable) según el cual se realizan en cada distrito tres reuniones: la primera para definir los requerimientos y prioridades de la población, la segunda para presentar informes técnicos de viabilidad por parte de los funcionarios municipales y la tercera para votar qué proyectos viables desean los ciudadanos que sean realizados. Esta experiencia reiterada de democracia representativa y participativa a la vez viene dando muy buenos resultados, incluso desde el punto de vista del control ciudadano y de la transparencia de la gestión.

#### **d) Análisis del caso Jesús María, en la provincia de Córdoba**

Jesús María es una ciudad de la provincia de Córdoba, ubicada a 48 km. de la capital de la provincia; es cabecera del departamento Colón y centro de una región agrícola-ganadera muy desarrollada y con varios otros centros urbanos integrados en una región. Su radio urbano abarca 2300 Ha. y tiene una población de aproximadamente 37.000 habitantes. Su perfil económico es predominantemente comercial y de servicios públicos y privados para toda esa región. También tiene cierto perfil turístico, especialmente por ser sede de un festival folclórico famoso en Argentina. Asimismo presenta actividades industriales, de tipo metal-mecánico, alimenticio y de artículos de limpieza y cosmética.

Allí hemos trabajado, y tenemos previsiones para continuar haciéndolo, en procesos de capacitación del personal municipal en temas de gestión organizacional, con la participación de gente de otros municipios y de organizaciones no gubernamentales y empresas de la región, con miras al desarrollo de futuras gestiones asociadas.

De esos cursos han surgido propuestas de mejora de los procedimientos internos de la municipalidad y de sus relaciones con la comunidad. También ha surgido de allí la idea de poner en marcha otro tipo de capacitación, para el ingreso por idoneidad a la función pública y para definir los ascensos en las carreras administrativas.

En paralelo, se han realizado tareas de asesoramiento sobre temas específicos, como es el registro, atención y seguimiento de los reclamos de los ciudadanos hasta la medición de la satisfacción de los requerimientos.

#### **e) Análisis del caso La Falda, en la provincia de Córdoba**

La Falda es una ciudad ubicada en el Valle de Punilla, de neto perfil turístico desde principios del siglo XX, o quizás antes, ubicada a 70 km. de la capital de

la provincia. Su radio urbano es de 1065 Ha. y tiene una población de aproximadamente 15.000 habitantes. Es sede de la Región Punilla, que abarca a varios otros municipios del valle, y allí se realizaron los cursos del Diplomado en Gestión Pública que dicta nuestra Universidad.

Una de las consecuencias promovidas por esa actividad fue la creación del Consejo de la Ciudad, una asociación de cámaras empresarias, organizaciones no gubernamentales y centros vecinales, que le da voz y presencia a la comunidad para interactuar con la Intendencia y el Consejo Deliberante, que han comprendido perfectamente, por su parte, la conveniencia política de contar con un interlocutor con el que se pueda dialogar y acordar consensos razonables.

De hecho, cuando el Intendente tuvo la idea de encomendar a nuestra Universidad y a la Universidad Nacional de Córdoba, en forma conjunta, la elaboración del Plan Estratégico de la ciudad, luego de obtener el apoyo del Consejo Deliberante, lo primero que pidió fue lograr el consenso del Consejo de la ciudad, y que el mismo participe en la elaboración del plan.

Estamos en los pasos iniciales de este nuevo proceso y es temprano aún para sacar conclusiones, pero todo indica que el clima político del proceso es positivo y que, probablemente, esta tarea será un caso más de planificación participativa y gestión asociada.

## **IX-CONCLUSIONES GENERALES**

Luego de la Introducción, en el segundo capítulo, sobre “Ciencia Política y técnicas de acción social” hemos visto que en ciencias sociales el enfoque interdisciplinario es necesario para no fragmentar excesivamente su objeto y para pasar de la descripción a la explicación de los fenómenos; y que la construcción de la ciencia no deben ser subordinada a las finalidades de la política práctica, pero que una vez construida puede ser fuente generadora de métodos, técnicas y herramientas que ayuden a una conducción inteligente de la acción política y a la obtención de resultados acordes con las previsiones en temas tales como la planificación, la conducción de procesos y la gestión de la calidad.

En el tercer capítulo, “Fundamentos teóricos del planeamiento participativo y la gestión asociada”, hemos visto que la planificación participativa y la gestión asociada son expresiones de una democracia de masas madura, con un buen equilibrio en la interacción Estado-Sociedad, que encuentran su fundamento teórico en la teoría del proceso de democratización, como salidas superadoras de la crisis de la representación política; en la teoría del desarrollo político, especialmente por el incremento de las variables de participación; en la teoría del proceso de mejora continua de la calidad, como camino de mejor atención de los requerimientos de los ciudadanos y en las teorías de la representación política y de la participación política, que no son opuestas sino que pueden reforzarse mutuamente.

El cuarto capítulo, “Consideraciones generales sobre el planeamiento participativo y la gestión asociada” muestra que, en el escenario político actual, en casos, en casos como Argentina, la demanda de planificación participativa y gestión asociada se ha vuelto perentoria por la magnitud de los problemas sociales generados por la experiencia neoliberal, que plantean un necesario cambio cultural y una re-equilibración de la relación Estado-Sociedad; y desciende luego a los detalles del tema específico para puntualizar las instancias del proceso participativo y los componentes sustantivos de la gestión asociada y del trabajo social en redes.

El quinto capítulo, “Roles y vínculos del Estado”, a partir de una visión de perspectiva histórica sobre el proceso de la formación del Estado en Latinoamérica, a partir del período de las guerras de la independencia, de las guerras civiles y de su posterior consolidación, detalla las cuestiones centrales y las tensiones existentes en su agenda actual, en su relación con los estados sub-nacionales (provincias y municipios), con el mercado, con la sociedad civil y con la globalización, en la actual crisis mundial, o sea, con los ámbitos originarios de los problemas que requieren planificación y gestión.

El sexto capítulo, “Metodologías de la planificación participativa” entra ya en el detalle de las propuestas metodológicas derivadas de la Ciencia Política y de otras ciencias sociales, para plantear los cursos de acción recomendados para las diversas etapas de la planificación participativa: preparatoria, de implementación estratégica, y de reformulación y ajuste.

En el séptimo capítulo, “Metodologías de gestión asociada y trabajo en redes”, la gestión asociada, como trabajo efectivo de realización socio-estatal es vista como forma de trabajo superadora de otros enfoques, y en función de sus fines y objetivos se detallan orientaciones metodológicas para orientar la labor de los facilitadores en los plenarios-taller, para conocer y analizar las situaciones que se viven en la marcha de los proyectos, para la formación de grupos para tareas específicas, y para evitar la comisión de errores que dificultan e incluso pueden hacer fracasar las tareas emprendidas. También se detallan los elementos de registro y el comportamiento de las redes sociales.

Por último, en el octavo capítulo, “Análisis de experiencias vividas en Argentina relacionadas con el desarrollo local”, se describen casos concretos de aplicación práctica de las técnicas analizadas, en relación con la promoción del desarrollo local en comunidades y municipios pequeños y medianos. Se trata de casos que hemos estudiado personalmente o en cuya evolución hemos intervenido o estamos interviniendo, llevando a cabo tareas de capacitación y asesoramiento, y que a nuestro entender muestran claramente el valor de diversas modalidades de gestión participativa para favorecer el desarrollo

integral de las comunidades y la mejora de la calidad de vida de las personas que las integran.-

**Eduardo Jorge Arnoletto**

## X-BIBLIOGRAFIA

ARNOLETTO, Eduardo Jorge:

- **Aproximaciones a la Ciencia Política** (2000) Editorial Triunfar – Córdoba (Arg.) ISBN 987-9449-13-4
- **Curso de Teoría Política-2t.** (2000) Editorial Triunfar – Córdoba (Arg.) ISBN 987-9449-15-0. También edición electrónica en [www.eumed.net/libros](http://www.eumed.net/libros)
- **Glosario de Conceptos Políticos** (2000) Editorial Triunfar – Córdoba (Arg.) ISBN 987-9449-12-6. También edición electrónica en [www.eumed.net/dices](http://www.eumed.net/dices)
- **Técnicas Politológicas para la Gestión de Proyectos Sociales** (2000) Editorial Triunfar – Córdoba (Arg.) ISBN 987-9449-21-5. También edición electrónica en [www.eumed.net/libros](http://www.eumed.net/libros)
- **Globalización, Regionalización y Situación Nacional Argentina** (2000) Editorial Triunfar – Córdoba (Arg.) ISBN 987-9449-09-6
- **Métodos, técnicas y herramientas de gestión política:** Libro en preparación.

CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica: **La gestión asociada: una utopía realista.** Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Universidad de Buenos Aires. [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros)

JAGUARIBE, Helio: **Desarrollo político: sentido y condiciones.** Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

JAGUARIBE, Helio: **Brasil, sociedade democratica,** José Olympio Ed., Rio de Janeiro, 1984.

LABOUCHEIX, Vincent: **Tratado de la Calidad Total,** Ed. Limusa, México DF, 1994

OSZLAK, Oscar: **El Estado democrático en América Latina y el Caribe**, Documentos, Nueva Sociedad. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

POGGIESE, Héctor et al.: **El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad**, FLACSO, Buenos Aires. [www.monografías.com/trabajos901](http://www.monografías.com/trabajos901)

RAMOS, José María y REYES, Marcela: **Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada**, DEAP, COLEF, UABC, México. [www.publicaciones.cucsh.udg.mx](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx)

REDIN, María Elena y MORRONI, Walter Fabián: **Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana**, PPGA/FLACSO, Buenos Aires. [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar)

SARTORI, Giovanni: **La Política. Lógica y método en las ciencias sociales**. Ed. FCE, México DF, 1984.