

# **Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana**

*María Elena Redín<sup>1</sup>  
Walter Fabián Morroni<sup>2</sup>*

## **PRESENTACIÓN**

Las metodologías que aquí presentamos se reúnen en lo que hemos denominado Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes. La conforman en la actualidad siete metodologías, aplicadas en distintas experiencias, que fueron surgiendo de la habitual confrontación y ajuste entre teoría y práctica que caracteriza esta forma de trabajo. En el presente artículo nos referiremos sólo a dos de ellas: a. “Planificación Participativa para Escenarios Formalizados de Planificación Gestión” y b. “Gestión Asociada para implementación estratégica y/ o Gestión intersectorial de la complejidad y/ o Gestión de redes”.

Partiendo de un marco teórico que da lugar a la concepción metodológica que las sustenta, nos centraremos luego en las modalidades prácticas de cada una, ejemplificando algunas de sus particularidades e innovaciones en casos relevantes.

El texto que sigue recoge reflexiones ya formalizadas y dispersas en variados artículos, informes de proyectos y otros documentos, así como otras que surgen de la utilización de las diferentes metodologías en proyectos y prácticas actuales.

---

<sup>1</sup> Profesora de Historia y Psicóloga Social, integrante del Área PPGA/ FLACSO y de las Redes PPGA. e-mail: [meredin@flaco.org.ar](mailto:meredin@flaco.org.ar)

<sup>2</sup> Arquitecto y Especialista en Planificación Urbana y Regional, integrante del Área PPGA/ FLACSO y de las Redes PPGA. e-mail: [wmorroni@hotmail.com](mailto:wmorroni@hotmail.com)

## CONCEPCIÓN METODOLÓGICA DE LA FAMILIA PPGA

La Familia de Metodologías PPGA se sustenta en una concepción que hace eje en el aumento de la participación popular en la formulación de políticas públicas, materializada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y Sociedad.

Procuraremos esclarecer ante todo algunos interrogantes que surgen cuando hablamos de participación, planificación y un modo de gestión innovador.

¿Qué significamos con participación?. Aquí debemos atender la lógica desde la que pensamos y actuamos, ¿desde la lógica del mercado, como “consumidores” deseosos de conocer y ejercer nuestros derechos, utilizando los mecanismos existentes para reclamar por ellos?, o desde una lógica social, comunitaria, colectiva “personas en situación ciudadana” que participan en el modelo de toma de decisiones y construyen propuestas de resolución.

Esto supone definir ¿cómo concebimos a la democracia? Si como mecanismos pre-establecidos, que convierten a la misma en un “mito” inmodificable, o como un conjunto de reglas perfectibles.

Al pensar ¿quién participa?, es necesario identificar nuevamente desde qué lugar lo hacemos: si consideramos que hay “personas que saben” y otras que no, estaríamos realizando una discriminación entre los que pueden o no participar; además de no ser coherentes con lo que sostenemos: que el aporte del hombre común, del que tiene el conocimiento por la vivencia cotidiana, es invaluable y constituye un saber tanpreciado y necesario como el académico. Todos poseemos “saberes e ignorancias”, que es necesario interrelacionar y complementar para la construcción de un conocimiento colectivo.

¿Con qué compromiso/objetivo se convoca a la participación? para cumplimentar requisitos de procedimientos normados por alguna ley?, porque tenemos una mirada “progresista” y hemos incorporado en nuestro discurso la palabra participación?, o porque creemos que con ésta lograremos identificar algún cierto tipo

de "identidad" que pueda ser demostrada y nos ayude a insertarnos mejor en el discurso de la globalización?

Podríamos pensar en aprovechar semejante oportunidad para aportar en la recomposición del tejido social lesionado y fragmentado en forma cada vez más profunda, en proponernos la construcción de una "identidad colectiva" que nos sirva como motor de un desarrollo sustentable (entendido este último "como un asunto de elección colectiva").<sup>3</sup>

Hay que pensar en qué ocasiones se convoca a participar. ¿Frente a situaciones puntuales o coyunturales? Por lo general se lo hace tomando a los problemas como cuestiones focalizadas, simplificadas. Son escasas las convocatorias a procesos de aprendizaje de la participación que a su vez sean proyectos, que tomen los problemas en su complejidad.

Por tanto decimos, para revertir estos procesos, la convocatoria a participar debe hacerse disponiendo de un marco conceptual pertinente, con métodos y prácticas coherentes.

Respecto a la planificación, cuando está referida a lo socio urbano, es una política pública y como tal le cabe el análisis de los diferentes modelos de formulación de las mismas. En este sentido nos encontramos frente a un cambio de paradigma. Algunos analistas vienen comprobando la necesidad de pasar del modelo de planificación que sucede en compartimentos estancos en sus instancias de diagnóstico, formulación, gestión, implementación y monitoreo, a otro donde se desarrollen simultáneamente, en un mismo proceso. Esto se complementa con la idea de aprender a aprender, definido también como el juego de la implementación, donde se agregan anticipadamente los actores que se verían involucrados a lo largo del proceso.

Algunas cuestiones que definen el tipo de planificación PPGA en que se fundamenta esta concepción: su origen está dado en la educación popular y la preocupación ambiental en el desarrollo, décadas del '70 y '80 (UNESCO/UNEP); la participación

---

<sup>3</sup> Douglas Torgerson (1993), "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, Luis A. Villanueva (comp.), cap. 6, ed. Porrúa, México.

comunitaria es condición, al igual que la intersectorialidad. Su diagnóstico es situacional, dialógico; el rol de planificador lo realiza un grupo mixto (político, técnico, comunitario) y flexible, que articula recursos y trabajos diversos, co-autor del Plan. La institucionalidad está construida por acuerdo de actores, obteniendo como resultado un proyecto viable y también la producción de un tejido social activo: una red de planificación.

Esta planificación PPGA amplifica la concepción de la PES (Planificación Estratégica Situacional) de Matus<sup>4</sup>, al agregarle el componente participativo y dialógico y se diferencia del modelo corporativo empresarial en que sustenta la experiencia actual de la llamada Planificación Estratégica (PE)<sup>5</sup>

En cuanto a la gestión, es decir los procedimientos aplicados a las prácticas cotidianas para el desarrollo e implementación de los procesos/proyectos, con sus estrategias y acciones: ¿Es autogestiva, delegada, centralizada o asociada?

La idea de gestión a la que nos estamos refiriendo es asociativa, de construcción conjunta entre organizaciones del estado y de la sociedad, la co-gestión es una propuesta de cambio frente a las prácticas lobbystas, los grupos de presión, el amiguismo, las relaciones bilaterales-clientelistas, etc. Tal asociación, implica una lógica diferente, tiene que ver con la disposición y ánimo para asociarse, lo que denominamos “*affetio societatis*”.

Esta concepción se basa en un único proceso de transformación constante sobre una propuesta que tiende a superar las restricciones de la planificación tradicional y va más allá de lo

---

<sup>4</sup> Ver Carlos Matus (1988), Planificación de situaciones. FCE, México.

<sup>5</sup> Ver Miguel Martínez López (1998), “Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad” en Revista Interamericana de Planificación (Ecuador) Vol. XXX, Nros. 117 y 118,

Pedro Novais (1999) “Uma critica ao conceito de espaço no planejamento estratégico” IPPUR/UF RJ: Rio de Janeiro,

Héctor Poggiese (2000), “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”; en Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores, Ana Clara Torres Ribeiro (organizadora); CLACSO; Bs.As.

alcanzado por la investigación-acción, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social.

La idea central es la de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar.

Ha evolucionado durante tres décadas en diversas oleadas teóricas y prácticas hasta situarse en los últimos años, en el plano de proyectos y planes de desarrollo regional y local, en la elaboración de políticas públicas de gran complejidad con participación múltiple y en la configuración de actores colectivos sustentados en la idea de redes mixtas sociogubernamentales.

A modo de síntesis, se subrayan los rasgos fundamentales:

*Co-gestiva*: modo específico de planificación y gestión realizados en forma compartida entre el Estado y Sociedad que sostiene que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que aún cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las resoluciones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser participativamente articulada.

*Integral*: Si bien un tema es el convocante, el aglutinante en el inicio de los proyectos en red, su tratamiento se realiza interrelacionando las dimensiones temáticas conexas, dando lugar al tratamiento de la complejidad que es inherente a esa situación.

*Interdisciplinaria e intersectorial*: el escenario necesita incluir diferentes lógicas, muchas visiones, en relación de intercambio.

*Los proyectos son redes mixtas socio-gubernamentales*: sus componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad y del campo estatal y agrega actores que se articulan en múltiples planos, éstos en cierta forma están sometidos a tensión porque tienen que practicar la horizontalidad en las relaciones, aunque desempeñen posiciones sociales y gubernamentales jerárquicas y sus relaciones sean objetivamente verticales. Crear un modelo de trabajo y gestión

de esta naturaleza es “construir una nueva provincia de significados”<sup>6</sup>.

*Procesual*: práctica que implica la idea de tiempo, de agregación, construcción de un sistema activo. Instala la idea de participación como proceso.

*Construye consenso*: la búsqueda de soluciones no procura una decisión impositiva, sino que lo que se produzca como decisión sea construido por los diversos actores.

*Incluye las cuestiones del desarrollo urbano-socio-ambiental*: que quedan sin asignación de responsabilidades: la multiétnicidad y el pluralismo cultural; las catástrofes y desastres; el desarrollo local en zonas sin rentabilidad económica; los valores de la calidad ambiental en urbanizaciones “pre ciudad global”; la socioeconomía o las economías solidarias como formas no capitalistas en el mercado; el desarrollo de la capacidad popular en la toma de decisiones en la ciudad.

### FAMILIA DE METODOLOGÍAS PPGA

(metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada)  
elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes

1. *Planificación Participativa para escenarios formalizados* de planificación gestión;
2. *Gestión Asociada* para implementación estratégica y/ o gestión intersectorial de la complejidad y/ o gestión de redes.
3. Planificación gestión con *Información, Consulta y Consenso* (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/ o para proyectos simultáneos y múltiples;

---

<sup>6</sup> Gilberto Velho (1994), "Projeto e metamorfose, antropologia das sociedades complexas", ed. Zahar, Rio de Janeiro.

4. *Prospectiva Participativa* aplicada a escenarios de planificación gestión (escenarios futuros en escenarios presentes, por retrospcción)

5. *Audiencias Públicas participativas*

6. *Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales*

7. *Planificación-acción con participación comunitaria para la elaboración de Mapas de Riesgo*

## **EVOLUCIÓN HISTORICA. EL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y SUS REPERCUSIONES.**

Podemos reconocer diferentes etapas evolutivas en el desarrollo de las metodologías PPGA:

- una inicial “capacitadora y pedagógica” (1973-1982), donde se utilizaba la *Metodología FLACSO para la planificación y gestión integradas de programas y proyectos*;
- una segunda de “escenarios formalizados de planificación-gestión” (1983-1992) sistematizada por la *Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (planificación participativa y gestión asociada)*, cuya aplicación se realizaba favorecida por la recuperación democrática y una cierta voluntad política explícita; y
- una tercera, la actual (1993-2002), de “construcción de la voluntad política” donde se crea la *Familia de Metodologías PPGA* para compensar, en base al uso combinado de varias de ellas, las dificultades que presentaba el contexto restrictivo.

En la inicial, la transferencia se realizaba por cursos y estudios de caso informando su disponibilidad. La versión 1984<sup>7</sup>, no recogía todavía la reflexión sobre las experiencias que se venían realizando en otros países. Los requisitos para su mera transmisión por procesos capacitadores o para su aprovechamiento como recurso pedagógico eran mínimos, equivalentes a los de cualquier simulación contenida en programas de capacitación.

Ubicamos la segunda etapa<sup>8</sup> a partir de que la metodología sufre una profunda transformación cuando se propone aplicarla en condiciones de “voluntad política explícita”. Para eso era necesario hacerse cargo de los procesos políticos que estaba viviendo América Latina. El Estado o los Estados-Nación tenían condiciones y vocación de planificar y se los podía reconocer como “el actor” con iniciativa y obligaciones en este sentido, en relación a todos los demás actores.

En la tercera etapa<sup>9</sup>, nos encontramos en contextos donde se hace necesario “construir esa voluntad política” que no aparece fácilmente o no tiene “condiciones naturales” para existir<sup>10</sup>. El tejido social se encuentra fragmentado, en parte por los efectos en las prácticas sociales de los procesos de dictaduras militares y la profundización del modelo neoliberal subsiguiente, afectando no

---

<sup>7</sup> Ver Héctor Poggiere, (1989) “Planificación y estilos de desarrollo”. Metodología, teoría, escenarios de planificación para Seminario de Escenarios prospectivos del Programa UNESCO. MCBA/FLACSO.

<sup>8</sup> La primera vez que se utilizó este esquema de ciclo metodológico y voluntad política explícita fue en ocasión del proyecto en Nicaragua, en 1983, y enseguida en Costa Rica, en 1984, siendo sus hitos siguientes más importantes: Concepción del Uruguay, 1985/87 y 1996; CYMAT-Condiciones y medio Ambiente del Trabajo en Río Negro, 1985/86; Pilquiniyeu y Región Sur de la Provincia de Río Negro, 1987/93; Lobos, 1989/90; Bolivia, 1990/92; Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires 1990 en adelante.

<sup>9</sup> Algunos proyectos donde comenzaron a combinarse el ciclo de escenarios formales de planificación con las nuevas aplicaciones metodológicas que la realidad exigía son: Plan de Manejo del Parque Avellaneda; Casa de la Ciudadanía y los vecinos de Villa Crespo y alrededores, ambos desde 1994 en adelante; Sur del Conurbano bonaerense (SurCo), 1997 en adelante; Gestión Asociada para el Plan de Sector de Palermo, 2000 en adelante; Proyecto de Revitalización del Mercado Vélez Sarsfield, 2001 en adelante.

<sup>10</sup> Estamos hablando de condiciones no sólo contextuales, sino también socio-culturales, es decir que el propio texto tiene dificultades para pensarse a sí mismo, poder visualizar alternativas y construir voluntades en torno a las mismas.



sólo los aspectos económico-financieros, sino también el rol del Estado, los valores sociales y culturales, las prácticas políticas, etc. El de los `90, fue un contexto adverso a la participación social, tanto el Estado como la sociedad, la subestiman y descaracterizan.

Es aquí donde, la concepción metodológica, produce una ampliación de su marco referencial e incorpora decididamente la noción de redes, sumándole innovaciones que dan lugar al concepto de “redes mixtas sociogubernamentales de planificación participativa y gestión asociada”. Se da un proceso de apertura y crecimiento de lo que originariamente se denominó Metodología FLACSO de Planificación-Gestión Integradas o Escenarios Formales de Planificación-Gestión, a partir del cual se consolida la Gestión Asociada como metodología autónoma.

En esta etapa se van creando y combinando distintos aportes metodológicos de acuerdo a los requerimientos y coyunturas de cada experiencia/proceso, identificando y produciendo las conceptualizaciones correspondientes.

Todos estos modelos metodológicos se agrupan en lo que denominamos “Familia de Metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada)”. Son una familia porque todas participan de la misma concepción, aunque difieran sus dispositivos metodológicos.

## **CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN<sup>11</sup>**

Algunas condiciones tienen que ser cumplidas para organizar y formalizar estos escenarios y para que las decisiones que ahí se tomen formen parte del proceso decisorio. Son tres los pre-requisitos necesarios: que exista voluntad política expresa o a construir -en ciertas circunstancias el avance del método favorece la formación de la voluntad política-, que se disponga de metodologías específicas y que haya ganas de participar.

---

<sup>11</sup> Párrafos extractados de H.Poggiese y M del C. Francioni (1993), "Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre estado y sociedad", FLACSO-Argentina y de Héctor Poggiese (2000) op.cit.

En el marco presente del ajuste, la reforma del Estado, la mundialización, estos escenarios participativos necesitan responder a -por lo menos- cinco nuevas condiciones, además de aquellas tres:

1. El desarrollo local: debe estar instalado en un lugar articulado entre estado y sociedad que implique la elección de una escala donde se puede desarrollar un proyecto de naturaleza microregional o local, en el sentido de una agregación de intereses.

2. La relación entre estado y sociedad con la posibilidad de hacer un nuevo pacto: un lugar de intersección estado-sociedad, con participación en lo horizontal y lo vertical de distintos niveles de decisión, inclusive de los más altos. Aunque haya intereses diferentes, el escenario tiene que asegurar la posibilidad de que tengan algo en común.

3. Predisposición a asociarse: condición de intercambio entre los actores, que sea creíble y creativa. Que exista el compromiso de fortalecer a los actores más débiles, de permitir que crezca el desarrollo del valor relativo de la presencia de la sociedad, y sobre todo, que se reconozca la disparidad inicial en que los actores se encuentran. Por tanto, lo primero que tiene que incluir es la voluntad de asociarse, de tener un socio con el que se pueda relacionar, si es el estado, que esté capacitado, informado y pueda cooperar y que al mismo tiempo sea autónomo. El escenario tiene que tener la idea de sociedad. Si no se da, las relaciones dispares van a seguir siendo sostenidas.

4. Eficiencia y eficacia en la acción del estado que descentraliza: las políticas de descentralización en las que estamos hoy involucrados por la reforma del estado, suponen que éste tiene que tener políticas diferenciadas en descentralización y comprometerse con los resultados de esa política, no aislarse. Por tanto, que en sus iniciativas de desarrollo local o transferencia de ciertas responsabilidades a la sociedad, sea copartícipe, responsable de sus resultados y acepte la idea que en esos escenarios está el germen de un contrato social. Una manera concreta de asumir esta situación actual en el cual estado y sociedad debieran asociarse para transformaciones de naturaleza progresiva, y desde ese punto de vista, la idea de contrato tiene que estar.

5. Compromiso y ampliación del proceso democrático: cada proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar un proceso de ampliación democrática, de profundización del proceso de democratización, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y de reformulación del pacto de representación. Los cambios que están habiendo son muy rápidos en la sociedad, el conocimiento no alcanza a comprender todas las cosas que pasan, el sistema de representación está bastante débil porque apuesta sólo a los juegos de suma cero y no incorpora la posibilidad de proyectos en los que todos ganen. En estos escenarios tiene que darse la posibilidad de que los responsables de los representantes políticos electos, rehagan las propias prácticas y las propias decisiones y que el proyecto tenga una condición de democratización.

## **A. METODOLOGÍA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA ESCENARIOS FORMALIZADOS DE PLANIFICACIÓN GESTIÓN**

Esta metodología, también conocida como “el ciclo” por los rasgos sustanciales de su versión más reciente<sup>12</sup>, expresa en el proceso evolutivo de la concepción metodológica, el salto de la etapa capacitadora y pedagógica a la de escenarios formalizados de planificación gestión.

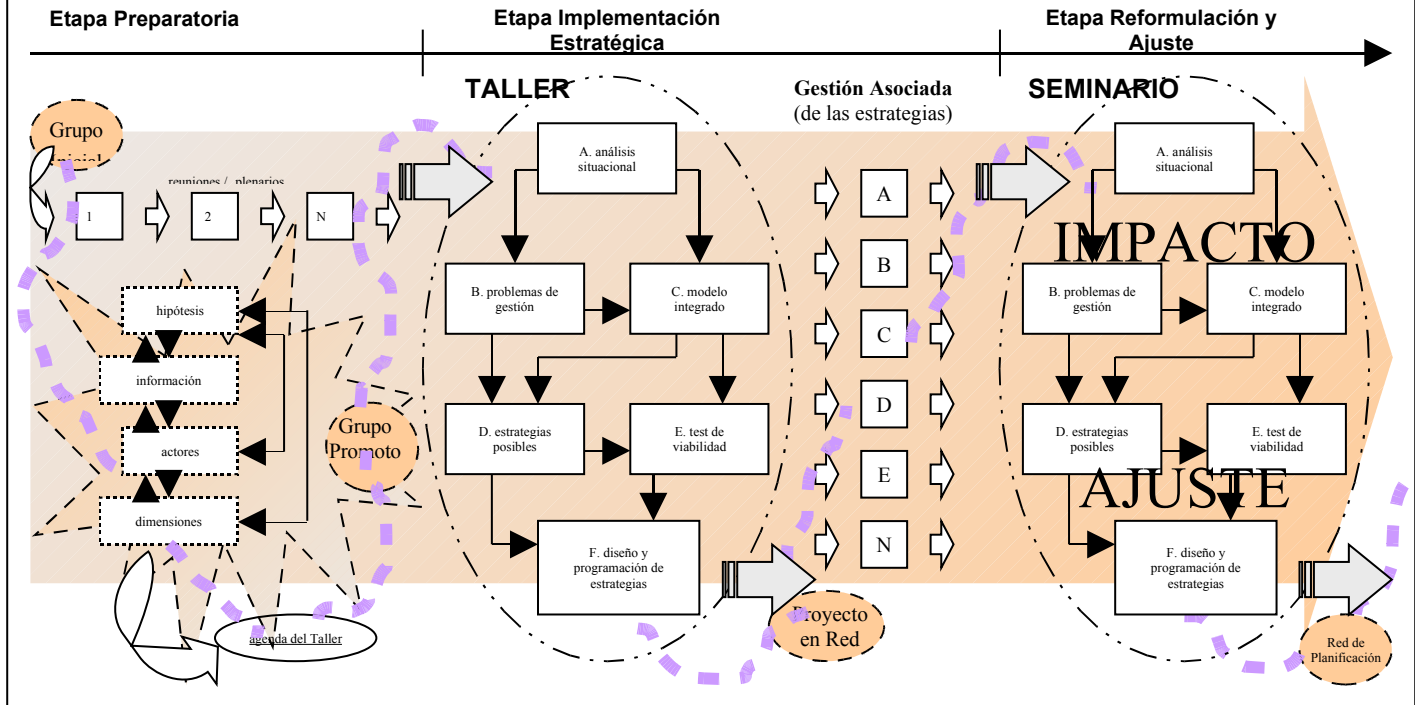
El ciclo de planificación-gestión consiste en la sucesión de tres etapas de un mismo proceso para la formulación del plan, proyecto o política pública: una primera Preparatoria, una segunda de Implementación Estratégica y una tercera de Reformulación-Ajuste (*ver gráfico 1-Ciclo Metodológico*).

---

<sup>12</sup> ver Héctor Poggiese, (1993); “Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (Planificación Participativa y Gestión Asociada)”; Serie documentos e informes de investigación n° 163, FLACSO.

# CICLO METODOLÓGICO

Metodología PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA ESCENARIOS FORMALIZADOS DE PLANIFICACIÓN GESTIÓN de la "familia de metodologías PPGA" (metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada) elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes



La **Etapa Preparatoria** consiste en que, partiendo de la iniciativa de algún/os actor/es del ámbito político, y/o técnico, y/o comunitario -en forma indistinta- se organiza un grupo inicial para promover e impulsar el desarrollo de un proceso participativo y asociado, con el objetivo de resolver una problemática dada, generalmente del orden de lo socio urbano<sup>13</sup>.

Este proceso es conceptualizado como un “escenario” para la articulación de actores pertinentes a la problemática que se quiere resolver, condicionado a que en él se cumplan sus rasgos sustanciales de interdisciplinariedad, intersectorialidad y participación.

Dado el enfoque particular de la concepción PPGA, y la experiencia de procesos de estas características en el campo social del desarrollo, no se trata simplemente de la convocatoria a participar de “todos los actores pertinentes a la problemática”. En función del marco conceptual, se presume, pero también se sabe de la experiencia, que una buena parte de los problemas que surgen en el orden de lo socio urbano tienen su origen en los modos de producir y gestionar las diferentes cuestiones. Es en este sentido que entendemos que, de no mediar reglas de funcionamiento en una metodología diseñada a tal fin, los actores convocados a ese escenario, replicarían sus lógicas sectoriales y razonamientos disciplinares, el verticalismo de sus pirámides organizacionales y sus prácticas clientelares para la construcción de poder.

Además, en la actualidad, el orden de lo cultural se encuentra imbuido de los valores promovidos y diseminados por el modelo neoliberal: individualismo, especulación, discriminación, fragmentación, predominando una marcada tendencia a la

---

<sup>13</sup> La cuestión “socio urbana” es, para nosotros, una cuestión compleja que requiere una mirada compleja y un abordaje de la complejidad. Confirma H. Poggiere (1998) “... la ciudad es una realidad física, tangible. Pero también es, inequívocamente, una construcción social: es el proyecto de una sociedad en un lugar y momento determinados, con su ideología, su cultura, su ética y sus valores, sus relaciones sociales y políticas en interdependencia con una economía siempre compleja. Es así, que toda intervención en el orden de lo urbano significa una intervención en el orden de lo social, ya que a la ciudad la entendemos como un todo complejo en constante evolución y poco predecible”.

interpretación simplificada de las problemáticas desde la lógica económica.

Al replicar sus prácticas replicarían sus resultados: aquellos que configuran la situación presente que se desea resolver. Por esto es necesario una metodología y una voluntad de aplicarla.

La planificación no es, en la actualidad, una capacidad socialmente instalada (ni en el ámbito político, ni en el técnico, ni en el comunitario), menos aún si se trata de “planificación participativa”. Esto significa que, cuando se trata de participar en un escenario de éstas características, “todos/as” tenemos que aprender cómo se hace.

Al mismo tiempo y como condición, es necesario compensar los desequilibrios que existen entre los diferentes actores. Esto se obtiene a partir de la reconstrucción de la información, en base a prácticas que tienden a desarrollar la capacidad de escuchar, de hablar o transmitir en un lenguaje común, de relacionarse de manera multilateral y horizontal, de aprender una situación nueva, un nuevo “saber-hacer”.

Esto tiene que ver también con la voluntad de asociarse -la “*afettio societatis*”- para la empresa que se quiere desarrollar, y de comprender su verdadero sentido. Es fundamental para esta concepción, la construcción de un “nosotros”. Esto significa que no estamos trabajando “para resolverle el problema a otros/as”, o que se trata de un problema que a nosotros/as no nos afecta. Esta mirada integral y compleja de lo socio urbano, nos coloca en un lugar donde, aun sin ser afectados/as directos (necesarios o involucrados) por la problemática en cuestión, estamos interesados/as en su resolución. Eso porque comprendemos a cada una de estas situaciones como una oportunidad para trabajar en cuestiones subyacentes y concomitantes a las identificadas en primera instancia, tales como la recomposición de tejido social, la transformación e innovación en los modelos de gestión, la reformulación de lo político, la resignificación de “lo público”, la construcción de identidad colectiva y proyecto social como motor de procesos de desarrollo local sustentable, etc.

Hasta los primeros años de la década del '90, esta etapa preparaba las condiciones necesarias para la siguiente, Implementación Estratégica. Se aborda la sistematización de “hipótesis”, “información”, “actores” y “dimensiones” de la problemática en cuestión, en un “Documento Base” y en una “Agenda del el Taller” (*ver Glosario*); en esta fase los tiempos no son predeterminados, están signados por el proceso de construcción y maduración de las condiciones mínimas y del desarrollo de las capacidades del actor colectivo configurado desde el principio.

Una vez conseguidas las condiciones necesarias, se pasa a la **Etap**a de **Implementación Estratégica**, que responde a dos situaciones: por un lado, un Taller de planificación participativa, y por el otro, la Gestión Asociada de las estrategias y acciones resultantes.

El desarrollo del Taller demanda un tiempo fijo, predeterminado, que ha sufrido variaciones en función de las diferentes condiciones de los contextos y de sus posibilidades de implementación práctica. Por ejemplo en los 80 y comienzos de los '90, los talleres alcanzaban de 7 a 10 días de trabajo intensivo. En la actualidad es casi imposible implementar un esquema intensivo de esas características: como alternativa el Taller se extiende en jornadas de trabajo distribuidas en el tiempo, concentradas en uno o varios fines de semana, o en dos o tres medias jornadas consecutivas, adaptándose a las serias dificultades de disponibilidad de horario, concentración para la tarea, preparación para la planificación, etc.

En el Taller los asuntos tratados transcurren por un proceso que se estructura a partir de un “análisis situacional”, una identificación de las “problemáticas de gestión”, el desarrollo de un “modelo integrado de procesamiento problemático”, la “prefiguración de estrategias”, el “test de viabilidad” y el “diseño y programación de las estrategias viables”.

Las primeras tres fases de la secuencia lógica, permiten realizar una investigación participativa con finalidad diagnóstica; las últimas tres, conforman un cuadro planificado de acciones estratégicas.

La Gestión Asociada<sup>14</sup>, es una estrategia elaborada en el Taller, para gestionar en conjunto lo que se planificó en conjunto, implementada a través de plenarios periódicos que van dando cumplimiento al resto de las estrategias y acciones del plan/proyecto, los compromisos acordados, las tareas planificadas, los tiempos pautados.

**La Etapa de Reformulación y Ajuste** se materializa con un Seminario que puede realizarse entre 6 y 9 meses de iniciada la implementación estratégica y practicada la gestión asociada derivadas del Taller. En la última década se está ensayando una modalidad que combina y complementa el seminario antes dicho (y a veces lo sustituye) implementado plenarios periódicos de gestión asociada, que permiten el monitoreo y ajuste “en tiempo real”.

El Seminario tiene la misma estructura que el Taller de Planificación Participativa, sólo que aquí las primeras tres fases de la secuencia están orientadas a medir el impacto de las estrategias y de las acciones implementadas, y las últimas tres fases, a ajustarlas y/o reformularlas de ser necesario.

**Innovaciones.** Cabe destacar que desde el 2001 comienza a configurarse una nueva modalidad de implementación del Cielo, lo que confirma la versatilidad de la concepción metodológica, al reutilizar creativamente la familia de metodologías.

Esto puede ser pensado como una suerte de flexibilización, de menor rigor en la aplicación de los mecanismos explicitados y también, como una suerte de aprendizaje en la práctica y transferencia, mucho más ameno, ágil y natural de la metodología en su conjunto. Es, en realidad, un ajuste próximo a las características, prácticas y capacidades del actor colectivo que se va configurando.

Es así como ahora la mayor parte de los procesos transcurren su Etapa Preparatoria mediante un modelo que responde a la Metodología de Gestión Asociada<sup>15</sup>, en torno al cual se van instrumentando situaciones puntuales de Planificación Participativa.

---

<sup>14</sup> Ver en este artículo b. METODOLOGIA DE GESTION ASOCIADA (GA).

<sup>15</sup> ídem



Estas situaciones puntuales se producen diseminadas en el devenir del proceso, y avanzan sobre la etapa de Implementación Estratégica, antes incluso de reunir las condiciones mínimas que posibilitarán el desarrollo del Taller. Eso se debe a que la Gestión Asociada puede utilizarse específicamente para ayudar a desarrollar la etapa preparatoria y, por su propia naturaleza permite anticipar ejercicios parciales del Taller, el “análisis situacional”, el “modelo integrado de procesamiento problemático”, la “ponderación de actores” (para el test de viabilidad), la “programación de estrategias y acciones”, etc., en la medida que el proceso lo va demandando.

## **CASOS RELEVANTES**

### ***Proyecto de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables<sup>16</sup>***

El Proyecto de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables (PRURAI) desarrollado en Concepción del Uruguay entre 1985 y 1987 se inscribe en los primeros casos de aplicación del Ciclo en Argentina. La recurrencia de desastres por inundaciones periódicas era el problema de la agenda de gestión pública que se colocó para resolver con participación social.

Organismos nacionales como Agua y Energía, la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de Concepción del Uruguay, organizaciones locales vecinales, de inundados, académicas e inclusive los tres partidos que componían el Consejo Deliberante compartieron la experiencia y el funcionamiento del Comité de Gestión. En el Municipio -en paralelo- se desarrollaba el PLANUR (Plan Urbano) con métodos tradicionales, lo que facilitó la comparación entre los dos procesos. En PRURAI hubo una secuencia múltiple de escenarios de planificación durante dos años y la gestión asociada de las estrategias. Diversos aspectos del proyecto se implementaron aún en años posteriores (el drenaje para las inundaciones por lluvia, por ejemplo) aunque no se construyeron las defensas para la inundación por el río.

El caso de CU fue ejemplificador en muchos aspectos y se caracterizó por el pluralismo en el uso de metodologías, desde la encuesta sociológica con participación de los inundados en su diseño

---

<sup>16</sup>contacto: [phbazzani@ciudad.com.ar](mailto:phbazzani@ciudad.com.ar)

y ejecución, la aplicación del ICC (Información-Consulta-Consenso) en los diversos barrios de la ciudad como estrategia complementaria de aumento de la participación social, y la investigación acción para situaciones de grupos particulares. Hubo, inclusive, análisis costo-beneficio social realizados con métodos cualitativos y participativos, cuyos resultados fueron en general equivalentes y en otros superiores al análisis costo beneficio económico convencional. Otro detalle significativo fue el de las estrategias de comunicaciones: el comité de Gestión tuvo un programa semanal de radio durante un año y concluyó con un seminario de evaluación y reprogramación que en su transcurso, desarrolló una experiencia de comunicación multimedial de radio, TV y Video.

Los principales aprendizajes se verificaron en los grupos más marginados, entre ellos los inundados, aunque el impacto de la experiencia caló hondo en diversos sectores. Tanto es así que años después, en 1994, en una reunión pública del gobierno municipal con las organizaciones vecinales, comunitarias y académicas, se concluyó en aceptar la demanda social de retomar el planeamiento de la ciudad, que había sido abandonado por gobiernos intermedios. Fue así que el Plan Urbano de la Ciudad se reformuló con las metodologías PPGA, realizándose un nuevo ciclo (1995-96) para toda la ciudad y su región, incluyendo a la ciudad uruguaya de Paysandú, en la otra ribera del río Uruguay.

Las estrategias que se implementaron como consecuencia de la aplicación a escala ciudad-región, dio lugar a diversos proyectos binacionales que asociaban actores de ambas márgenes, una verdadera región urbana binacional en el Mercosur.

Aún con interrupciones, durante una década, los procesos decisionales y la planificación local de Concepción del Uruguay estuvieron orientados por la concepción PPGA. Esa persistencia y apropiación social de las metodologías fue resultado de haber desplegado los ciclos 1985-87 y 1994-96 con apoyo general y voluntad política favorable.

Concepción del Uruguay permitió una sistematización más amplia de la metodología de escenarios formalizados porque brindó una extensa secuencia de escenarios articulados, que hasta entonces no se había conocido en tal magnitud.

### ***Plan de Manejo de Parque Avellaneda (PMPA)***<sup>17</sup>

Estructurado en base a las estrategias del proyecto regional GAO (*ver Casos en ítem Gestión Asociada*) el Plan comienza en 1994<sup>18</sup> en los talleres formales de planificación-gestión, realizados para definir sus propios lineamientos estratégicos, a saber: "reconocimiento del Parque como territorio cultural", "recuperación ecológica y sustentabilidad productiva", "gestión asociada del Plan de Manejo", "integración territorial urbana y sistema de áreas verdes SO de B.Aires" e "impulso a la comunicación y cooperación interinstitucional en el tejido asociativo".

En ellos se incluyen multiplicidad de acciones, programas y proyectos tales como el programa de valoración histórico-cultural y reciclamiento -para protección y uso de los edificios significativos-; la zonificación y definición de usos complementarios; proyectos productivos de rentabilidad socio-ambiental-económica; las reglas de funcionamiento y relación entre intendencia del Parque y Gestión Asociada del Plan de Manejo; un esquema director de áreas verdes integradas para el SO de la Ciudad.

A fines de 1997 se percibe un crecimiento de esta práctica co-gestiva y finalmente las tratativas entre los vecinos con el Vicejefe de GCBA obtienen el resultado buscado: la puesta en marcha de la Mesa de Trabajo y Consenso (MTC). La práctica persistente y coherente de este sistema y los resultados obtenidos dan lugar a la formalización de la experiencia ( decreto 1221/2000) que crea como “organismo fuera de nivel dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente el Area Parque Avellaneda a cargo de un administrador” e “ institucionaliza la MTC como la instancia de participación”.

¿Qué es la MTC? Se trata de un mecanismo de participación abierto y público, ámbito en él confluyen el Gobierno de la Ciudad, representado ordinariamente por el funcionario a cargo y los vecinos ( red de instituciones vecinas al PA, otras redes, grupos, vecinos o usuarios a título personal) interesados y dispuestos a comprometerse

---

<sup>17</sup> contacto [lidiavellaneda@fullzero.com.ar](mailto:lidiavellaneda@fullzero.com.ar); [www.parqueavellaneda.org.ar](http://www.parqueavellaneda.org.ar)

<sup>18</sup> CESAV /RED /GAO /FLACSO, “Plan de Manejo de Parque Avellaneda” .BsAs.1996

por la recuperación y desarrollo de este espacio significativo. Cada uno de estos actores mantienen su autonomía, independencia y estilo propio. En la MTC se elaboran las decisiones que requiere la gestión del espacio público y que serán tomadas por el GCBA (en uso de sus legítimas facultades y atribuciones) y asumidas como tareas por los diversos actores (estatales, comunitarios o privados) según sus incumbencias o lo que en la mesa se acuerde.

A seis años de la elaboración del Plan de Manejo, en virtud de las transformaciones que se han generado y poniendo en práctica la tercera etapa (Reformulación y Ajuste) de la metodología de Escenarios formalizados, la MTC convoca a Jornadas de Actualización<sup>19</sup> de estrategias, planes y proyectos. Las estrategias que se diseñan son coherentes con la integralidad del plan: la de cultura, de redes, regional urbana, de ecología, polideportivo y de Gestión.

A los fines del presente capítulo, transcribimos sólo la de gestión “reconfirmación de la necesidad de un grupo “*Gestión de la Gestión*” y reformulación de su papel como custodio de la implementación del Plan de Manejo y la metodología, a través de una nueva composición acorde a sus funciones, con definición de su mecanismo de trabajo y agenda” .

### ***Plan de Manejo del Parque Municipal Villa Albertina***<sup>20</sup>

En el año 1999, el predio de 19 hectáreas conocido como “las piletas de Villa Albertina”, pasa de manos privadas a un condominio entre el Municipio de Lomas de Zamora y la Asociación de Amigos del Club Atlético Los Andes. A partir de esa situación y del trabajo que venía desarrollando la Red Sur del Conurbano (SurCo)<sup>21</sup>, se inicia un proceso de articulación, entre diversas

<sup>19</sup> MTC (Mesa de Trabajo y Consenso) “Reformulación del Plan de Manejo de Parque Avellaneda”. Bs. As. 2001

<sup>20</sup> contacto: [wmorroni@psi.uba.ar](mailto:wmorroni@psi.uba.ar)

<sup>21</sup> La Red SurCo auto-organizada en base a su “Proyecto para la mejora de la Calidad de Vida a través de la Planificación Participativa y la Gestión Asociada entre el municipio y la comunidad”. Es un proyecto en red para mejorar la calidad de vida y las condiciones del medio ambiente socio-urbano de Lomas de Zamora. Como proceso/proyecto de desarrollo local y profundización democrática inserto en la ciudad metropolitana de Buenos Aires se viene configurando desde 1997. Está orientado a promover, desarrollar y sostener escenarios de planificación participativa y gestión asociada, que congregan actores diversos, gubernamentales, no

organizaciones sociales intermedias, académicas y profesionales, proyectos y personas a título individual, miembros de la Asociación de Amigos, funcionarios municipales y representantes de partidos políticos, convocados para diseñar y ensayar un modelo de co-gestión y administración de este espacio verde público.

El Parque está localizado en Cuartel IX, sobre el valle de inundación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo, zona con alto grado de degradación ambiental y urbana, habitada por población de bajo nivel socioeconómico, con carencias de infraestructura y equipamiento.

Este proceso da lugar a un taller de planificación participativa, que produce una primer versión del Plan de Manejo del Parque Municipal Villa Albertina (Julio de 2000), a partir de él se conforma el espacio de la Mesa de Trabajo y Consenso (MTC)<sup>22</sup> que se reúne mensualmente para practicar la gestión asociada del Parque y se orienta por dicho Plan.

A su vez, este proceso/proyecto dio lugar a la configuración de nuevos proyectos que, todavía no han conseguido las condiciones necesarias para ser implementados: \*Proyecto integral Arroyo Del Rey: mapa de riesgo elaborado por redes socio-gubernamentales y \*Empresas Sociales del Parque Municipal Villa Albertina

Hasta el momento, el Plan de Manejo del Parque Municipal Villa Albertina, ha atravesado la *etapa Preparatoria* del Ciclo de Planificación-Gestión, habiendo incursionado en la *etapa de Implementación Estratégica* (año 2000), actualmente está desarrollando las primeras prácticas del modelo de Gestión Asociada a través de la MTC del Parque, que si bien todavía no consigue consolidarse, sigue sosteniéndose a pesar de las vicisitudes que se han planteado este último año en Argentina, que golpéan y perciben con mayor contundencia en los sectores más periféricos (conurbano

---

gubernamentales, académicos, para la elaboración de planes y proyectos de gestión socio urbana. En esos escenarios se genera un proceso de asociación de recursos y saberes para la producción conjunta de pre-decisiones de desarrollo, que se traducen en estrategias habilitadoras de las condiciones de cambio y de las trayectorias apropiadas para las acciones pertinentes.

<sup>22</sup> ver características descriptivas similares en el caso de la MTC del Parque Avellaneda.

sur), degradados y menos favorecidos de la ciudad metropolitana de Buenos Aires.

## **B. METODOLOGÍA DE GESTIÓN ASOCIADA (GA) PARA IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA Y/O GESTIÓN INTERSECTORIAL DE LA COMPLEJIDAD Y/O GESTIÓN DE REDES**

Es importante entender el proceso de gestación de esta metodología de GA, porque si bien se la sistematiza y da un diseño propio en la tercera etapa (“construcción de la voluntad política” 1993-2002), se originó como un instrumento complementario en la implementación estratégica del ciclo que era característico en la segunda etapa (“escenarios formalizados de planificación-gestión” 1983-1992). O sea que un mecanismo complementario del modelo metodológico pasará a ser una metodología con estructura propia que encuentra otras múltiples posibilidades de aplicación (por ej. para gestionar el funcionamiento de redes, para prácticas intersectoriales en el estado, etc.). Más todavía, en las actuales condiciones la GA se ha mostrado apta para sustituir y/o favorecer y/o combinar con la metodología de escenarios formalizados de planificación-gestión.

Es en el Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables (1985-87) en Concepción del Uruguay, Pcia. de Entre Ríos, donde empieza a ensayarse el mecanismo para resolver la recurrencia de los actores a actuar sectorialmente en la implementación de las estrategias. Es así que se conforma un grupo de gestión y coordinación colectiva de estrategias que se denominó “Comité de gestión”, más tarde con el nombre de “Gestión asociada” se la sistematiza en el proyecto PGUIPA -Proyecto de Gestión Urbana Integrada Paternal Agronomía- (1989-92), en BsAs. Luego de esta experiencia queda manifiesto que puede emplearse en forma independiente para otras construcciones: se aplica en la Red de Gestión Asociada del Oeste de la Ciudad de BsAs. (1993 en adelante), y en otros proyectos interdisciplinarios e intersectoriales

Esta adaptación es una respuesta a las dificultades que el neoliberalismo y sus políticas de ajuste e individualismo imprimen al comportamiento social (entendiendo aquí al Estado como la parte instituida de la sociedad).

El modelo de escenarios formalizados comenzó a perder condiciones para su aplicación debido a las nuevas tendencias predominantes en la formulación de políticas: modalidad palaciego-corporativa donde manda el Mercado y tecno-partidocrática donde la centralidad la tienen los políticos<sup>23</sup>. La comunidad, a su vez, acosada por el contexto político-económico incierto y vertiginoso no presentaba la misma disposición en términos de tiempo y recursos.

Fue necesario construir modos sustitutos, condiciones especiales para seguir construyendo escenarios participativos, anticipatorios, intersectoriales, aún en condiciones adversas. Se descubre así que la GA puede usarse para la etapa preparatoria de los Escenarios Formales de Planificación-Gestión.

Se podría decir que la GA es un taller de planificación-gestión continuo, extendido en el tiempo, secuencial, acorde a los recursos humanos, institucionales, temporales y económicos con que se cuenta.

Eso porque se trata de un sistema de trabajo planificado que va construyendo una relación articulada de colectivos en torno a proyectos elaborados y gestionados co-gestivamente. Los colectivos que se crean, las redes mixtas socio-gubernamentales van deviniendo en una trama social reconfigurada y activa. (*ver gráfico III- Red GAO 2002*)

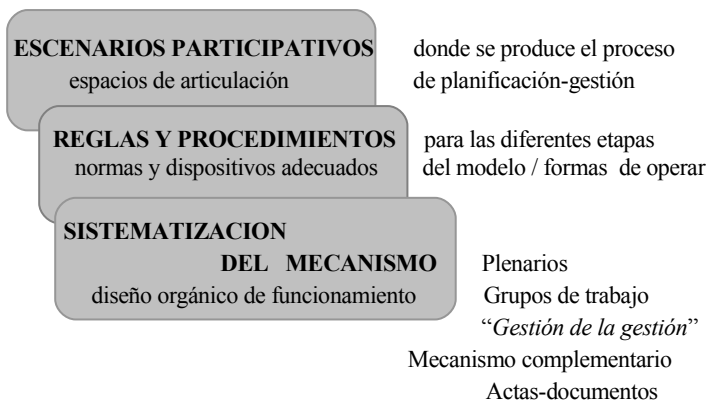
Representa un tipo de construcción político-técnico-comunitaria con un sentido de poder compartido que se contrapone al habitual juego de suma cero de nuestra tradición política. Propicia la democratización de la cultura tanto del Estado como de la Sociedad en una gestión complementaria, de asociación de recursos. ... “El estado y la sociedad deberían entender que se necesitan para fortalecerse y que abriendo el juego hacia la co-gestión facilitan la transparencia, el control, la integración y un trayecto hacia una sociedad más democrática y equitativa. .... deberían “entenderse” de otro modo (...) con un método de acción que ponga en igualdad de situación a ambos. En lo que respecta a los sectores sociales, capacitándolos para negociar con el estado. En lo

---

<sup>23</sup> ver Héctor Poggiese (2002), “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, en Argirópolis, revista virtual, UNQ.

que respecta al estado, capacitando a sus funcionarios para entenderse con la sociedad...”<sup>24</sup>

### Componentes metodológicos



La GA va impulsando la secuencia de escenarios alcanzando en esta sistematicidad nuevos niveles de articulación.

La finalidad es producir un conocimiento colectivo “anticipado” de la situación problemática, posibilitando a los grupos sociales pensar de una manera diferente el contexto en un marco de confianza y solidaridad.

Define objetivos, gestiona recursos (humanos, financieros, etc.), pondera la viabilidad (*ver Glosario*), prioriza al actor más débil para reducir desigualdades de poder tanto políticas, económicas como institucionales.

Elabora los instrumentos, reglas, procedimientos y convenios necesarios para el desarrollo de proyectos co-gestivos. Se efectúan articulaciones y contactos con los organismos pertinentes, construyendo así el “tejido estructural de sostén” para la viabilidad de los proyectos (institucional, normativo, organizativo, funcional).

<sup>24</sup> H.Poggiese, M.E. Redín y P.Alí (1999), “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad”, en Los noventa. D.Filmus (comp.), Eudeba, Bs.As.



En cuanto a la sistematización del mecanismo co-gestivo <sup>25</sup>: realiza desde su inicio una articulación de actores que se constituyen en el grupo promotor de la experiencia, éste (sea cual fuere la conformación en sus comienzos) debe ir combinando entes gubernamentales y no gubernamentales, decisores políticos, técnicos, comunitarios, formadores en metodología<sup>26</sup>, académicos, diversas disciplinas y sectores, con voluntad de asociarse.

### **Diseño Orgánico**

Prevé un sistema que funciona por agregación en plenarios periódicos y grupos de trabajo que se articulan con criterio coherente a la concepción, un sistema de registro ad-hoc (Actas-documentos) y un mecanismo complementario.

Las propuestas, acuerdos, consensos y disensos van conformando un registro único, a la vista de todos, en el que cada uno de los actores ve reflejada su producción en la construcción colectiva y asume su compromiso y responsabilidad.

#### **□ Plenarios**

Tienen una frecuencia periódica. En él convergen los grupos de trabajo y también los nuevos actores que es necesario sumar, así como los invitados especiales.

Se realiza el análisis situacional, se formulan términos de referencia del proyecto, hipótesis (*ver glosario*). Se planifica en conjunto la tarea y trazan las estrategias de trabajo (*ver glosario*). El criterio ordenador para su funcionamiento articula tres o cuatro momentos:

- I. Cuadro de situación y análisis prospectivo: es un primer momento donde se actualiza la información (mirada sobre el presente) por parte de los diferentes participantes. Se repasan todos los asuntos, los procesos y las tareas en marcha, para realizar una síntesis identificando los problemas o ejes

---

<sup>25</sup> Ver H. Poggiere y M.E. Redín, (1997) "La Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional", Serie Documentos e Informes de investigación n° 220, FLACSO, Buenos Aires.

<sup>26</sup> Aquellos que cooperan en estas construcciones aportando las metodologías y transfiriéndolas con el propósito de su apropiación por parte de todos.

centrales y registrar las tendencias que más se destacan, con una mirada hacia delante, al futuro (prospectiva).

- II. Espacio conceptual y propositivo: en este segundo momento se avanza en la conceptualización de los temas, se debaten abiertamente ideas y propuestas y se definen criterios por consenso para el trabajo en grupos.
- III. Grupos de trabajo y programación de tareas: todo este proceso tiene un tercer momento donde se tratan los aspectos específicos de cada grupo operativo, se realiza el seguimiento de las tareas proyectadas y pueden conformarse nuevos grupos de trabajo.
- IV. Formación por intercambio: en algunos de los encuentros plenarios, se organiza un cuarto momento de formación, con el aporte de especialistas externos al sistema, la lectura de bibliografía pertinente en grupos o la exposición de experiencias vinculadas a las cuestiones tratadas que permiten profundizar algún tema relevante.

#### ❑ Grupos de trabajo

Son específicos y desarrollan sus actividades en encuentros más frecuentes, presentando sus avances, resoluciones y dudas en plenario. Todos son abiertos y permanecen hasta la consecución del objetivo de su creación, luego se renuevan o reformulan. De carácter también abierto pero permanente, por la naturaleza de su función, es el denominado “*Gestión de la Gestión*”, operando como motor dentro de este complejo proceso participativo, de ahí su nombre. Revisa la planificación global, monitorea las estrategias, actualiza el ciclo de planificación, circula la información, apoya a los grupos intra-red, articula relaciones extra-red y va registrando el documento del proyecto.

#### ❑ Sistema de registro

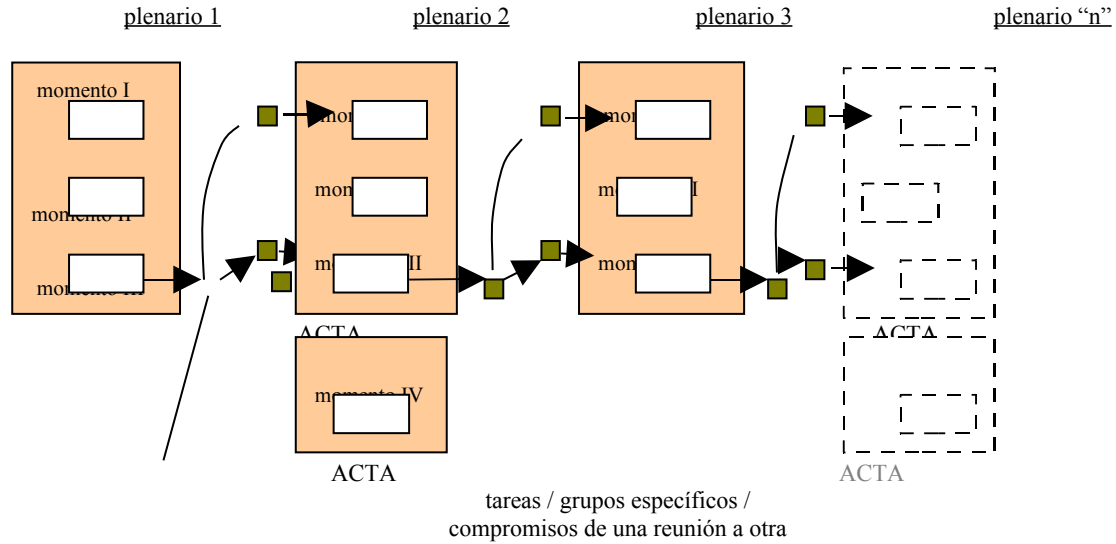
Lo que se produce en conjunto, en cada plenario, se transforma en un ACTA, no convencional, se trata del documento histórico, conceptual y estratégico del proyecto.

Incluye todos los productos técnicos elaborados por los Grupos de Trabajo y sometidos a Plenario, así como las fundamentaciones y encadenamientos de ideas que van surgiendo en el mismo. *La serie de estos documentos permite recomponer:*

- el continuum del intercambio, el armado de un equilibrio informativo, analizando prospectivas (futuros no siempre “fatales”);
  - la historia del proceso y las conceptualizaciones colectivas, que permiten mejorar el nivel de comprensión y
  - el monitoreo de las tareas, avances y dificultades.
- Mecanismo complementario

Otra innovación es el “mecanismo complementario” implementado entre las diversas funciones. Todo el sistema necesita de una funcionalidad dinámica y solidaria: así como el grupo de “*gestión de la gestión*” (grupo sostén) no se consolidará en tanto no se agreguen nuevos nodos a la red, ésta no se desplegará si no posee un grupo sostén de la planificación-gestión.

Grafico II. Secuencialidad del Sistema



## CASOS RELEVANTES

Se presentan a continuación tres proyectos de diferente escala que vienen desarrollándose con metodología de GA. Uno de carácter regional: “Red GAO (Gestión Asociada del Oeste)”, otros, de carácter local/ microregional: “Gestión Asociada del Plan de Sector de Palermo”, y “Revitalización del Mercado Vélez Sarsfield”, todos en la ciudad de Buenos Aires.

### ***Red GAO -Gestión Asociada del Oeste de la Ciudad de Buenos Aires***<sup>27</sup>

Se trata de una red regional de proyectos en red, instituciones, grupos y personas, que se sustenta en un sistema de reglas simples. Desde una concepción y práctica transformadoras de la realidad, va entramando un proceso comunitario, técnico, político y académico en torno a un abarcador proyecto participativo.

Es por tanto un actor social colectivo que viene configurándose en la región Oeste de la Ciudad de BsAs desde hace diez años. Hoy, un referente fuerte en los temas de la ciudad.

Acciona sobre la región oeste articulando múltiples interrelaciones sustentadas en procesos de planificación-gestión, con la finalidad de acrecentar su visibilidad política, poner en evidencia sus características distintivas con respecto a las otras regiones de la ciudad y resaltar su rol de interconexión urbana e intercambio social.

Se origina en la Unidad de Gestión Urbana Paternal Agronomía (1989-1992), proyecto centrado en la urbanización del predio del ex-albergue Warnes (19 has. no urbanizadas de impacto metropolitano), el que a fines de 1992 aborda la cuestión regional transformado en la Gestión Asociada del Oeste. Partieron de un

---

<sup>27</sup> Contacto: [meredin1@yahoo.com.ar](mailto:meredin1@yahoo.com.ar)

conjunto de hipótesis,<sup>28</sup> que trabajadas en el ciclo de planificación participativa definieron las estrategias regionales:

“...legitimación de la práctica asociativa, a partir del intercambio de proyectos culturales y la reconstrucción de las redes sociales, sobre la problemática socio-urbana...”

“...elaboración de un programa de descentralización, en forma asociada y articulada entre el nivel local y el central, en base a mecanismos abiertos para el debate de cuestiones regionales...”

“...explicitación del pacto urbano que contribuya a la formación y consolidación del poder local...”

Las acciones combinadas de estas estrategias dieron lugar a la reaparición de actores sociales con argumentos de coparticipación en la responsabilidad de la acción local/regional.

En la coyuntura política de los '90, la GAO con un programa local de descentralización, presenta el proyecto regional en un encuentro público con decisores políticos (1993) que da visibilidad a la región y fortalece el nivel local. En 1994 organiza los primeros proyectos microregionales-descentralizados, priorizando dos: La Casa de la Ciudadanía y de los vecinos de Villa Crespo<sup>29</sup> y el Plan de Manejo de Parque Avellaneda<sup>30</sup>, estructurados en base a las estrategias del proyecto regional, congregando nuevos grupos de actores.

Es así, que partiendo de su concepción original ha devenido en una red regional que incluye proyectos a escala local-microregional los que a su vez son redes.

---

<sup>28</sup> 1.La legitimación de los proyectos e iniciativas en decisiones favorables y contundentes dependen del aumento de la visibilidad política de la región. 2. Los vacíos urbanos del oeste son potencialidades para el desarrollo urbano de toda la ciudad.3. El desarrollo de la región depende de una descentralización selectiva y eficiente que posibilite el sostenimiento y la negociación de las iniciativas locales, transfiriendo -en tiempo y forma- la capacidad de iniciativa y decisión.4.La actitud de soportar la fragmentación como estigma se supera por la comprensión de su rol potencial de interconexión urbana e intercambio social.

<sup>29</sup> Ver Proyecto “ La Casa de la Ciudadanía y de los Vecinos ” de Villa Crespo y alrededores. Documento Técnico F/G1. Buenos Aires, mayo de 1995.

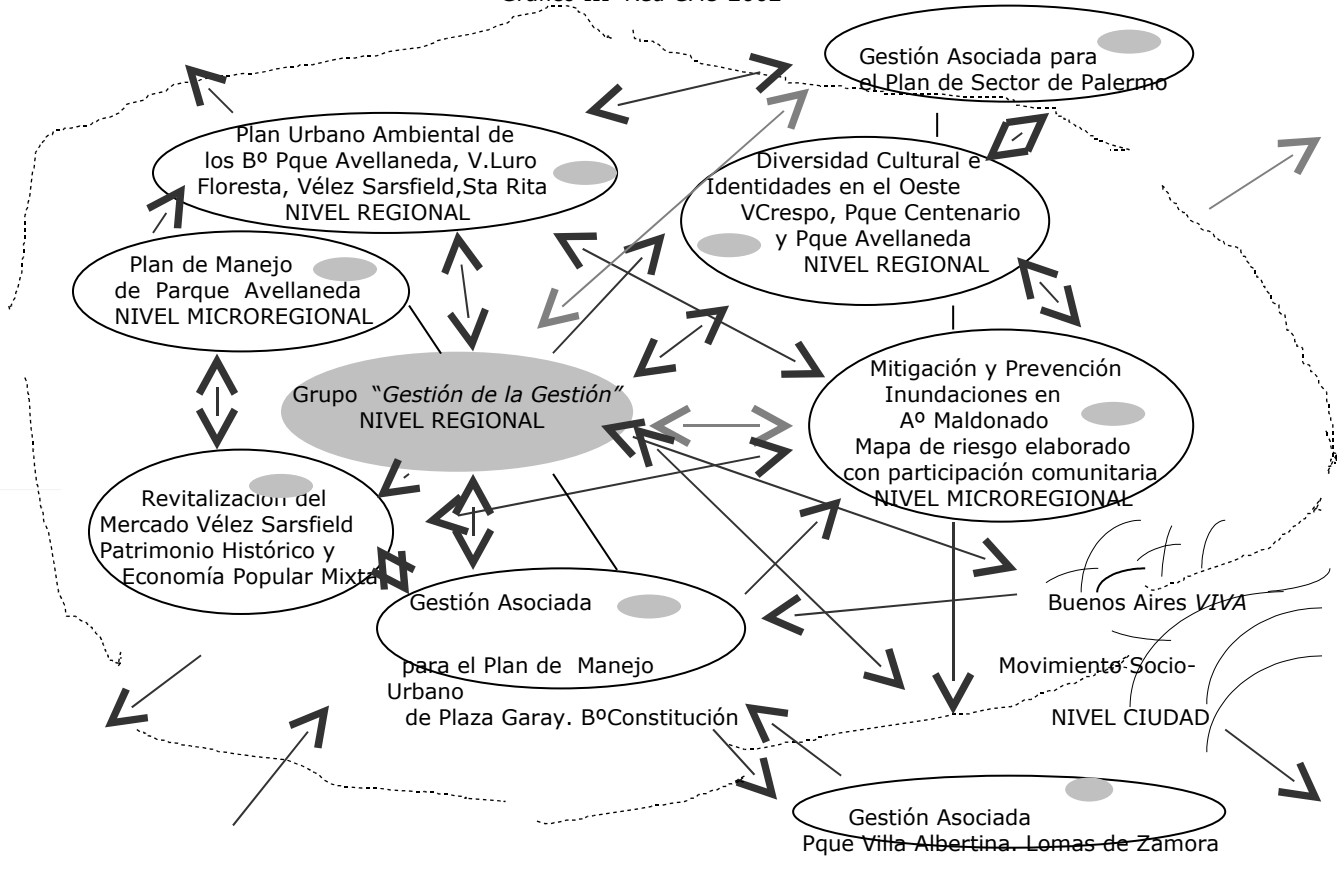
<sup>30</sup> Ver CESA V /RED /GAO /FLACSO (1996) y MTC (Mesa de Trabajo y Consenso) (2001) op.cit.

El modelo de gestión prevé el grupo permanente “*gestión de la gestión*” que funciona como apoyatura de las estrategias diseñadas para el sistema. La GAO organiza su funcionamiento para la escala regional y microregional buscando sistematicidad y coordinación de acciones en los diferentes planos. Este grupo sostiene al sistema y se repite en los nodos microregionales como producto de sus propios ciclos de planificación.

Desde 1995 relaciona el nivel microregional (los proyectos/red), el nivel regional (GAO, red de redes) con el nivel global de la ciudad a través del movimiento “Buenos Aires VIVA”: I,II y III, vecinos y constituyentes, en trabajo simultáneo a la Asamblea que elaboró la Constitución de la Cdad. de BsAs en 1996 (BsAs como ciudad autónoma). El “Buenos Aires Viva IV-Las comunas, el oeste y la gente” en 2001, un encuentro de trabajo coyuntural, amplio, entre organizaciones sociales, redes socio-gubernamentales y el propio gobierno para realizar un programa de transición hacia las Comunas. Fue un ciclo con jornadas abiertas y públicas.

En la actualidad articula colectivos en las microregiones de Parque Avellaneda, Villa Crespo, Floresta, Villa Luro y Vélez Sarsfield. Estos influyen de manera directa en la cotidianidad de los barrios porque cada micro-región define estrategias particularizadas y opera sobre temas de gestión concretos, tangibles: manejo de áreas públicas (Plan de Manejo de Parque Avellaneda), integración cultural de grupos sociales (Diversidad cultural e identidades en el Oeste) , economías sociales mixtas (Revitalización del Mercado Vélez Sarsfield) y ambiental (Plan Urbajo Ambiental de la región Oeste).  
(*ver gráfico III-Red GAO 2002*)

Gráfico III Red GAO 2002





### *Gestión Asociada del Plan de Sector de Palermo*<sup>31</sup>

La experiencia comenzó en el 2000, cuando un grupo de vecinos de Palermo Viejo decidió reunirse para ver qué hacer ante las consecuencias del crecimiento sin control que se registraba en el barrio y que abarcaba desde los transtornos en las noches de la Plaza Cortazar hasta los cierres de comercios tradicionales o la expulsión de residentes. ¿Cómo compatibilizar las ventajas y los riesgos de la multiplicación de los usos ?

En las jornadas participativas “¿De dónde viene y hacia dónde va Palermo Viejo? (realizadas entre vecinos, entidades gubernamentales y universitarias), se acordó elaborar un Plan de Sector.

Una carta intención entre el Centro de Gestión y Participación 14 Este (CGP 14 E)<sup>32</sup>, vecinos de Palermo Viejo y FLACSO formaliza al Grupo Promotor de la Gestión Asociada para el Plan de Sector de Palermo, centrado en la problemática urbana existente a ambos lados del curso entubado del Arroyo Maldonado. El Grupo Promotor ha sumado hoy a otros vecinos, asociaciones barriales, varias áreas del gobierno central (Plan Estratégico, Espacios Públicos, Turismo, Diseño, Microemprendimientos) y al CGP 14 Oeste.

Con el objetivo de producir una ecuación de convivencia y tolerancia mutua entre esos usos que sirva para regular el crecimiento, reconoce al barrio como lugar de usos mixtos: de residencias, de nexo circulatorio entre el centro y norte de la ciudad y de amenidades/turismo/ otras actividades económicas, que está atravesando un acelerado proceso de cambio y transformaciones.

Hoy se ha planteado el desafío de transformar el Grupo Promotor en un órgano de gestión local mixta (socio-gubernamental) para la preparación y análisis de iniciativas cuya decisión impacte en la vida del barrio.

Por otro lado como el Plan de Sector supone una nueva normativa urbanística y de desarrollo local que demora un tiempo

<sup>31</sup> Contacto: [matiascerezo@usa.net](mailto:matiascerezo@usa.net)

<sup>32</sup> Los Centros de Gestión y Participación (CGP) son organismos de descentralización administrativa dependientes del Programa de Descentralización del GCABA

preparar y acordar, lo que se hace en el presente es empezar a ser coherentes con el Plan que se elabora.

### ***Proyecto Revitalización del Mercado Vélez Sarsfield***<sup>33</sup>

Seleccionado en las jornadas del Buenos Aires *VIVA IV* (2001), dentro del trabajo realizado en el taller *Perfil Productivo y Economías Solidarias*, con el objetivo de identificar ideas que pudieran convertirse en proyectos viables y establecer los compromisos pertinentes.

Se trata de un mercado tradicional que ocupa mitad de manzana, inaugurado a principios del siglo XX. Fue un mercado de productos frescos que en la memoria colectiva de los viejos vecinos es una referencia insoslayable.

El mercado reúne dos condiciones fundamentales, por un lado es un predio con valor patrimonial histórico que puede recuperarse como Área de Protección Histórica (APH), pero además puede resignificarse, otorgándole una función productiva como sede del *primer mercado de economías mixtas de la ciudad*, ejemplo de un nuevo paradigma económico, al reconocer y promover la convivencia de economías formales y no formales dentro del mismo.

La idea es combinar las economías solidarias que allí se localicen produciendo una reactivación que favorezca a todas. Establecer una combinación creativa de usos, generando un espacio de múltiples oportunidades para el que concurre.

El grupo promotor está formado por la Red GAO (vecinos de Floresta, Parque Avellaneda, Villa Luro y FLACSO-PPGA); además de Raíces Argentinas en Tapé (artesanos); Red del Trueque Solidario; Consorcio de Propietarios del Mercado Vélez Sarsfield; Centro de Gestión y Participación N° 7 (CGP 7) y Dirección General de Microemprendimientos (Secretaría de Desarrollo Económico-GCBA).

Los términos de referencia que están en el documento preliminar, son: -El proyecto debe definirse con intervención de la gente de la zona y de los actuales ocupantes del mercado. -Generará la identidad y reapropiación de las costumbres del barrio, facilitando el

<sup>33</sup> Contacto: [c\\_bonfiglio@hotmail.com](mailto:c_bonfiglio@hotmail.com)

Sitio Web: [www.mercadovelez.freeservers.com](http://www.mercadovelez.freeservers.com)

cuidado del medioambiente. -Deberá fortalecer y jerarquizar la centralidad del barrio. -Servirá de asiento y expresión de experiencias de economías populares y mixtas como foco de producción para la revitalización de la economía del barrio. -Constituirá al mercado como un lugar de interés turístico-cultural, un polo promotor de la cultura artesanal integrado a la región. -Será esencialmente un modelo de cogestión entre sociedad civil y gobierno, como propuesta sustentable desde lo económico y desde lo social, para la Región Oeste.

---

## Glosario

Explicación / definición de los términos técnicos utilizados con mayor frecuencia

### Actores

todas aquellas personas, organismos, instituciones y redes que tienen (podrán tener o sería conveniente que tuvieran) algún tipo de vinculación con la planificación-gestión abordada. Pueden ser actores involucrados, necesarios o interesados. Corresponde identificarlos, ponderar su relevancia y el rol que desempeñarán en el proceso. Para lograr su compromiso e incorporación se desarrollan acciones preparatorias de sensibilización. El progresivo involucramiento de actores enriquece la información y la organización de dimensiones temáticas, también impacta en el diseño de las hipótesis y su apropiación.

### Agenda

es el punteo, ordenamiento y secuencia de las actividades/cuestiones/productos de la siguiente etapa de trabajo. Se elabora por consenso realizando una priorización temática. Cada fase lleva a un punteo temático creciente.

### Dimensiones

el abordaje inicial a la problemática se realiza sobre dimensiones temáticas de carácter relacional, que derivan de las hipótesis. Una vez definidas se convertirán en tema para los paneles, posibilitando la identificación y compromiso de los panelistas. Las dimensiones van construyendo la integralidad del proyecto.

### Documento Base (DB)

a fin de disponer de la mayor cantidad de información existente, se organiza un documento base (DB) durante la etapa preparatoria que contendrá todo lo producido, incluido el listado de actores e hipótesis. Constituye uno de los principales insumos de la etapa siguiente (implementación), en el sentido de ubicar a los diferentes actores participantes en un nivel de conocimiento común. Se completa luego, con otro insumo que es la información suministrada por los panelistas.

### Escenario

cuando usamos el concepto de escenario participativo nos estamos refiriendo a un escenario del presente, un lugar donde los actores jueguen hoy el papel de proyectar el futuro o la parte del futuro que se puede construir en el presente. Escenario de planificación, son los espacios donde se da el

entramando del grupo básico de actores en la elaboración de los pasos iniciales de la experiencia. Prefigura los momentos futuros del proceso que se abre.

#### Estrategias<sup>34</sup>

es un postulado complejo. Contiene la naturaleza del cambio que se sugiere en el modelo problemático definido en el escenario participativo; un bosquejo de los modos instrumentales y del perfil de las acciones que deberían implementarse; y una prefiguración de los actores encargados de llevarla a cabo. Toda acción estratégica conlleva operaciones altamente conflictivas porque presupone la necesidad de levantar obstáculos y eliminar restricciones al proceso que se está desarrollando. Es muy importante saber qué posibilidades tiene ese cambio de llegar a instalarse en la aceptación de los actores sociales y políticos, en la trama de sus relaciones ya constituidas y en las situaciones de poder consolidadas.

#### Equipo de planificación

en estos escenarios el equipo planificador está constituido por los coordinadores metodológicos más los participantes plenos quienes dirigen la planificación en forma complementaria.

#### Grupo inicial o promotor

refiere al entramado de un grupo básico de actores en los pasos iniciales del proceso que se abre. Contará entre sus componentes a aquellos que aseguren la conducción metodológica y cualquiera sea su diversidad original, deberá ir sumando en su conformación a decisores políticos, técnicos y comunitarios, gubernamentales y no gubernamentales, diversas disciplinas y sectores, con vocación de asociarse para llevar a cabo la experiencia. Este grupo define las primeras acciones estratégicas, lo que se quiere conocer, los actores que será necesario relacionar. Supone establecer compromisos mutuos, necesarios para poner en marcha un proceso colectivo de conocimiento-método y acción.

#### Hipótesis

se elaboran hipótesis preliminares sobre la evolución y resolución del caso (a cargo del grupo inicial) y en sucesivas aproximaciones se arriba a un conjunto de hipótesis que orientarán el proceso y que son sometidas a un test de coherencia y complementariedad.

#### Metodología

lineamientos estratégicos, reglas y procedimientos que orientan la planificación participativa y la gestión asociada. Se utiliza para problemas complejos. Toda elección metodológica significa la puesta en práctica de una determinada concepción, nunca es neutra, supone una ideología, un modo de concebir la sociedad. La elección de una modalidad participativa prevé resultados coherentes con la elección realizada.

#### Roles<sup>35</sup>

cuatro roles para los actores que interactúan en el proceso planificador:

*1.Participantes Plenos:* son quienes se constituyen, junto a los coordinadores metodológicos, en equipo planificador de la experiencia. Su selección se realiza en función de la evaluación de actores, las hipótesis formuladas y las etapas previstas en la metodología. Debe garantizar su presencia durante las

---

<sup>34</sup> ver H.Poggiese (2000) op.cit.

<sup>35</sup> Extraído de H. Poggiese (1993), con colaboración de C. Natenzon, F. de Rosas y M.del C. Francioni, op.cit.

sesiones de trabajo programadas. Tiene la oportunidad de entrenarse metodológicamente, teniendo la chance de exponer e intercambiar su propia opinión, diagnosticar la situación y diseñar estrategias de acción para modificarla. En definitiva, participar plenamente en la toma de decisiones.

2. *Coordinadores metodológicos*: son aquellos que, disponiendo de suficiente entrenamiento y destreza en la aplicación práctica de la metodología, la transfieren, organizando la tarea al mismo tiempo que se construyen los contenidos, definiendo el uso del tiempo y realizando síntesis y reorientaciones necesarias.

3. *Panelistas*: son aquellos que pueden proveer información actualizada a los participantes plenos, complementando la información provista por el DB. Se trata de conformar paneles sobre temas claves (vinculados a las hipótesis) en los que se configure un panorama del debate existente sobre la cuestión, confrontando la mayor cantidad de posturas posibles. El panel, como procedimiento de cooperación de los decisores políticos, especialistas, consultores, etc., es una tarea que simboliza la centralidad del papel del equipo de planificación-gestión.

4. *Informantes calificados*: son incorporados en momentos claves, en los que hace falta información y/o evaluación específicas y, sobre todo, en la toma de decisiones políticas durante el test de viabilidad de las estrategias. Se trata de una persona de gran formación en algún aspecto clave, necesaria para resolver temas específicos.

#### Términos de referencia

se formulan al comienzo de cada proceso/proyecto. Son los criterios consensuados que van a enmarcarlo. Constituyen los lineamientos generales dentro de los cuales se desarrollará la planificación participativa (Ej: alcance territorial, modelo de gestión, naturaleza de la innovación, etc.).

#### Viabilidad

la viabilidad de las estrategias y acciones se fundamentan en base a los actores necesarios para su implementación. Se la entiende en términos de viabilidad política con respecto al propio proceso, con lo cual debe basarse en la construcción de compromisos y voluntades favorables a él. Por tanto el test de viabilidad se realiza a través de una ponderación de actores, hipotetizando y ponderando su actitud (nunca indiferente, como supone el planeamiento tradicional) ante las estrategias planteadas. De este análisis pueden surgir acciones complementarias sin las cuales se tornarían inviables.

---

## **Referencias Bibliográficas**

- AROCENA José, "Las lógicas de acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación", en El desarrollo local. Un desafío contemporáneo, CLAEH, Univ. Cat. del Uruguay, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- CESAV /RED /GAO /FLACSO "Plan de Manejo de Parque Avellaneda". BsAs.,1996.

FUNTOWICZ Silvio y JEROME Ravetz “Epistemología Política, ciencia con la gente”, ed. CEAL, colecc. Fund. de las Ciencias del Hombre, BsAs, 1993.

MTC (Mesa de Trabajo y Consenso) “Reformulación del Plan de Manejo de Parque Avellaneda”, BsAs. 2001

POGGIESE Héctor, “Planificación y estilos de desarrollo”. Metodología, teoría, escenarios de planificación Seminario “Escenarios prospectivos Prog. UNESCO”, MCBA/FLACSO, 1989

-----, “Metodología FLACSO de planificación gestión” Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 163, FLACSO, Bs.As. 1994

-----, “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad” , en Desarrollo urbano: viejo tema o exigencia del presente, ediciones CLACSO, BsAs 2000

-----, “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, presentado en Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Quito, diciembre de 2000.(mimeo)

-----, “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica”. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas, Gestión local del desarrollo: planificación y alianzas estratégicas - Parques tecnológicos e incubadoras de empresas. Desarrollo local y gestión tecnológica, Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2000

POGGIESE Héctor, REDÍN María Elena, “La Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional”. Serie Documentos e Informes de investigación n° 220, FLACSO, BsAs. 1997

POGGIESE Héctor, REDÍN María E., ALÍ Patricia “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad” en Los Noventa, D. Filmus comp. (Eudeba/FLACSO: BsAs.) 1999.

POGGIESE Héctor, REDÍN María.E. y BALANOVSKY Vivian, “Percepción Social del Riesgo. Inundaciones del Arroyo Maldonado. Mapa de Riesgo”, GAO (Gestión Asociada del Oeste), BsAs. 1999

POGGIESE Héctor y FRANCONI María del C., “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado la sociedad”, FLACSO sede Argentina. 1993

TORGERSON Douglas “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis A. Villanueva (comp.), cap. 6, ed. Porría, México, 1993.

WILDAVSKI Aaron y MAJONE Giandomenico), “La implementación como evolución”, en Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavski, cap. VIII, FCE, México, 1998.

### **Documentos de trabajo**

Buenos Aires VIVA III, “Buenos Aires *VIVA*, La estatuyente y la gente”, Proyectos presentados a la Convención Constituyente de la Ciudad de BsAs. 1996

Buenos Aires VIVA IV, “Buenos Aires *VIVA*, Las comunas, el oeste y la gente”, Programa para la transición hacia las comunas del Oeste porteño. BsAs. 2001

FLACSO/PPGA, actas del Proyecto “Formalización del Area Social: rol, intersectorialidad y gestión”, asistencia y cooperación realizada a la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Municipalidad de Avellaneda, 1999

GAO, FLACSO y otras redes, Primer Congreso de la Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. Síntesis de las actividades. Conclusiones y recomendaciones. 20 de noviembre de 1998, BsAs. 1999

GAO (Gestión Asociada del Oeste), “Plan Urbano Ambiental de los barrios de Floresta, Vélez Sársfield, Villa Luro, Parque Avellaneda y Santa Rita”, primera versión, BsA. 1999

SurCo (Red Sur del Conurbano), “Proyecto para la mejora de la Calidad de Vida a través de la Planificación Participativa y la Gestión Asociada entre el Municipio y la Comunidad de Lomas de Zamora” 1999 y 2000 Lomas de Zamora, Pcia. de Buenos Aires.

SurCo (Red Sur del Conurbano), “Plan de Manejo del Parque Municipal Villa Albertina de Lomas de Zamora”, versión preliminar 2000, Lomas de Zamora, Pcia. de Buenos Aires.