

6

033581
Foil 37.014.5
1

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION EDUCATIVA



DE LA UNIÓN REGIONAL DE EDUCACION
LATINOAMERICANA - UNESCO

CURSO NACIONAL DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION EN
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

BUENOS AIRES, 10 de Noviembre - 2 de diciembre de 1982

ESTRATEGIAS PARA LA VIABILIZACION EFICIENTE Y EFICAZ DE PROYECTOS DE DESARROLLO POPULAR

MARIO C. ROBIROSA

Centro Nac. Información
Documental Educativa

Plaza 985 Sub. Suro
1000 Ciudad Autónoma de Bs. As.
República Argentina

Unión Regional de Educación Latinoamericana - UNESCO

033581

COMUNICACIONES

SIG
Foil 37.014.5

ESTRATEGIAS PARA LA VIABILIZACION EFICIENTE Y EFICAZ DE PROYECTOS DE DESARROLLO POPULAR

MARIO C. ROBIROSA*

Introducción

El presente trabajo pretende presentar una fundamentación de la gestión social planificada, articulada y participativa, como estrategia indispensable —seguramente no suficiente— para un desempeño exitoso de programas que persigan el desarrollo sostenido de los sectores populares en nuestras sociedades subdesarrolladas. *Articulación y participación* son los conceptos centrales sobre los cuales gira nuestro intento de reconceptualización de la planificación del desarrollo y de los roles que competen en dichos procesos de gestión social a los diversos actores sociales involucrados: por su centralidad en la argumentación ellos merecerán clarificaciones a lo largo del texto.

A pesar del evidente fracaso de la planificación hasta hoy en las sociedades subdesarrolladas, seguimos creyendo que ella puede ser una actividad instrumental legítima de la sociedad en procura de su desarrollo; pero ello sólo en la medida en que se demuestre capaz de insertarse efectivamente en medio de los procesos y actores que modelan la realidad y, a la vez, de posibilitar la incorporación de grados crecientes de racionalidad en las interacciones de los actores sociales involucrados en dichos procesos de gestión social, de modo de permitirles orientar y coordinar más eficaz y eficientemente sus acciones y recursos en pos de objetivos compartidos de transformación. Esto implica dejar atrás el paradigma tecnocrático tradicional de la planificación todavía en vigencia y ampliamente institucionalizado en nuestros aparatos públicos y en buena parte de los organismos de cooperación internacional

para el desarrollo. Nuevos enfoques y metodologías de planificación están surgiendo en Latinoamérica, particularmente en proyectos de desarrollo popular, con altos grados de éxito en muchos casos. De su investigación surgen las reflexiones y el ensayo de sistematización que siguen¹.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

1 La FLACSO, en el contexto del Programa UNESCO/FLACSO, hoy conocido como de Capacitación para la Planificación y Gestión Integradas de Programas y Proyectos de Desarrollo, ha venido desarrollando desde 1977 una metodología original de gestión planificada articulada y participativa, que involucra una profunda reconceptualización de las actividades de planificación del desarrollo. Por un lado, ella es producto de un proceso de sucesivas aplicaciones a una gran variedad de campos y casos en diversos países de América Latina y el Caribe, con sus correspondientes evaluaciones y ajustes. Por otro lado, este proceso de aprendizaje fue y es alimentado con los resultados de una investigación sistemática de otras experiencias alternativas de proyectos de desarrollo popular planificado, conducidas por diversas configuraciones de actores sociales y en muy distintos sectores y escalas, a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica. Esta investigación fue efectuada en colaboración por equipos de FLACSO/Programa Buenos Aires y de York University (Toronto, Canadá) bajo la dirección de Mario C. Robirosa y David Morley y contó con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones del Desarrollo de Canadá (CIID).

La experiencia de la FLACSO no es evidentemente única, sino que se ha ido nutriendo además de aportes muy ricos que hemos obtenido en el camino, originados en ámbitos todavía poco comunicados entre sí y con medios en general limitados de difusión.

En cierto sentido, pues, también este trabajo tiene en vista efectuar aportes útiles para la elaboración de un paradigma sustitutivo de la planificación tradicional, que pueda ser una referencia para los diversos actores sociales —organismos públicos, internacionales, no gubernamentales, técnicos, grupos de base, proveedores de recursos, etcétera— que se vean involucrados en proyectos de desarrollo popular en el mundo subdesarrollado.

1. La planificación tradicional de asentamientos humanos: causas de sus fracasos

El paradigma del proceso de planificación de asentamientos humanos fue importado de los países del Norte desde fines de la década del '50, con la Alianza para el Progreso y el auge del desarrollismo. Este paradigma implica una secuencia de "momentos" o etapas discretas en cada uno de los cuales intervienen actores sociales diferentes.

En una primera etapa se supone la definición de objetivos de política por las instancias políticas correspondientes. En una segunda etapa intervienen los técnicos planificadores para diagnosticar la situación del área problemática de intervención, pronosticar sus tendencias, elaborar los modelos de futuro deseables de acuerdo con los objetivos de política enunciados en la primera etapa y los recursos disponibles, señalar las vías alternativas para corregir las tendencias consideradas indeseables y recomendar las inversiones y las medidas restrictivas e inductivas que canalicen las acciones futuras de los diversos actores sociales en el mundo real. En el tercer momento dicho paradigma supone que las recomendaciones son recibidas y avaladas por las instancias políticas correspondientes del sector público, para, en una cuarta etapa, ser implementadas coordinadamente en el mundo real por las instancias administrativas pertinentes de los aparatos del Estado. Se supone además que en esta etapa los demás actores sociales de la comunidad ajustan sus comportamientos según las restricciones e inducciones implementadas por el Estado.

Este modelo "racional" de la actividad de planificación se ha mostrado extremadamente ineficaz en nuestros contextos

latinoamericanos —excepto, con alguna frecuencia, en contextos políticos autoritarios y/o represivos, pero entonces con objetivos y resultados por lo general socialmente indeseables—. Ello se debe sobre todo a la ideología tecnocrática y voluntarista en que se funda, y a su escaso realismo, sobre todo para operar en contextos sociopolíticos más democráticos, que esperamos caractericen el futuro de nuestros países.

1.1. Supuestos sobre el comportamiento del sistema político

En primer lugar el enfoque tradicional supone un sistema político inmutable que subsiste a lo largo de todo el proceso planificado, desde la inicial fijación de lineamientos de política/objetivos, a través del prolongado período técnico de elaboración del plan/programa/proyecto, hasta el compromiso continuado político, que implica aceptar las recomendaciones y conducir la implementación del proyecto en el tiempo y mundo reales. No es necesario abundar sobre las falacias que implica este supuesto de inmutabilidad: no sólo tienden a cambiar normalmente los interlocutores políticos inmediatos de los planificadores entre el principio y el fin del proceso técnico —y ¿por qué habría un decisor político de aceptar un proyecto encomendado por otro?—, sino que en regímenes democráticos suele además cambiar su signo político.

Más irreal aún es suponer que la voluntad política de implementación subsiste a lo largo del período de ejecución. Este supuesto erróneo de continuidad política es causal habitual del archivo de planes o de suspensiones o modificaciones sustantivas en la ejecución de lo proyectado.

En segundo lugar supone un político "in vitro" comprometido con el procesamiento del proyecto, aislado de negociaciones y compromisos con otros decisores políticos y sectoriales del mismo gobierno, ajeno a luchas políticas más amplias que involucren o no su área de intervención, e incontaminado por las presiones de actores sociales poderosos que condicionan su comportamiento y sus decisiones. En la realidad el decisor político puede comprometerse poco con proyectos de mediano y largo plazo y tiende a tomar sus

decisiones en función de sus objetivos personales de supervivencia y ganancia de poder políticos en coyunturas de negociación política: tiende a ser un estratega que resuelve sus decisiones en los cortos plazos sucesivos.

En tercer lugar el decisor político no tiene motivos para delegar la definición y el modelamiento de sus decisiones en manos de cuerpos técnicos sobre cuya tarea no ejerce grado de intervención ni control suficientes. El político, por naturaleza, no tiene interés en una planificación que restrinja sus propios grados de libertad en las decisiones coyunturales de que se compone su actividad política.

El sistema político, con sus discontinuidades y turbulencia particularmente marcadas en nuestras sociedades subdesarrolladas y dependientes, contradice los supuestos al respecto del paradigma tradicional de la planificación, importado de sociedades desarrolladas, con sistemas político-administrativos más maduros e integrados, donde la planificación surgió sobre todo como un instrumento de las administraciones para racionalizar y coordinar sus asignaciones de recursos, en función de objetivos de política que presentan cambios menos abruptos, por lo menos en lo que hace al bienestar social, en cuanto es asumido por el Estado.

1.2. Supuestos en relación con los objetivos políticos y la racionalidad que orienta al Estado

La endémica y extremada escasez de recursos del Estado en nuestros países en relación con las necesidades a satisfacer y la concentración de dichos recursos en poderosos actores locales y multinacionales, colocan al Estado en una situación extremadamente débil con escasos recursos bajo su control, acumulación creciente de deudas externas e internas, y escasa capacidad de control sobre su entorno y sobre la mayor parte de los recursos disponibles pero ajenos. Esto tiende a priorizar en el Estado —y sobre todo en los niveles nacionales, que más concentran los recursos— objetivos de reproducción y expansión económicas por encima de y en conflicto con objetivos sociales, por naturaleza distributivos y sin réditos económicos directos. Regido el Estado

por tales políticas, la demanda social es así muy insuficientemente atendida por los sectores correspondientes de la administración. Además la demanda social tiende a expresarse sobre todo a niveles locales, donde el sector público es más pobre en recursos y su capacidad decisoria más débil. Víctimas indudables de este estado de cosas son los sectores populares de nuestras sociedades subdesarrolladas y sus áreas geográficas de concentración.

Es raro que el discurso político —sobre todo en períodos de democracia formal— exprese con toda su crudeza los objetivos económico-financieros que orientan prioritariamente las políticas gubernamentales, pero es un hecho que los proyectos "sociales" son evaluados y priorizados según su retorno económico en el corto y, a lo sumo, en un mediano plazo. Los planificadores, basándose sin embargo en aquel discurso político para consumo social, y ante la falta de otros lineamientos explícitos de políticas que lo contradigan, tienden a plantearse para su tarea objetivos que consideran "autoevidentes" y que han internalizado en su subcultura de "sociedad de bienestar", típica de nuestras clases medias influidas por los modelos del Norte y que no difieren de los mantenidos en lo social por el subsistema de dominación vigente. Los planificadores tradicionales acriticamente suponen compartidos aquellos objetivos por todos los estratos de la sociedad. Las necesidades concretas de las comunidades particulares y las priorizaciones que cada una de ellas hace de esas necesidades son rara vez motivo de indagación y tratamiento, bajo esta óptica de alta generalidad y escaso o nulo compromiso político con las poblaciones específicas necesitadas.

Es pues en función de aquellos objetivos que los planificadores plantean su trabajo técnico. Este se propone agregar y recomponer las acciones y recursos que controlan diversos sectores y niveles del Estado, en planes técnicos integrales y normas que ordenen y coordinen dichas acciones y los recursos disponibles de todos los organismos pertinentes, todo ello en función de una "racionalidad" suprasocial que postulan dominar estos técnicos capacitados en las disciplinas científicas y técnicas. Esta "racionalidad" con vocación integradora y suprasectorial

ignora los conflictos y divergencias entre los vectores de objetivos y prioridades que establece cada decisor político sectorial para modelar efectivamente sus decisiones y acciones, y que difícilmente cederá ante una racionalidad ajena, cual es la de los técnicos planificadores. Como consecuencia, lo recomendado por un proyecto o plan "integrado", diseñado desde un ámbito sectorial/jurisdiccional determinado, tampoco es asumido en lo que les atañe por decisores de otros organismos que no participaron activamente en su elaboración.

1.3. Supuestos acerca de los procesos del mundo real en que se pretende intervenir

Por lo general el planificador tradicional delimita convencionalmente su ámbito de intervención a los efectos del plan o proyecto que ha de elaborar, y considera que los procesos del "resto del mundo" respecto de dicho ámbito proseguirán evolucionando tendencialmente. Para aquel planificador dichas tendencias son deducibles de lo que el conocimiento científico aplicado enseña acerca de tales procesos en general. En el mejor de los casos puede plantear escenarios tendenciales alternativos "probables". Algo similar plantea en sus pronósticos internos al ámbito de planificación delimitado, también, sobre la base de su diagnóstico y de lo que "es de conocimiento común" (más o menos científico) acerca del universo de casos del cual éste sería una muestra.

Esto permite el tratamiento del caso prácticamente como el resultado de un conjunto de procesos conocidos, por su generalidad, que operan en forma cuasi-mecánica o cibernética —según la orientación de los planificadores— pero previsible, y en los que la conducta de los actores sociales puede también predecirse sobre la base de tipologías generales. Todo ello conduce a los planificadores y formuladores técnicos de programas y proyectos a tratar cada ámbito de intervención como un caso representativo de una familia de casos similares —las ciudades medias, los sectores necesitados de vivienda u otro servicio social, etcétera—, que forman parte de un suprasistema común, también relativamente predecible en su comporta-

miento durante el lapso de desarrollo del plan/proyecto/proyecto.

La planificación a niveles locales —fundamentalmente "social"— tropieza más aún en nuestra realidad con muy escaso control sobre recursos y procesos, mientras su territorio de aplicación se ve constantemente influido, invadido e impactado por acciones de los actores más poderosos sobre los que no ejerce control alguno y que sistemáticamente transgreden las restricciones que pueden establecerse desde el nivel local, tratándose de niveles superiores de gobierno y entes públicos autárquicos o de actores privados. Todo ello produce procesos que, por impredecibles e incontrolables, contribuyen a constituir en altamente "turhuenta" a la realidad en donde pretende insertarse la planificación social, a lo cual se agrega la "turbulencia" análoga del "resto del mundo".

La concepción tradicional de la planificación —y de la planificación social en particular— ignora las especificidades de las estrategias de acción e interacción concretas de los actores sociales diferenciados, internos y externos al ámbito de intervención, que operan, con sus diferentes grados y bases de poder, sus intereses y decisiones coyunturales, los procesos que modelan la realidad particular en la cual se pretende intervenir. Con ello aquel paradigma de la actividad de planificación se desentiende de la condición turbulenta de la realidad y de los cambios imprevisibles y "novedades" que constantemente se producen en ella. Esta abstracción de la realidad que suprime la turbulencia que afecta a las situaciones particulares del mundo real es la que posibilita la concepción puramente "técnica" de la planificación y sus horizontes de mediana y largos plazos, desentendiéndose por lo general de los cortos plazos. A la vez otorga a los planes y proyectos así concebidos una rigidez que dificulta o impide su adecuación rápida y eficiente a los cambios internos y en el entorno, que afectan su ámbito de intervención. La planificación tradicional no posee la flexibilidad suficiente para ajustar sus estrategias eficientemente, sin perder la direccionalidad de sus objetivos, en un mundo real caracterizado por procesos constantemente cambiantes e impredecibles, modelados por acciones e interacciones de una enorme variedad de actores sociales, con intereses

más conflictivos que convergentes en un mundo de recursos signado por una extrema escasez relativa.

1.4. Supuestos acerca de los recursos y acciones aplicables

El único actor social considerado en particular por la planificación tradicional es el organismo para el que se planifica la intervención, con frecuencia en acción combinada y coordinada con algunos otros organismos idealizados (como se vio en 1.2.). Ella supone además que todos los demás actores sociales —en la planificación gubernamental, todos los actores que constituyen la sociedad civil— responderán pasivamente en forma tipificada y, por lo mismo, más o menos predecible, a las medidas públicas: son así reducidos a actores puramente reactivos.

Bajo esta concepción, las únicas acciones y los únicos recursos contemplados en las estrategias de intervención recomendadas son los disponibles a los organismos específicos para quienes se planifica. En la planificación pública esto reduce la capacidad de acción a la que puedan tener los aparatos públicos considerados, con su escasez permanente de recursos. A la vez se ignora y/o se asume una actitud implícita de impotencia ante las potencialidades de acción del resto de los actores sociales involucrados en esa realidad, los que por lo general, ante cualquier proyecto de atención de necesidades sociales, controlan en su conjunto recursos necesarios mucho más significativos que los que controla efectivamente el Estado en nuestras sociedades subdesarrolladas.

1.5. En síntesis: el fracaso fundamental del paradigma tradicional

El paradigma tecnocrático de la actividad de planificación, aún generalizado en el mundo subdesarrollado, con su abstracción técnico-racionalista de la realidad, ignora la turbulencia de los procesos sociales que modelan tanto el particular sector de realidad en el que se propone intervenir como su entorno significativo. Esta turbulencia se presenta bajo la forma de continuas "novedades", imprevistas e impredecibles por los planificadores, resul-

tado de las acciones e interacciones de todo tipo de los diversos actores sociales que pudieran estar involucrados, en procura de modelar la realidad en función de sus intereses/objetivos particulares, realidad que resulta así un verdadero "campo de batalla".

Debido al desconocimiento de los actores sociales concretos intervinientes, los organismos o equipos de planificación omiten desarrollar estrategias eficientes para, en primer lugar, lograr atravesar con éxito los ámbitos político-decisionales en los que se construye el aval político indispensable para insertar su actividad en el mundo real y, luego, para interactuar eficientemente como un actor social específico más entre los diversos actores involucrados en el ámbito de intervención, tanto como para poder incidir y coparticipar con alguna eficacia en el modelamiento de la realidad, sobre la base de las eventuales priorizaciones y políticas públicas de transformación y mejoramiento social pertinentes.

La concepción y metodología tradicionales de la planificación otorga asimismo a sus productos —planes, programas y proyectos— una rigidez o falta de flexibilidad, que no les permite reconocer ni tomar en cuenta los cambios e imprevistos que puedan acontecer a lo largo del período de implementación en el ámbito de intervención y su entorno. Debido a ello no permiten efectuar los rápidos ajustes de respuesta que serían necesarios para adecuarse a la realidad turbulenta, cambiante e impredecible, sin perder la direccionalidad de sus acciones.

2. Estrategias de gestión social planificada: lineamientos de un nuevo paradigma de la planificación del desarrollo de los asentamientos humanos

2.1. Otra concepción del proceso de planificación

De las críticas arriba presentadas al paradigma tradicional de la actividad de planificación de asentamientos humanos surgen algunos lineamientos claros de una concepción sustitutiva y de las estrategias para una gestión social más eficiente y eficaz en procura de los objetivos de

transformación deseables. El nuevo paradigma, que se va delineando en tantas experiencias de desarrollo popular exitosas en Latinoamérica, concibe a la planificación como un proceso político-técnico de gestión social en que se desarrollan "espacios de articulación" de los actores sociales pertinentes, públicos y de la comunidad, en los que se procesan participativamente, con crecientes grados de racionalidad, eficiencia y eficacia, las estrategias de acción y de aplicación de los recursos disponibles y accesibles, en procura de metas compartidas que otorguen y mantengan la direccionalidad del proceso.

Bajo esta concepción la implementación comienza con la articulación misma de actores sociales que hacen viable el procesamiento del proyecto. En un espacio de articulación adecuadamente desarrollado, los diversos actores —incluyendo a los beneficiarios, los técnicos, los decisores políticos, los proveedores de insumos y acciones de distinta naturaleza— van aportando sus particulares ópticas sobre la realidad, sus objetivos particulares, sus ideas y creatividad, sus conocimientos específicos, comprometiendo su capacidad de acción, sus canales de relación con actores externos, y aquellos recursos de todo tipo que tiene cada uno a su disposición y que pudieran ser útiles. Cada uno a la vez va negociando con los demás, en función de sus intereses y su capacidad negociadora, las decisiones compartidas que en ese ámbito van procesando el plan/programa/proyecto a través de sus diversas etapas, desde las ideas iniciales y el diagnóstico hasta la ejecución y operación del proyecto. En un proceso de gestión social de esta naturaleza cada actor social diferenciado desempeña roles diferentes según la naturaleza de los aportes que es capaz de hacer, pero a la vez coparticipa "como sí mismo" en las interacciones que tuvieron lugar.

Este cuadro puede parecer, así descrito, altamente idealista. En realidad se corresponde con un estadio avanzado de maduración de la articulación, alcanzado por medio de un proceso de aprendizaje compartido en que los actores sociales se van conociendo, ajustando sus conductas y relaciones y van elaborando conjuntamente la sucesión de decisiones y acciones que procesan el proyecto.

Procuraremos a continuación señalar condiciones y estrategias conducentes al desarrollo de esa articulación capaz de procesar eficiente y eficazmente un proceso de gestión planificada como el descrito.

2.2. Generación y desarrollo de un espacio y estrategias de articulación apropiados

Cabe, en principio, al técnico, planificador o agencia de asistencia técnica (estatal o no gubernamental, según los casos) identificar, establecer o fortalecer los vínculos que pudieran ser necesarios para configurar un espacio de articulación apto para viabilizar y procesar el proyecto específico en forma adecuada en sus etapas iniciales. Ello implicará facilitar relaciones permanentes en función del proyecto entre los actores sociales más críticos. (En ocasiones este papel de facilitador de la articulación suele ser asumido por un actor político o algún otro actor social comprometido.)

En primer lugar es crítico que participe en el espacio de articulación el actor "beneficiario" del proyecto, cualquiera que sea su grado de organización inicial. Este es el sujeto de las necesidades que se procura satisfacer y es por lo tanto el más apto para definir legítimamente dichas necesidades y para mantener la direccionalidad a lo largo de todo el proceso a desarrollarse en pos de su satisfacción.

En segundo lugar habrán de constituir inicialmente tal articulación aquellos actores sociales indispensables porque controlan los recursos y capacidades de acción específicos más críticos para viabilizar el proyecto y llevarlo a buen término. Cuanto más tempranamente estén ellos involucrados participativamente en las decisiones conductoras del proceso, más asegurado estará su compromiso en llevarlo a buen término. Este conjunto de actores puede ser muy variado, dependiendo de la naturaleza del proyecto que se encara. En principio casi siempre se procurará incluir a la agencia proveedora de recursos financieros y a los organismos necesarios para viabilizar el proyecto en su entorno más amplio; por ejemplo: organismos públicos municipales o provinciales de los

que dependen normas o autorizaciones concretas, provisión de recursos o ejecución de componentes específicos.

En tercer lugar es crítico en la articulación procesadora el actor técnico (planificador, equipo de asistencia técnico-social gubernamental o no gubernamental) que, con sus conocimientos específicos, apoyará el proceso en todo cuanto hace a aportar metodologías de resolución de tareas, de diagnóstico de situación, de crítica y/o desarrollo de alternativas técnicas, de formulación de estrategias, etcétera. En una palabra, su apoyo especializado se concentrará en proponer y transferir instrumentos aptos para hacer avanzar el proceso con la mayor racionalidad y eficiencia posibles. Además participarán con sus opiniones lo mejor fundadas posible (asesorarán) y aportarán sus ideas como simples seres humanos con sus perspectivas y experiencia específicas, las que negociarán en igualdad de condiciones con las de los demás actores participantes.

Es importante tener en cuenta que este espacio de articulación en que se procesa el proyecto es un espacio abierto a lo largo del proceso y que puede cambiar su configuración de actores siguiendo los avatares de las coyunturas y alianzas políticas y las etapas por las que pasa el procesamiento del proyecto; así, en momentos determinados podrán entrar nuevos actores sociales o dejar la articulación alguno que hasta entonces participaba. La función del espacio de articulación es mantener viable —política, económica, social y técnicamente— el procesamiento en cada momento y en vistas a su inmediato futuro.

Conviene que este espacio de articulación mantenga una suerte de núcleo de articulación central más permanente y menos permeable, el que ejercerá el protagonismo en las decisiones que direccionan permanentemente el proceso; estaría típicamente constituido por lo menos por la organización de base en cuyo beneficio directo se procesa el proyecto y el equipo técnico que la apoya y potencia, estrecho aliado por lo tanto de aquella. Puede(n) o no participar en esta articulación nuclear, según las coyunturas y proyectos, otra(s) agencia(s) del sector público y/o no gubernamental.

En torno de esta articulación nuclear queda configurado un espacio de articu-

lación periférico que es más permeable a entradas y salidas de actores sociales, según las necesidades o accidentes imprevisibles del proceso, pero que participan lo más plenamente posible en modelar etapas y decisiones que les atañen.

Este espacio de articulación en que se viabiliza y procesa el proyecto no actúa en el vacío sino en un entorno significativo, en el cual pueden haber recursos adicionales o alternativos, del cual pueden surgir actores "enemigos" del proyecto y en el cual habrá que establecer alianzas para viabilizar procesos complementarios o alternativos o para derrotar o neutralizar conflictos que pudieran perjudicar de algún modo el procesamiento del proyecto. Un mapeo y monitoreo continuado de este entorno socioeconómico y sobre todo político turbulento, no controlado y en buena medida impredecible del proyecto parece indispensable para establecer, con la anticipación suficiente, las estrategias de acción consiguientes que permitan al proyecto desarrollarse del modo más eficiente posible a pesar de los cambios en su entorno. Esta capacidad de elaborar estrategias de respuesta adaptativa del proyecto a cambios significativos en su entorno (o aún en su propio ámbito de desempeño) es por lo general facilitada por las relaciones y canales de comunicación externas que cada uno de los actores articulados conserva en ese entorno. Esta capacidad de respuesta se desarrolla también, por supuesto, con el aprendizaje que se va efectivizando al interior del espacio de articulación, pero es indispensable en este sentido que los actores sociales "técnicos" participantes —por ejemplo, los planificadores— aporten y transfieran al interior de la articulación metodologías e instrumentos adecuados para dicho mapeo y monitoreo del entorno indicado más arriba y para el diseño de las estrategias apropiadas.

2.3. La participación en el espacio de articulación y sus problemas

Subsistiría una visión por demás idealista e ingenua de la articulación viabilizadora del proyecto —y de la propuesta de reconceptualización de la gestión planificada en estos términos— si no se plantearan explícitamente los problemas de la

participación de actores sociales en dicho espacio de articulación.

En primer lugar no deben omitirse las diferencias de intereses y de poder que existen de hecho entre los diversos actores articulados; ello no sólo en términos absolutos de poder, sino también en lo que se refiere a los grados de control que los distintos actores sociales articulados ejercen sobre distintos recursos y/o campos de acción que están en juego. Estas diferencias de poder conducirían normalmente a reproducir al interior de la articulación las relaciones de poder vigentes en la sociedad global y, en consecuencia, a la manipulación del proceso por los actores más poderosos.

Sólo un desarrollo creciente de relaciones democráticas y de equidad en las negociaciones que se desenvuelven al interior de la articulación pueden garantizar la elaboración de decisiones efectivamente consensuales a lo largo del procesamiento del proyecto. Cabe una responsabilidad adicional en esto a los actores técnicos que asisten a los grupos protagónicos de base, por lo general el actor social más débil por su inserción en la sociedad global. Estos técnicos deben tomar conciencia de que ejercen también un rol político en cuanto que se ven obligados a tomar partido entre los actores articulados y que de ellos depende en buena medida potenciar e instrumentar a los "beneficiarios" para que realmente sean capaces de reivindicar su protagonismo en direccionar el proceso y para que logren negociar de igual a igual con los demás actores involucrados. Esta "potenciación" puede implicar a veces, sobre todo cuando se trata de grupos poco organizados o con escasa experiencia de lucha, simplemente ayudar al grupo a tomar conciencia de sus propias bases de poder que la cultura dominante les oculta, tales como la acción mancomunada de reivindicación política o de resistencia pasiva o el peso potencial de sus votos. A ello se agrega el apoyo al desarrollo de una organización eficiente de los grupos de base, la transferencia de los conocimientos apropiados y la instrumentación que les permita participar activamente en las discusiones y negociaciones conducentes a la toma de decisiones compartidas. En estas tareas pueden ser extremadamente útiles las capacidades

específicas de sociólogos, especialistas en organizaciones y científicos políticos.

En segundo lugar, no pueden idealizarse los procesos verdaderamente participativos como procesos que indefectiblemente se resuelven en la elaboración de consensos. Debe tenerse en cuenta que cada actor social participante persigue su propio vector de intereses y objetivos, probablemente muy diferente al de los otros actores. Lo que hace posible establecer un espacio de articulación es por lo general sólo la complementariedad y convergencia sobre alguno de dichos intereses u objetivos, mientras todos los demás difieren, por lo menos, en su prevalencia o preeminencia. Y sobre estas divergencias se generan conflictos de intereses en toda negociación, conflictos que requieren alguna resolución para poder proseguir en la elaboración de los consensos suficientes. De no resolverse, tales conflictos pueden conducir a rupturas de la articulación. En las primeras etapas de una articulación es más probable que surjan conflictos de esta naturaleza. A medida que madura el proceso de aprendizaje compartido, tienden a producirse cambios en las escalas o vectores de valores/intereses/objetivos detentados por cada actor social individual, hallando crecientes áreas de convergencia entre todos, que facilitan la elaboración de consensos y hacen avanzar más eficientemente el procesamiento del proyecto. Sin embargo, subsistirán siempre áreas de conflicto debido a la distinta inserción de cada actor en la sociedad global.

Sobre todo en los primeros intentos de articulación, pero también cuando se producen entradas de nuevos actores o cambia la configuración de personas participantes, es indispensable lograr modos de resolución de conflictos que desarrollen y no violen la democracia participativa perseguida, ni desmboquen en debilitamientos irreversibles de la articulación. En estos aspectos ha avanzado mucho la psicología social y su bagaje de técnicas: no es de desdén la incorporación de psicólogos sociales en los equipos técnicos participantes.

El logro de una participación efectiva de los actores sociales involucrados en el espacio de articulación en que se procesa el proyecto aporta a las diversas etapas de la gestión planificada por lo menos los

siguientes beneficios, que no se hallan contemplados ni satisfechos en el paradigma tradicional de la actividad de planificación:

- a) "Muchos ojos ven mejor que uno", sobre todo si están insertos en distintas posiciones respecto del sector de realidad observado. Tal es el caso de los diversos actores sociales involucrados en él y articulados, que, con sus distintas posiciones en el sistema social respecto del ámbito de intervención, desde adentro y desde afuera de él, pueden reconstruir y diagnosticar esa realidad en forma intersubjetiva, mucho menos "perspectivada", sesgada y subjetiva que la de un solo tipo de observador (el técnico planificador en el paradigma tradicional).
- b) Es muy difícil que alguien acepte libremente y se comprometa con decisiones en cuya elaboración no participó; cuanto más compleja y detallada venga la propuesta realizada por otros, más preguntas y dudas despertará en el receptor respecto de su elaboración. La participación más temprana posible de los actores significativos en el proceso otorga transparencia a los procesos de elaboración de decisiones y de soluciones, las que por lo tanto tienden a resultar más compartidas y comprometen en mayor grado a los que participaron en su elaboración.
- c) En las etapas de diseño de estrategias y de soluciones, donde no existen soluciones estandarizadas resultado de ecuaciones cuasimecánicas, sino que interviene sobre todo el conocimiento crítico fundado en experiencias previas y la imaginación, la participación efectiva de diferentes actores aporta más información, alternativas e ideas nuevas de lo que podría hacerlo un actor social relativamente homogéneo, como lo es un equipo técnico. Se incorpora así al proceso de gestión planificada una suerte de "creatividad social", ignorada y desperdiciada por la planificación tecnocrática.
- d) A pesar de la direccionalidad desahablemente mantenida a lo largo del procesamiento del proyecto y prota-

gonizada, como se dijo más arriba, por el actor popular y organizado, sujeto de las necesidades a satisfacer, las metas de corto plazo y las estrategias conducentes a ellas están en constante elaboración participativa en el espacio de articulación en que se procesa el proyecto. Esto otorga al proyecto una flexibilidad y capacidad continuada de evaluación de situación y de revisión y ajuste de estrategias que le permiten reconocer y adecuarse más eficientemente a la turbulencia del mundo real a las "novedades" internas del proyecto —por ejemplo, resultados no esperados de las acciones, incumplimientos temporales, rupturas parciales de la articulación, etcétera— o externas a él, en su entorno socioeconómico, técnico y político-institucional —por ejemplo, imprevistos políticos y de alianzas y conflictos externos de actores involucrados, incumplimientos de acciones viabilizadoras o de proveedoras externas de insumos diversos, etcétera—.

- e) Este proceso participativo de gestión planificada, en que interactúan intereses y "racionalidades" particulares de los diversos actores involucrados, permite incluso plantear una redireccionalización, contracción o expansión de objetivos del proyecto, de acuerdo con los avances que se van produciendo en él, con el reconocimiento de nuevas prioridades en las necesidades a satisfacer o como consecuencia de cambios de su viabilidad en el contexto sociopolítico o económico más amplio en que se desenvuelve el proyecto.

3. Las nuevas condiciones y roles que plantea el nuevo enfoque a los diversos actores sociales involucrados

En lo que antecede hemos defendido la sustitución del enfoque tradicional de la planificación por otro, aún en elaboración, que se basa en innumerables experiencias de proyectos de desarrollo de sectores populares a lo largo y ancho de Latinoamérica, conducidos con estrategias alternativas, la mayoría de las veces, pero no siempre, sin

participación significativa del sector público.

La escasa o nula presencia de los aparatos públicos en tales tipos de proyectos articulados y participativos es coherente bajo regímenes paternalistas, autoritarios o francamente represivos. Pero aún en contextos políticos formalmente democráticos los aparatos del Estado son reacios a entrar en experiencias de esta naturaleza. Por un lado se aduce que la participación de la comunidad en el gobierno y la administración de la cosa pública —y ello incluiría hasta sus programas de acción social— no se realiza "sino a través de sus representantes", como estipula la Constitución Nacional argentina, que rige desde 1853. La participación directa en modelar acciones públicas es así frecuentemente rechazada sobre la base de normas político-institucionales formales. Por otro lado, el paradigma tecnocrático de la planificación institucionalizado en nuestros aparatos públicos no deja espacios para otra forma de "participación" que no sea la de los técnicos y, muy ocasionalmente, para la consulta popular o plebiscito acerca de propuestas de soluciones técnicas detalladas elaboradas en oficina (consultas cuyos resultados por otra parte tienden a ser desconocidas). La formación universitaria ha tendido a mantener y reforzar la soberbia tecnocrática y ha convalidado las imágenes abstractas generalizadoras de la realidad sobre las que basan su trabajo los planificadores, y que admiten apenas reconocer ciertos tipos y grados de "desorden", que es objetivo de la actividad de planificación controlar y ordenar con los instrumentos y recursos a disposición del Estado. El consistente fracaso de esta planificación, ya sea en términos de eficacia (falta de implementación, suspensión o discontinuidad), como de los resultados indeseables obtenidos cuando se implementa (baja calidad, distorsiones de uso, efectos colaterales negativos, costos significativamente mayores de lo previsto, etcétera), ha tendido a alienar a la "clase política" de los organismos de planificación, cortando los canales de comunicación que pudieran subsistir entre decisores políticos y planificadores. Estos últimos tienden en consecuencia a operar más o menos rutinariamente a través de los canales burocráticos del Estado, en vez de ser por lo menos traductores técnicos

de una política y de decisiones legítimas. El político se descompromete de sus aparatos de planificación y, guiado por su intuición y experiencias políticas y las coyunturas que enfrenta, se vuelve un decisor "corto-placista", con horizontes extremadamente cortos para sus estrategias.

El nuevo enfoque aquí presentado propone una coparticipación real y plena de técnicos y decisores políticos de los aparatos de Estado en un proceso abierto de gestión social, compartido con los demás actores sociales que pudieran colaborar y estar involucrados en la elaboración y ejecución de soluciones a los problemas de desarrollo colaborativamente identificados. Esta coparticipación de los decisores políticos en la gestión de los proyectos, compartida con los actores pertinentes del mundo real y en particular con los "beneficiarios" potenciales, les ofrece a los políticos un campo directo propicio para las ganancias políticas que persiguen. Esta argumentación puede inducir la incorporación activa de éstos en el proceso, con el apoyo de sus técnicos y planificadores comprometidos con el nuevo enfoque, reabriendo así los puentes de comunicación entre ellos, hoy en gran medida rotos. En estos tipos de procesos el político sigue involucrado y actuando en su medio natural, negociando decisiones de corto plazo, pero ello en el contexto de un proceso continuado en que las decisiones se van agregando en un proyecto direccionalizado a más largos plazos. Es cierto que la elaboración de sus decisiones se vuelve más negociada y compartida, pero los resultados y avances que derivan de ellas se vuelven más evidentes para todos los involucrados, con muy probables réditos políticos para él.

No es de extrañar que sea entre los técnicos y planificadores, sobre todo los del sector público, donde se encuentran las mayores resistencias al cambio propuesto. El anterior paradigma en que se ha basado su actividad les brinda falsas seguridades que el reconocimiento de la turbulencia de los procesos reales de gestión social les niega. Aunque este enfoque sustitutivo les reconoce las capacidades técnicas específicas de su entrenamiento y experiencia, les obliga a convencer a los demás actores pertinentes articulados

o, en caso contrario, a negociar sus puntos de vista, análisis, ideas y propuestas de estrategias y de soluciones en cada etapa de avance del proyecto. Todo lo que antes podía resolverse arbitralmente en oficina, en función de sus conocimientos científicos y técnicos generalizados, su modelo abstracto de la realidad particular para la que planifica, y los valores propios de su subcultura de clase media universitaria, son, bajo este enfoque, motivo de cuestionamiento por otros tipos de actores sociales muy diversos y de quienes depende en última instancia que el proyecto avance y se ejecute. Aunque en determinados momentos del proceso sólo él puede hacer los aportes pertinentes o resolver la tarea, éstos estarán respondiendo a condicionamientos y preguntas elaborados en el momento previo por los interlocutores participantes en la articulación que procesa el proyecto. Los resultados de esta actividad técnica igualmente serán sometidos luego a la crítica de los mismos: los momentos técnicos no se suceden directamente uno al otro, sino que intervienen como respuesta a demandas elaboradas participativamente en el espacio de articulación y sus elaboraciones vuelven a éste más como propuestas que como soluciones técnicas indubitables.

Los roles y capacidades requeridos del técnico, y del planificador en particular, en estos procesos de gestión planificada de proyectos se diversifican y pierden su "asepsia" académica. Basándose en David Morley², distinguimos por lo menos cuatro roles y modos de actuación de técnicos y planificadores en tales procesos, no todos los cuales les son exclusivos, pero que deben estar dispuestos y capacitados para asumir según las circunstancias.

En primer lugar, el técnico puede jugar un papel clave como *facilitador* de las relaciones entre los diversos actores sociales pertinentes, para que se constituya y/o desarrolle lo más eficientemente posible el espacio de articulación necesario para viabilizar el procesamiento del proyecto hasta su eventual conclusión.

En segundo lugar, es por supuesto, un *prestador de asistencia técnica* específica en los campos de su competencia, para los cuales está especialmente instrumentando por su formación académica o profesional. Esto por supuesto puede cubrir una amplia

gama de campos de asistencia técnica que, idealmente, están aportados por distintos especialistas, constituyendo un equipo multidisciplinario, y que van desde la psicología social, la sociología de organizaciones y sociología política, la economía, administración financiera y programación de actividades, hasta proyectistas ingenieros, arquitectos, agrónomos y analistas particulares de aspectos pertinentes al proyecto. La asistencia técnica en este enfoque debería además preocuparse por transferir a los demás actores articulados —y en especial a las organizaciones de base protagónicas— marcos teóricos e instrumentos de análisis y de resolución adecuados y suficientemente simples para operar en forma crecientemente autónoma, autosostenida y eficaz sus procesos de desarrollo. Se trata en buena medida, con este apoyo a la capacitación, de potenciar crecientemente a los actores más débiles para incrementar la participación igualitaria en la articulación que procesa el proyecto y reducir gradualmente, hasta donde sea razonable, su dependencia inicial de los técnicos. En este sentido, el prestador de asistencia técnica agrega a sus funciones tradicionales la de capacitador de sus interlocutores, para incrementar las bases de racionalidad en la gestión compartida del proyecto.

En tercer lugar, los miembros de los equipos de asistencia técnica deben asumir que su capacidad técnica individual es limitada y que no representan individualmente el "estado del arte" en sus disciplinas. De ello deriva que en buena parte de sus intervenciones estarán actuando como simples *asesores* que proveen opiniones e ideas personales fundadas, más que en conocimientos técnicos precisos, en las teorías que puedan manejar al respecto y sobre todo en su experiencia personal, teñida por su particular bagaje de información, selecciones, preferencias, imaginación, ideologías y valores con que se manejan también en la vida diaria, como simples seres humanos.

En cuarto lugar, como participantes activos en una articulación de actores diversos, con intereses, puntos de vista y

² David MORLEY: "Applied Geography as Action Research: The St. Lucia Energy Futures Project", *Geographical Research Forum*, N° 6 (sept. 1983), pp. 3-23.

posiciones escasamente convergentes y con grados de poder muy diferenciados, los técnicos y planificadores se verán continuamente llamados a tomar partido por uno(s) en contra de otro(s), estableciendo alianzas provisionales o más permanentes y entrando en conflictos puntuales o más serios. Ello los constituye en un actor no neutral, comprometido en relaciones de poder y, por lo tanto, en un *actor político*. En este sentido cabe también al técnico la responsabilidad de colaborar en la adecuada direccionalización del proceso del proyecto a largo plazo. Si se acepta que el actor social "beneficiario" del proyecto es a quien, con mayor legitimidad, le compete mantener la direccionalidad adecuada del proyecto —ya que son sus necesidades las que se pretende solucionar—, mientras los otros actores persiguen objetivos propios confundidos con los del proyecto (lucro, poder político, prestigio, etcétera), parece coherente que al técnico se comprometa a largo plazo con esa direccionalidad general que pretende mantener el actor "beneficiario". Ello le llevará a establecer con el grupo beneficiario una alianza profunda, aún cuando pueda discrepar con él en los intercambios y debates puntuales mediante los cuales se elaboran en cada momento los consensos y decisiones que procesan el proyecto. Tratándose además por lo general del actor más débil de la articulación, por su misma inserción en la sociedad global, es clave que el técnico incluya en su opción política la instrumentación y potenciación privilegiada del actor popular para que la articulación se desenvuelva cada vez más igualitaria y democráticamente.

Resta todavía considerar otro típico actor social altamente significativo, casi indispensable participante en estos procesos de gestión social planificada en pos del desarrollo de los sectores populares, cuyo modo de actuación merece tratarse con algún detenimiento bajo este nuevo enfoque que está surgiendo de la planificación: se trata del (o los) *organismo(s) financiador(es)*, sean ellos de origen nacional (estatal o no) o internacional.

El organismo financiador tiende a decidir sus aportes según el modelo típico de planificación que hemos identificado con el paradigma tradicional. Como organismos

que aportan recursos económicos, suelen basar sus decisiones en estudios y auditorías casi exclusivamente económicos, sin tener en cuenta las particularidades y "tiempos" de procesos de gestión social multiactoral. Así, por ejemplo, los estudios de factibilidad inicial rara vez consideran la viabilidad socio-político-institucional de los proyectos y los tiempos que requiere construir los espacios de articulación adecuados para viabilizar el proyecto y es por este motivo que con tanta frecuencia los estudios de factibilidad resultan tan poco realistas. Estos espacios de articulación no preexisten por lo general al proyecto, sino que la existencia o disponibilidad de recursos hacen posible su construcción. Las abstracciones puramente económico-ingenieriles sobre las que se basa, para estos organismos, el modelo de procesos que orienta sus decisiones no dejan lugar para los procesos reales de maduración social de las organizaciones y articulaciones necesarias. Estos procesos, que son verdaderos procesos compartidos de aprendizaje, tienden a ser lentos al principio, mientras los diversos actores van conociéndose y ajustando sus relaciones mutuas y van reconociendo su entorno y aprendiendo a manejarse con él. A medida que avanza este aprendizaje con el procesamiento del proyecto, se acentúan modos de relación y las estrategias de cada actor en relación con los demás y con los que puedan aparecer significativos en su entorno. Con ello se desarrolla además una metodología (*know-how*) compartida que guía en la elaboración de consensos y de decisiones operativas. El proceso puede adquirir así gran velocidad al ampliarse los campos de consenso que se pueden sobreentender y omitir en las discusiones, al constituirse divisiones del trabajo crecientemente claras y al comprometer cada actor en el proceso una intencionalidad creciente en función de metas cada vez más explícitas y compartidas.

Como cada proyecto presenta sus propias particularidades y sus propios tiempos de maduración de la articulación, parecería deseable que los organismos financiadores pudieran, en lo posible y "desde adentro", hacer un seguimiento y evaluación de monitoreo más o menos continuados del proceso. En el límite, podría pensarse idealmente en una presencia del

organismo financiador en el espacio de articulación del proyecto, participando plenamente como actor social pertinente que es, en el mismo procesamiento del proyecto.

El seguimiento del proceso por el agente financiador, pero también por los demás actores involucrados, y las evaluaciones a que éste diera lugar deberían sin embargo no sólo tomar en cuenta los aspectos contables y programáticos explícitos habituales, sino a la vez evaluar factores cualitativos sociales que significan avances sociales en sí mismos e instrumentales hacia el logro de los objetivos directos establecidos para el proyecto. Entre éstos podemos mencionar, sobre todo para proyectos de desarrollo de sectores populares, aspectos tales como: capacidad de expresión y puntualización de necesidades, ideas y metas por los beneficiarios, avance en su organización, en su participación activa, en su capacidad de negociar con los demás actores involucrados, adquisición de una metodología compartida entre todos los actores, capacidad de efectuar una división del trabajo, de programar y monitorear actividades (ejecutividad), de asignar y aplicar recursos, capacidad de elaborar y ejecutar estrategias eficaces respecto del entorno del proyecto (alianzas, neutralización de "enemigos", efecto demostración, captación de actores y recursos externos, ganancias de poder, etcétera), capacidad de adecuarse a cambios significativos en el entorno económico-político-institucional del proyecto. Todos estos aspectos interactúan entre sí y en su conjunto determinan la eficiencia y eficacia del proyecto. Una última puntualización obvia se hace necesaria respecto de la participación de las agencias financiadoras extranjeras e internacionales. Debido a su posición indudable de poder y de distancia sociocultural y política respecto de los actores sociales locales involucrados en el proyecto, parecería que su participación concreta en las articulaciones en que se procesan proyectos populares debería estar mediatizada por una o más entidades locales que la representarían. Ello propendería a acortar las distancias al interior del espacio de articulación procesador del proyecto y a reducir o eliminar las suspicacias naturales de dominación o manipulación política

que podrían surgir de ser directa la intervención de la organización extranjera.

4. Observaciones finales

Todo lo dicho pretende destacar los elementos más críticos de un nuevo "estilo de planificación" que se está delineando en la práctica de múltiples experiencias de desarrollo popular en la región. La investigación y seguimiento de muchas de estas experiencias no convencionales de gestión de proyectos de desarrollo y la evaluación comparada de sus estrategias metodológicas en relación con su desempeño en contextos concretos, han sido la base sobre la cual hemos comenzado a delinear ese "modelo ideal" (o paradigma) de gestión de proyectos de desarrollo local al que parecerían estar convergiendo tales experiencias. Como todo paradigma en surgimiento, éste no se encuentra encarnado sino tentativa y parcialmente en las experiencias individuales de gestión de proyectos que hemos relevado, aunque puede decirse que está en el horizonte hacia el que ellas convergen en distintas medidas y en diversos aspectos.

Estos proyectos no operan por cierto en el vacío, sino en contextos y coyunturas sociopolíticas, económicas, técnicas y culturales muy concretas. Aunque éstos son en buena medida cambiantes, están también signados por pesadas inercias estructurales y evidente resistencia al cambio por parte de muchos de los actores sociales confrontados. La magnitud de estos obstáculos puede tentar al lector a calificar al modelo de gestión planificada articulada y participativa como utópico e inaplicable en la realidad. Esto puede tener justificación en cuanto a la aplicabilidad general e integral de este "paradigma de referencia". Pero no puede negarse que en muchos proyectos se están adoptando crecientemente estrategias y metodologías afines con dicho paradigma y que estas aplicaciones resultan exitosas y generan procesos de aprendizaje y de difusión crecientes que están mejorando significativamente el desempeño de tales proyectos y extendiendo cada vez más dichas concepciones y prácticas a actores sociales hasta ahora opuestos o escépticos —por ejemplo, organismos públicos, inclu-

yendo a decisores políticos y técnicos—. Por mucho tiempo aún los involucrados en este tipo de experiencias habrán de verse permanentemente obligados a elaborar, ensayar y ajustar estrategias dirigidas específicamente a vencer aquellos obstáculos de modo de viabilizar eficientemente sus proyectos.

El creciente interés de algunos centros académicos en la investigación de procesos de esta naturaleza y sus relaciones con los contextos globales en que están insertos está dando la pauta del debilitamiento del paradigma tradicional de la planificación, fundado en su consistente fracaso como instrumento de desarrollo de nuestras sociedades. Los conocimientos pertinentes han tendido a acumularse más bien en la comunidad académica y son de lenta difusión hacia los actores sociales típicamente involucrados en la gestión e implementación de proyectos. Sin embargo, la inserción efectiva de investigadores y especialistas comprometidos en procesos compartidos de reflexión, sistematización y aprendizaje en el seno de los actores que intervienen en proyectos concretos, puede contribuir a instrumentar a éstos para conocer mejor y manejarse con éxito en los sectores de realidad en que operan, para así superar crecientemente los obstáculos confrontados.

En el paradigma esbozado, el proceso planificador pierde las seguridades derivadas de su autonomía y asepsia técnicas, para encontrarse inserto, como proceso de gestión social, en el turbulento mundo real de las acciones e interacciones de actores sociales con intereses, recursos, capacidades de acción, estrategias y poder diferenciados. La planificación se trasladó de la oficina al campo de la acción. La turbulencia de los procesos del mundo real y de los comportamientos sociales que confronta cada actor social genera en él incertidumbre acerca de lo apropiado de su accionar para lograr los objetivos perseguidos y torna particularmente inseguro y temeroso o escéptico al sujeto. Sin embargo, el marco de realidad en que se desenvuelve la gestión planificada articulada y participativa, según la concepción aquí desarrollada, no se diferencia esencialmente del mundo real en que desarrollamos nuestras vidas diarias cada uno de nosotros como individuos, en que programamos nuestras actividades y actua-

mos. Confrontamos una realidad con inercias estructurales y ciertos flujos y procesos que hemos aprendido a conocer y a tomar como datos, con sus probabilidades de ocurrencia y de variación y sus tendencias de cambio. Pero también aparecen permanentemente situaciones imprevistas y novedades a las que tendremos que responder y resolver de la mejor manera posible, según lo aprendido de nuestras experiencias anteriores, nuestra imaginación o creatividad individual, nuestras capacidades y la información y recursos disponibles. En esa realidad actúan otros individuos con los que deberemos interactuar en cada momento, colaborativa, conflictiva o negociadamente. En ciertos casos tendremos expectativas bien fundadas respecto de alguno de ellos y ello nos permitirá elaborar estrategias apropiadas de interacción, con alto grado de probabilidad de lograr los resultados perseguidos. En otros casos nuestras expectativas respecto del otro serán muy inciertas. De hecho, buena parte de nuestra vida diaria es una aventura que nos vemos obligados a resolver de la mejor manera posible para no perder o desviarnos demasiado de nuestra direccionalidad en una realidad turbulenta que supera nuestra capacidad de previsión y control. A lo largo de nuestras vidas desarrollamos un aprendizaje creciente basado en nuestra experiencia anterior y en ensayos y errores, aprendizaje que nos permitirá casi inconscientemente utilizar estrategias probadas para resolver situaciones más o menos reiteradas, conocidas o comparables a otras anteriores. En ocasiones, también el aprendizaje acumulado nos permitirá resolver con éxito ciertas situaciones imprevistas aunque en otras fracasemos ante éstas y tengamos que elaborar y ensayar nuevas estrategias, no probadas, basadas en intuiciones aproximativas.

Con lo dicho pretendemos poner en evidencia que el mundo real en que insertamos nuestras acciones individuales es el mismo en que se insertan las acciones multiactorales organizadas (planificadas) que llamamos "proyectos". Ese mundo real presenta problemáticas en términos generales análogas, a ser resueltas por el individuo o por los emprendimientos compartidos que son los proyectos. Sólo el aprendizaje en la acción y el apoyo de la reflexión pueden permitir a actores individuales y a las configuraciones de

actores asociados en los proyectos realizar los avances necesarios para hacer más eficiente y eficaz su gestión en el mundo real. Es indudable que hay por delante un

largo camino por recorrer en la elaboración de metodologías y estrategias apropiadas, pero cada día somos más los que lo estamos recorriendo.

RESUMEN

El presente trabajo pretende presentar una fundamentación de la gestión social planificada, articulada y participativa, como estrategia indispensable para un desempeño exitoso de programas que persigan el desarrollo sostenido de los sectores populares en nuestras sociedades subdesarrolladas. Articulación y participación son los conceptos centrales sobre los cuales gira este intento de reconceptualización de la planificación del desarrollo y de los roles que competen en dichos procesos de gestión social a los diversos actores sociales involucrados.

El objetivo es poner en evidencia que el mundo real —que es el mismo para las acciones individuales como para las multiactorales organizadas (planificadas)— presenta problemáticas en términos generales análogas, a ser resueltas por el individuo o por los emprendimientos compartidos que son los proyectos. Sólo el aprendizaje en la acción y el apoyo de la reflexión pueden permitir a actores individuales y a las configuraciones de actores asociados en los proyectos realizar los avances necesarios para hacer más eficiente y eficaz su gestión en el mundo real.