

---

# GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: ¿HAY ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Hilda P. Rivera Rodríguez<sup>1</sup>  
Eduardo J. Zavala Mendoza<sup>2</sup>

## Resumen

Cada vez más, los procesos de planificación en el gobierno tienden a revelar decepciones y limitaciones en el logro de los resultados esperados. En este tema presentamos un enfoque de planificación estratégica vinculado a la gobernanza para el sector público. A lo largo de la discusión de teorías, ejemplos y políticas públicas existentes, tales como la Ley Núm. 236 de 2010 y Ley Núm. 81 de 1991 de Puerto Rico, este artículo proveerá un análisis sobre la relación entre la gobernanza y el proceso de planificación estratégica. Se prestará especial atención a la importancia de promover la participación ciudadana como parte vital del proceso de planificación. Esperamos que las recomendaciones proporcionadas en este trabajo promuevan un cambio de paradigma en la formulación de políticas públicas. [**Palabras clave:** gobernanza, planificación estratégica, administración pública, transparencia gubernamental, participación ciudadana].

## Abstract

Increasingly, planning processes in government tend to reveal disappointments and limitations in achieving expected outcomes. On this topic, we present an approach to strategic planning linked to governance for the public sector. Throughout the discussion of theories, examples, and existing public policies, such as the Law 236 of 2010 and Law 81 of 1991 of Puerto Rico, this article will provide an analysis about the relationship between governance and the process of strategic planning.

Special attention will be given to the importance of promoting citizens' participation as a vital part of the planning process. We hope that the recommendations provided in this work will promote a change of paradigm in the policymaking processes. **[Keywords:** governance, strategic planning, public administration, government transparency, citizens' participation].

## Introducción

El gobierno tiene la gran responsabilidad social de administrar la política pública de manera equitativa y justa. En estos tiempos de crisis económica y social, la planificación estratégica es vital para maximizar los recursos disponibles, evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizar el desarrollo de una variedad de programas y servicios que sean efectivos y eficientes. Pero, si bien existen procesos de planificación desde la estructura gubernamental, cada vez más los mismos tienden a estar en una órbita de decepciones y limitaciones que imposibilitan el logro de los resultados esperados. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2013). Aspectos tales como: un cuestionable nivel de transparencia, una reducida coordinación integral entre las agencias y un escaso grado de inclusión de los diversos sectores, son algunas de las razones que han empañado los procesos de política pública, de modo que redunden en programas y servicios gubernamentales ágiles y de calidad (Pinson, 2002; Pratts, 2013; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009).

Ante tales situaciones, emergen crecientes voces que urgen a reclamar el derecho de la ciudadanía a participar efectivamente en la toma de decisiones y en procesos que impactan su calidad de vida. Consideramos que dentro de estos espacios llamados a atender los reclamos de participación, sobresale lo relacionado a cómo ocurre la planificación, implantación y evaluación desde la institucionalidad gubernamental. Es así como discutir tal asunto, nos planteará Melano (2001), supondrá considerar alternativas y aspectos que vinculen el ejercicio de la democracia, la inclusión y la integración de diversos sectores, pero catalizados a partir de la estrategia y la gestión. De esta manera, la participación ciudadana encuentra la posibilidad de abrirse un espacio mediante la articulación de elementos de la planificación estratégica conceptualizada a partir de fundamentos claves de la gobernanza.

En tal sentido, el contexto socioeconómico actual llama a replantear las bases y principios que han guiado la

determinación y el ejercicio de prácticas y políticas desde el Estado. Es decir, la tarea gubernamental de administrar, planificar y evaluar, si bien es urgente y necesaria, no puede sucumbir ante motivaciones político-partidistas ni tampoco puede llevarse a cabo de manera reaccionaria ante diversas presiones (Andrain & Smith, 2006). Además de esto, debería de alejarse de todo tipo de improvisación que pone al relieve la falta de conocimiento, destrezas y voluntades para llevar a cabo las funciones administrativas de manera integral y ética. En cambio, proponemos que se debería acoger una postura más proactiva, de buen juicio y sensatez para atender los asuntos gubernamentales con la inmediatez y la continuidad que estos merecen. Esto sin perder de perspectiva la condición necesaria de reconocer que las diversas colectividades de la sociedad son capaces de tornarse en instituyentes y edificadoras para originar soluciones ante los problemas, así como nuevas formas de relacionamiento social (Burghardt, 2010).

Relacionado a lo anterior, pero desde un horizonte histórico-político, Torgerson (1996) elaboró una aproximación que señala que después del periodo de la Segunda Guerra Mundial, la administración gubernamental intensificó el uso de criterios científicos con una orientación más hacia los hechos que hacia los valores. Aunque esta inclinación científica ha sido muy importante y pertinente para el desarrollo y análisis de datos, en consecuencia, se fue derivando e imbricando una forma de hacer las cosas más tecnocrática, sin que esta tomara en consideración el contexto o las motivaciones subjetivas de quienes participan [o deben participar] en el proceso de elaboración e implantación de políticas. En la actualidad, esta situación ha acarreado un desafío para el quehacer administrativo, tal y como lo es planificar, donde resulta “difícil de conectar el análisis de las estrategias [multi]sectoriales de los poderes públicos con la dimensión global [e integradora] de tales actuaciones” (Muller, 2000, p. 189).

Entonces, nuestro planteamiento es que no podemos pasar por inadvertido que la administración pública necesita conocer las características de los problemas actuales mismos, que se ahondan debido a condiciones de exclusión e injusticia, cuestionable transparencia y barreras que limitan la participación y el goce pleno de derechos humanos. De hecho, esto significa que no puede verse a la ligera el contenido y la legitimidad de los reclamos de la sociedad en torno al Estado y a sus instituciones. Dicho sea de paso, algunos de estos as-

pectos podemos encontrarlos abordados en el análisis de los límites del diseño institucional y la insuficiencia en las formas de ver, organizar y hacer las cosas (Catalá, 2013). También, se ve reflejado en las oportunidades que ofrece el modelo de la gobernanza ante un gobierno carente de gobernabilidad (Santana, 2016) así como en los reclamos democráticos desde el derecho humano (Colón, 2012).

Para desarrollar una aproximación que contribuya a la superación de lo que plantean las líneas anteriores, proponemos una discusión que gire en torno a impulsar la planificación estratégica desde los fundamentos de la gobernanza. Se espera que esto incida en los procesos de planificación-gestión administrativa. Como se abordará posteriormente, consideramos que esto representa un modo de hacer las intervenciones de política y administración pública más democráticas, participativas y transparentes con el fin de que sean más eficaces y eficientes.

De igual forma, partimos de que más allá de la contingencia o el accionar instrumental, se presenta la necesidad de generar movilidad, de impulsar el avance, el diálogo y la reivindicación, tanto a nivel de derechos como de posibilidades de reconfigurar las realidades cimentadas históricamente. Es decir, la complejidad de los sistemas sociales contemporáneos exige que las lógicas se tornen más densas y que permitan abordar los procesos y fenómenos propios del desarrollo histórico de una sociedad desde un acoplamiento al derecho (Yáñez, 2013). Desde esta perspectiva de derechos humanos resultará que la actuación ciudadana no está separada de los procesos reflexivos de planificación ni de la práctica concreta para el cambio y la transformación.

Asimismo, trascender la metodología institucional que tiende a establecer imposiciones o en algunos casos acciones cuestionables, permitiría reconocer la fuerza y capacidad de la ciudadanía, de la legitimidad del saber cotidiano de los sujetos y la experiencia histórica. Con ello, se vislumbra que se podría de manera más certera promover la participación ciudadana, muchas veces ausente en la planificación e implementación de las políticas públicas. Este artículo proveerá un análisis sobre la vinculación entre la gobernanza y el proceso de planificación estratégica en el gobierno. A través de la discusión de teorías, ejemplos y políticas públicas existentes tales como la Ley Núm. 236 de 2010 y la Ley Núm. 81 de 1991 de Puerto Rico, se le dará especial atención a la importancia de promover la participación ciudadana como parte vital del proceso. Se espera

que las recomendaciones, consideraciones e implicaciones provistas en este trabajo promuevan un cambio de paradigma en la manera de hacer políticas públicas que redunden en la efectividad y eficiencia de programas y servicios.

### **Gobernanza y planificación estratégica: ¿por qué recurrir a su vinculación?**

A continuación, se dilucidará una serie de argumentos que giran en torno al potencial de la planificación estratégica pero que, vista desde los fundamentos de la gobernanza, podría posibilitar en mayor alcance el reconocimiento, expansión y apropiamiento de la participación ciudadana. Es decir, provee de espacios para que diversos sectores participen activamente en procesos estratégicos para la construcción e implantación de políticas públicas. De esto, Arenilla y Llorente (2012) reseñando la experiencia del municipio español de Móstoles nos dirán que, tal vinculación y articulación permite “[...] una nueva forma de hacer las cosas, un nuevo modelo de convivencia y de bienestar [...] se basa en valores democráticos y la integración; la libertad; la solidaridad ciudadana; cohesión social [...] la innovación y la difusión del conocimiento” (p. 20).

No obstante, la anterior práctica significaría un aprecio por la incorporación de espacios reflexivos, decisionales y accionarios más estructurantes, conscientes e integrales lo que, junto a las actuaciones transversales, permitirían fortalecer las capacidades del tejido social y de las instituciones. A su vez, esta tarea despliega procesos dirigidos a concretizar las posibilidades de crear valor[es] público[s] tanto en la gestión de lo tangible como de lo intangible. Por lo que, emerge un entendimiento que dirige a una tarea de edificar capacidad en las instancias del gobierno para plasmar, en un nivel máximo, los valores sociales a través de las políticas públicas (Repetto, 2004; Hernández, 2010).

Ahora bien, este asunto nos acerca a uno de los temas que consideramos requiere de mayor discusión: la dimensión de la planificación y la administración pública. En primera instancia, nos enfrentamos a un asunto que expone una cuestionable (e incluso imperceptible) incorporación de la planificación estratégica dentro del quehacer del sector público donde suele predominar un apego a ciertos sectores e intereses, así como un estricto cumplimiento de protocolos, procedimientos y directrices normativas que no necesariamente mantienen

vigencia ante los cambios organizacionales y ambientales. Es por ello que, se dilucida la necesidad de trascender el enfoque que desboca exclusivamente en el mero cumplimiento de estándares que sin tomar en cuenta los cambios demográficos y socioeconómicos se convierte en un proceso metódico y no en uno que logre resultados y responda satisfactoriamente a las necesidades y a las fortalezas de la ciudadanía (Arenilla & Llorante, 2012).

Esto nos lleva, nuevamente, a plantearnos el vínculo que debiera tener la planificación estratégica con los fundamentos principales de la gobernanza, entre ellos la participación ciudadana. Pues bien, concentremos nuestro análisis en tres puntos que esperamos puedan alumbrar su importancia. Primero, ubicados en el contexto de la planificación y la administración pública de América Latina, particularmente en Puerto Rico, emerge un horizonte histórico que parece caracterizarse por formas de planificación y acción jerárquica centralizada, así como también con una apreciación de las necesidades sociales desde un ‘vértice superior’. Es decir, no se cuestiona el *status quo* sino que más bien se constituye el cumplimiento de procedimientos y directrices normativas gubernamentales desde “el programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Lahera, 2002, p. 13). Coincidiendo con Racynski (2002), lo anterior configura y entroniza formas de la administración que refuerzan y reproducen “procesos de toma de decisiones verticales, sectoriales, edificadoras de infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios, definen programas estandarizados y homogéneos, todo lo cual redundando en espacios de participación social esporádicos e instrumentales” (p. 2). Incluso, nos advierte esta autora, que no solo se trata de más recursos y más programas o de más esfuerzos de coordinación institucional y más agencias, sino que también, se trata del cómo (y quiénes) se planifican, implantan y evalúan las políticas y los programas.

Segundo, el flujo de la información se ve limitado ante una perspectiva administrativa centralizada y atomizada, por lo que torna en un acceso acotado y con cuestionable transparencia sobre cómo son determinadas las necesidades de la sociedad y de qué forma son destinados y usados los recursos públicos. Esta, sin duda alguna, es una situación que trasciende la realidad latinoamericana, ya que según el

International Budget Partnership (2015), 82 de 102 países miembros proveen oportunidades mínimas para que la ciudadanía participe en procesos de planificación y evaluación.

Tercero, emerge un asunto que, con relación a quienes asignan los recursos, tiene que ver con decisiones que son influidas por el clientelismo [político-partidista] a partir de la representación gubernamental de quienes, dependiendo del voto y favor, pueden beneficiar selectivamente a los grupos o personas que les apoyan. Esto puede envolver estrategias de intercambio empleadas para asegurar que los votantes cumplan una promesa de brindar apoyo (Bobonis, Gertler, González-Navarro & Nichter, 2016). Esto, a la luz de argumentos de Juppet (2011), quiere decir que hay una latente intención de:

[...] controlar determinados servicios de la administración pública a fin de ubicar a sus militantes en puestos de trabajo [...], se incorpora a grupos empresariales afines del gobierno, quienes forman parte de la elaboración e implantación de la política pública [...] e incorporan a la localidad mediante un sistema de compadrazgo, garantizando favores a sus adherentes. (p. 64)

En todo caso y desde nuestra perspectiva, la atención y abordaje para trascender las tres razones anteriores, estará sujeto a una [auto]reafirmación de la capacidades y derechos de la ciudadanía en general, quienes, mediante su participación tomarán un rol activo en la toma de decisiones, en la estructuración de un plan y en otras funciones concernientes al proceso de la elaboración del plan estratégico. Es por ello que resulta necesario promover una gestión relacional entre las diversas identidades colectivas a partir de la participación, interacción continua y generación de estrategias que permitan esbozar un futuro compartido. Mediante la cooperación y sinergias multi-sectoriales originadas desde criterios de pensamiento, acción y conocimientos en participación, emerge la oportunidad de transformar la realidad y mejorar las condiciones humanas. No obstante, nos dirán Tarragona, Sanahuja, Pallejá y Pascual (1999), que para lograr esto, será necesaria “la creación de una cultura de confianza y cooperación [...] que requerirá de redes de solidaridad social” (p. 14).

Tal y como hemos mencionado anteriormente, no hay duda alguna que nos encontramos en un contexto histórico caracterizado por una [hiper]compleja interseccionalidad de asuntos y problemas que afectan el diario vivir de las personas. En

tanto, sus espinosas implicaciones y desaires son, inevitablemente, estampadas y cargadas en la memoria colectiva. Afín a este grávido panorama, y en específico a lo relacionado a la planificación y a la administración pública, se adicionan actos de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo y limitada participación de diversas identidades colectivas. Esto nos ubica en una dimensión que hace referencia a que cada vez se percibe menos confianza en las instituciones gubernamentales. Se observa que cotidianamente emergen titulares noticiosos e investigativos que desembocan en una lacerada transparencia sobre cómo son determinadas las decisiones, así como el uso cuestionable de recursos públicos. A esto se le suma la tendencia histórica que ha buscado [de]limitar la concepción de la participación social y la noción de comunidad política (Bravo, 1993). Pero bien, de todo esto se puede desprender una gran paradoja: gozamos de reducida credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales, como también de una limitada promoción para la participación y solidaridad, pero a la misma vez, es desde esta misma estructura que esperamos se encuentren soluciones a las múltiples e [hiper]complejas problemáticas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Es así como, ante tal situación descrita, se visibiliza la urgencia de procesos que propicien y promuevan la solidaridad, la transparencia, la participación y la confianza ciudadana en los procesos y gestiones de la administración pública. En tal sentido, consideramos que estos asuntos pueden ser abordados mediante la aprehensión de una planificación que, vinculada a la estrategia y principios de gobernanza, pueda desencadenar “formas sistemáticas de manejar el cambio para un mejor futuro [...], procesos creativos de actuación integrada a largo plazo [...], identificación de cursos de acción, evaluación de resultados e involucramiento de los agentes sociales en todo el proceso” (Fernández, 2004, p. 54).

De hecho, un estudio de 19 planes estratégicos en España nos ofrece una serie de hallazgos sobre los beneficios de la planificación cuando se fundamenta en el análisis y ejercicio de la gobernanza que promueve nuevos ámbitos de participación ciudadana. Estos resultados, según Tarragona et al. (1999), exponen que las decisiones que básicamente impulsaron dicho proceso de planificación participativa toma como base cuatro elementos, a saber:

- Establecer un diálogo en torno al modelo de futuro de la sociedad;



- Definir un modelo de hábitat que considere los cambios que se producen en el entorno;
- Dar respuesta a situaciones de crisis, de recesión de los sectores básicos y;
- Lograr mayor cohesión e integración social.

### **Un acercamiento a la planificación-gestión para desarrollar estrategia y participación.**

Emerge la importancia de la gestión de las competencias ciudadanas incluyendo, la mirada al futuro, el diálogo y la colaboración para la creación de nuevas rutas de bien-estar social, económico, ambiental y cultural, entre otras. No obstante, en este punto preciso, es conveniente acceder a algunos fundamentos que resultan imprescindibles, puesto que su consideración permitirá propiciar espacios de coordinación, inclusión e integración. Para tales efectos, veamos a continuación la **Figura 1** que ilustra las etapas de la planificación estratégica desde los fundamentos de la gobernanza. Según Poggiese (2009) y Acuña y Vacchieri (2007), en el proceso se vislumbran seis etapas: (a) coordinación metodológica; (b) preparación para vincular participantes y considerar acciones a tomarse; (c) planificación y gestión para el análisis y el lineamiento del trabajo; (d) gestión asociada para el diseño y la programación de estrategias viables; y (e) reformulación y ajuste como parte de los procesos de evaluación. Estas etapas se configuran de manera interactiva y en movimiento dando la idea de que el proceso no es lineal ni estático. Además, en este proceso se vislumbra el establecimiento de espacios abiertos que permitan organizar una red de colaboración que sea capaz de configurar una forma distinta de hacer las cosas.

Por lo tanto, lo anterior debería ocurrir a partir de una clara consideración de que se necesitan “escenarios apropiados, reglas adecuadas, un consenso anterior-preparatorio a la experiencia de trabajo conjunto y [...] que se orienten a producir prácticas nuevas [con las partes involucradas]” (Poggiese, 2009, p. 136). Aun así, tenemos presente que al iniciar el proceso de planificación estratégica podríamos no contar con todo un escenario apropiado, ideal o “listo”, pues, por el contrario, se trata de un proceso que insta a construirse e instalarse como ejercicio de la vinculación e integración.

Esta vía de coordinación, inclusión e integración de la que hablamos requiere de quienes participan, las facultades,

intenciones y capacidades conscientes para el pensar, realizar y transformar. De igual forma, implica el apropiamiento de una dimensión política y de derecho que es inherente al ser humano. Con ello, torna imprescindible el elevar un deber de colaborar, siempre y cuando sea guiado por un interés común mayor al propio, puesto que la articulación que acá se expone no rige sociedades unipersonales. Desde esta colectividad donde se aúnan esfuerzos y voluntades es que se podría lograr el inicio del proceso de la planificación estratégica.

### **Cambio de paradigma para la integración de la participación ciudadana en los procesos de planificación estratégica**

Para hacer un análisis desde el paralelo comparativo de la administración y gestión pública, tomemos como ejemplo la Ley Núm. 236 de 30 de diciembre de 2010 para la Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales de Puerto Rico. Con la finalidad de establecer mecanismos para el establecimiento de la planificación estratégica y la medición del desempeño de programas en las agencias del Gobierno de Puerto Rico, dicha ley establece que:

[...] cada agencia, del Gobierno de Puerto Rico deberá presentar al Director (a) Ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto [OGP] un Plan Estratégico sobre las actividades de su agencia. Dicho plan deberá incluir: 1. Misión que incluya las principales funciones y operaciones de la agencia; 2. Metas y objetivos generales que incluyan resultados relacionados a estos objetivos, principales funciones y operaciones de la agencia, reglamentos, leyes especiales que administra y misión institucional; 3. Una descripción de cómo se alcanzarán las metas y objetivos; análisis de cómo las metas incluidas del Plan de Ejecución Anual [PEA] se relacionan con los objetivos generales del Plan Estratégico; 4. Una identificación de los factores externos que están fuera del control de la agencia; 5. Descripción de los criterios evaluativos de los programas utilizados para establecer y revisar las metas y objetivos generales; calendario de las futuras evaluaciones de cada uno de los programas de la agencia. (Ley N° 236, 2010, artículo 4)

Tomando como base el anterior extracto veremos que, aunque la disposición legal requiere el desarrollo de un plan estratégico, este en gran medida dependerá de la perspectiva

entre diferentes estilos y procedimientos metodológicos de la administración y la gestión desde la cual se lleven a cabo los procesos. Esto representa un elemento clave que trae consigo retos, pero también oportunidades para delinear la estructura de autoridad, de ejercicios de control, de atención a los problemas y de participación para la toma de decisiones.

Para ilustrar tales fines, será conveniente remitirnos al análisis de un paralelo comparativo de perspectivas de administración y gestión a partir de las teorías clásica, neoclásica y gobernanza, lo cual se detalla en la **Tabla 1**. En primer lugar, veremos que, a partir de la teoría clásica en una organización con una jerarquía burocrática, tendremos una serie de procesos centralizados tales como: control desde una autoridad centralizada, atención a problemas delimitados y toma de decisiones desde el vértice superior de la organización. En segundo lugar, el ángulo teórico neoclásico resultará en el desarrollo de procesos de delegación y asignación de responsabilidades, control desde una estructura funcional y jerárquica [con posibilidad a la escala dentro de la estructura], atención a problemas según funciones y responsabilidades y, toma de decisiones a partir del análisis y selección de alternativas en los distintos niveles. Pero, si nos movemos hacia una perspectiva de gobernanza, tendremos desde este tercer enfoque, el impulso al desarrollo de procesos desde una estructura de autoridad dividida, con control delegado en una red organizacional, con atención a una diversidad de problemas según los propósitos y necesidades y, con la toma de decisiones desde la negociación y los acuerdos entre organizaciones.

A partir de lo anterior, estimamos que la Ley Núm. 236 de 2010, si bien propone el desarrollo de planes estratégicos, es vital que se analice su articulación a partir de los principios teóricos discutidos. Es decir, cabe el imaginarnos que aún en una agencia con una cultura organizacional burocrática puede abrirse el espacio para la participación ciudadana y la gobernanza. Tal impulso hacia la gobernanza requerirá explícitamente de una efectiva integración ciudadana en los procesos de planificación, así como marcos legales y reglamentarios para su implementación. En tal sentido, es pertinente traer como ejemplo el artículo XVI de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según enmendada. En este artículo se define la participación ciudadana como un asunto de política pública y legal. Por lo que, se abre la oportunidad para que legítimamente se propicie el reclamo de espacios para el involucramiento y la

participación en aquellos procesos que impactan directamente las condiciones de vida de las personas.

No cabe duda de que es un gran adelanto contar con un marco legal en Puerto Rico que reconoce la necesidad y pertinencia de promover la participación ciudadana y la posibilidad de integrarla a los procesos de planificación estratégica. Pero esto, tal y como señala Pascual (2001), requiere la capacidad de aprender nuevos estilos de liderazgo que permitan...

[...] un método participativo, abierto y transparente. Facilita la reflexión compartida, integra una visión global y transversal. Permite identificar potencialidades y establecer prioridades, concentrándose en aspectos claves, sobre la base del consenso. Promueve la concertación entre agentes sociales y económicos. Facilita la anticipación y formulación de nuevos proyectos. (pp. 10-11)

Entonces, el proceso que conlleva el tránsito de la planificación estratégica hacia una que sea configurada a partir de la gobernanza subyace, en primera instancia, a pasar de un modelo de estrategia funcional e instrumental, hacia uno que sea, de igual forma estratégico, pero a la vez intersectorial, participativo (reconociendo la dimensión política humana) y, muy importante, de gestión. Este movimiento, consideramos que deriva en una interacción dialógica, democratizadora y con abordajes y decisiones novedosas lo que, sin duda alguna, se circunscribe en el reconocimiento y expansión de los derechos humanos.

En tal sentido, consideramos que la planificación sin la gestión, siendo condición fundamental de la gobernanza, provee de un espacio limitado de articulación entre decisores y la ciudadanía. Sin embargo, históricamente, se han visto por separado y la acción se suele circunscribir únicamente a un intercambio entre un emisor y una ciudadanía-receptora estática. Entonces, la participación queda limitada al ejercicio del sufragio, lo que entroniza un supuesto que enviste de autoridad al funcionario electo para la toma de decisiones a nombre de la sociedad. De igual forma, el proceso de planificación es concebido como un proceso caracterizado por la linealidad, ordenación secuencial de etapas y con la guía de 'expertos en el tema', y así tenemos básicamente: la formulación, elaboración, implantación y evaluación. Esto tiende a culminar en la elaboración de un plan que no es necesariamente pertinente a las verdaderas necesidades y fortalezas de la comunidad para la

que se supone que fue diseñado.

La búsqueda de prácticas socializadoras de gestión conjunta que estén a tono con la planificación estratégica y la gobernanza nos llevó a la revisión de distintas experiencias e investigaciones. Así, y no siendo la única, encontramos con notable interés por sus elementos constitutivos, las denominadas Metodologías de la Planificación Participativa de Gestión Asociada [M-PPGA]. Aunque Poggiese (2009) profundiza y propone al menos ocho formas para el ejercicio práctico de las M-PPGA, para propósitos de este artículo haremos referencia particularmente a la metodología de planificación-gestión. Una metodología dinámica que promueve el que se planifique mientras se gestiona y que se gestione mientras se planifica (Poggiese, 2004; Acuña y Vacchieri, 2007). Según Umbarila (2015), esta gestión asociada se define como:

[Una] corriente de pensamiento y perspectiva metodológica, cuyo telón de fondo lo constituye un proyecto de sociedad transformadora, resultado de la apuesta de democratización social [...]. Sienta sus bases teóricas, conceptuales y metodológicas a partir de experiencias de trabajo de base en diversos contextos y países [...]; donde las dinámicas de la planificación participativa confluyen en torno a valores sociales, métodos colectivos, así como de co-construcción de estrategias innovadoras para enfrentar las lógicas de exclusión y desigualdad. (p. 172)

En tal sentido, emerge una mirada para la conformación de un 'tejido asociativo mixto' que tiene función de red, y de acompañamiento activo en la planificación y en la gestión (Poggiese & Redín, 1999; Villagrán, 2011). El ejercicio de lo anterior se traduce en la oportunidad de incrementar y fortalecer la confianza ciudadana mediante la participación real en la toma de decisiones, sea a nivel local, regional o nacional. Simultáneamente, permite reconocer y encantarse de una dimensión política de la vida humana, la que torna de medio para insertarse y catalizar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Como un resultado, se tendrá una forma conjunta para producir política pública. Como dice Melano (2001), mediante la promoción de estas formas de hacer, se vencerán aquellas "ficciones participativas de 'ahora usted juzga'" lo que, según la autora, desplaza la participación real con la participación virtual o ilusoria.

## **Consideraciones e implicaciones para la administración y gestión pública desde la gobernanza**

A partir de dos estudios de caso sobre experiencias de planificación, gestión y participación en sectores comunitarios en Buenos Aires, Argentina (Poggiese, 2008) y Porto Alegre, Brasil (de la Mota, Ortiz, Porterie & Seiguer, 2004), es posible apreciar un conjunto de aprendizajes y reflexiones en torno a prácticas que buscan reconocer el derecho ciudadano a participar de la toma de decisiones simultaneo a su integración con el Estado. Sobre estas experiencias de participación ciudadana, haremos referencia a tres ideas sintetizadas a partir de las exposiciones y consideraciones realizadas por los autores. No obstante, advertimos que no debe escapar a nuestra ponderación que los estudios en cuestión están configurados desde sus particularidades y especificidades.

En primer lugar, se enfatiza la importancia de estimar el conocimiento y experiencias previas en materia de participación e involucramiento de la ciudadanía. Las comunidades de Buenos Aires y Porto Alegre, ya se encontraban familiarizadas con diversas experiencias participativas previas al desarrollo de esquemas de planificación y gestión asociada. Esto ocurrió básicamente mediante prácticas y promoción de metodologías dirigidas a determinar presupuestos participativos. Por ejemplo, en el caso argentino, la actuación y gestión pública no estatal eran ya conocidas lo que facilitó el proceso.

En segundo lugar, se manifiesta lo concerniente a quienes conforman y estructuran el proceso de administración y gestión inicial. Respecto a este asunto, se encontró que, en comunidades de Porto Alegre, la estructura (denominada como Consejo) estaba conformada por dos sectores: representantes vecinales y el gobierno. En el caso de Buenos Aires, se dilucidaba un cuerpo proveniente de procesos más complejos y conformado por tres sectores que incluían a: 43 consejeros (que fueron elegidos según votación en cada uno de los Foros Barriales), 10 consejeros del gobierno y cuatro (4) representantes de organizaciones no gubernamentales no electas, sino invitadas por sus capacidades y saberes para contribuir. En ambos casos la diversidad de participantes fue primordial para discutir los planes y llegar a consensos.

En tercer lugar, se destaca el asunto que vincula el diálogo entre metodologías y las partes interesadas. Es decir, la ausencia de diálogo para la agregación, articulación y complementariedad, tanto metodológica como multiactoral, contribuye al

estancamiento de los procesos y las experiencias. En el caso de Porto Alegre se observó que fue difícil mantener un diálogo con diversos constituyentes. Por otro lado, en el caso de Buenos Aires se muestra que la integración de otros sectores facilitadores del conocimiento en temáticas de planificación y gestión fue beneficiosa para establecer un diálogo. Por ejemplo, la universidad con su red de planificación participativa y gestión asociada contribuyó a desarrollar un proceso con mayor fluidez. En tal sentido, esto resultó en la determinación y articulación conjunta de prioridades y proyectos entre sí, que tuvo como efecto el logro de una red o tejido social. En consecuencia, esto pareció lograr la configuración de proyectos integrales que definían los problemas de una forma más sentida, propiciando que éstos trascendieran a otras magnitudes o escalas. Es decir, se dilucidó que un problema o situación identificada con pertinencia de escala local, puede pasar a tener posibilidad de mayor desarrollo y amplitud de impacto. Algunos de los ejemplos fueron: (1) identificar la necesidad de recuperar y/o aprovechar el espacio de una plaza de mercado abandonada para el disfrute de la ciudadanía; y (2) rehabilitar una escuela como club juvenil para prevenir el uso problemático de sustancias controladas para proveer servicios a esta población. Ambos ejemplos subrayan la importancia de que sean las propias comunidades las que identifiquen sus necesidades, busquen alternativas y desarrollen un plan para solucionar sus problemas.

A partir de lo anterior, se exponen diversas alternativas y oportunidades que se pueden impulsar desde las organizaciones del sector público para promover un cambio y una transformación a través de la planificación con participación ciudadana (ONU, 2011). Por ejemplo, resulta fundamental propiciar un clima de apertura donde pueda desarrollarse la planificación-gestión. En la **Tabla 2** se presentan algunas características de la planificación estratégica y la planificación-gestión desde los fundamentos de la gobernanza.

En síntesis, hay una tarea que implica aprovechar las diversas experiencias existentes en materia de participación, traduciéndolas como oportunidades y líneas para la diseminación de prácticas de planificación-gestión. Particularmente, en el caso de Puerto Rico se pueden reseñar dos experiencias de participación ciudadana. La primera sistematizada por Santana, Santiago y Rivera (2007) en la Barriada Morales, Municipio de Caguas. La segunda sobre la experiencia del Proyecto Enlace

del Caño Martín Peña, Municipio de San Juan realizada por Cotté (2013). A continuación, reseñamos algunos elementos claves de participación ciudadana en ambos casos.

El proyecto Enlace surge ante la necesidad de promover el proceso de rehabilitación del Caño Martín Peña, un cuerpo de agua de vital importancia para el Estuario de la Bahía de San Juan y de las ocho comunidades urbanas asentadas a sus márgenes (Ley Núm. 489 del 2004 para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña). A través del proyecto se desarrollan una serie de medidas, incluyendo: la participación efectiva, el protagonismo comunitario, y la toma de decisiones desde la base comunitaria para configurar un conjunto de respuestas estratégicas ante las múltiples necesidades de sus comunidades. Mediante una estructura colectiva, el “Grupo de las Ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña o G-8, se establece como meta común lograr el desarrollo de las comunidades, pero asegurándose que los procesos de toma de decisiones fueran a través de la participación ciudadana y de un liderato comunitario democrático. Según nos ilustra Cotté (2013), tal aspiración se ve posibilitada, en parte, por un modelo de planificación participativa con uso de fundamentos de planificación estratégica. Entre las características de este estilo de planificación del G-8 del Caño Martín Peña, vemos que se propicia la generación de espacios para escuchar la voz de los diferentes sectores internos a las ocho comunidades, donde residen más de 27 mil habitantes. Además, se definen planes desde y para la comunidad, al igual que sus estrategias son establecidas conjuntamente y de forma continua. De igual manera, se sitúa la perspectiva de desarrollo integral de forma transversal a sus programas operativos, a la vez que se busca generar espacios de diálogo y reconocimiento de la responsabilidad ciudadana. También se conforman equipos multidisciplinarios que, en su accionar, son guiados por los principios de respeto a la diversidad, la inclusión y el reconocimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Actualmente, el G-8 ha logrado incidir en la transformación ambiental del dragado del Caño, convirtiendo una obra de ingeniería en una obra de justicia social.

Por otro lado, la Barriada Morales es una comunidad urbana, ubicada en la entrada de la ciudad de Caguas con aproximadamente 864 habitantes. El proyecto que buscaría impactar a dicha colectividad se desprende de la iniciativa municipal de rehabilitar el centro urbano del municipio de



Caguas (Plan de Rehabilitación del Centro Urbano Tradicional para el Municipio Autónomo de Caguas, 2005). Como parte de un estudio realizado por especialistas en el tema de urbanismo, se sugirió que la Barriada Morales representaba un sector urbano estratégico que, en la medida en que se mejoraran las condiciones sociales y los servicios de seguridad e infraestructura, la misma podría contribuir al desarrollo orgánico de la Ciudad de Caguas (Moya & Lluch Associated Architects, 1998). Es así como mediante esfuerzos coordinados por el Municipio de Caguas, se configura el “Plan Municipal de Revitalización de la Barriada Morales”. Este iba dirigido a propiciar una planificación estratégica fundamentada en el modelo autogestionario. Para tales efectos, se conformó una estructura aglutinada en una directiva comunitaria, cuyo proceso de toma de decisiones era ejercido desde un marco de consultas mediante vistas públicas y reuniones recurrentes en la propia comunidad. Según Santana, Santiago y Rivera (2003), el estilo de planificación en la Barriada Morales incorpora de manera sistemática la dimensión social y autogestionaria en su accionar. Actualmente, el plan de revitalización de la Barriada Morales ha ampliado sus ejes de trabajo mediante la adaptación de un plan de desarrollo social comunitario.

En ambas experiencias encontramos un conjunto de oportunidades y desafíos en cuanto a la participación ciudadana, la planificación y la administración. En la experiencia del Caño Martín Peña se cristaliza la necesidad de trascender un enfoque “desarrollista” que se concibe desde el Estado hacia un proyecto comunitario donde realmente se tomen en cuenta las opiniones y saberes de sus habitantes. De igual forma, ante los procesos gubernamentales, se evidencia la necesidad de fomentar escenarios alternos y flexibles que promuevan la participación comunitaria. En el caso de la Barriada Morales, se identifica la existencia de barreras político-partidistas y conflictos internos entre los diversos grupos de interés para agilizar los procesos de implementación de los planes. Ante estos retos, es crucial destacar la importancia de promover un liderazgo colectivo y una capacidad gerencial que pueda mantener y fortalecer estas iniciativas por el tiempo que sea necesario.

Aunque los proyectos reseñados se ciñen a particularidades de cada comunidad y/o región, todos parten de la premisa de que los planes estratégicos deben realizarse desde la participación ciudadana y la gobernanza. Queda evidencia-

do que estos procesos toman tiempo y esfuerzo, pero que a pesar de los retos y las dificultades se pueden aunar esfuerzos y lograr cambios en las comunidades. Como propone Poggiese (2004) y Villagrán (2011), es apremiante que, desde la estructura estatal, se incorpore efectivamente la construcción de planes estratégicos gubernamentales con la finalidad de reconstruir un tejido social de acción. Para tales casos, la planificación articulada a la gestión y asociación, propios de la gobernanza, debe desarrollarse en un ambiente de apertura y transparencia.

## **Conclusión**

La temática que hemos hilvanado nos dirige a enfatizar como una articulación que, según Seleme (2010), es capaz de propiciar el encausamiento e incorporación de fundamentos de la participación ciudadana en el diseño, implantación y evaluación de programas, así como de acciones catalizadoras puede redundar en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas. Ciertamente, la planificación estratégica y la administración, vinculadas a la gobernanza nos brindan una oportunidad para reconocer y potenciar la ampliación de derechos de las personas y las comunidades. De esta forma, se enfocan los requerimientos a la administración y gestión desde la capacidad de relación y de colaboración entre las diversas partes interesadas. A su vez, permite nuevas formas de administración de los recursos disponibles, así como contribuye a la construcción de un futuro compartido (Pascual, 2001; ONU, 2011).

Hemos tratado de proponer desde la base teórica y la experiencia práctica, la idea de desarrollar planes estratégicos donde haya espacio para la gobernanza participativa aun en organizaciones gubernamentales que suelen tener unas jerarquías altamente burocráticas y centralizadas. De hecho, esto ha sido tema de atención para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2012), quienes recomendaron a sus países miembros que, para una política y gobernanza pública adecuada desde la agilidad estratégica, deberán:

Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que esto se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta [...]. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles

y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones. (p. 4)

En tal sentido, este artículo alerta sobre cómo la participación ciudadana, ante la falta de un plan concertado de esfuerzos y voluntades, puede tornarse en una participación reducida o nula. A tales efectos, recomendamos más investigaciones sobre las políticas públicas dirigidas a promover la participación ciudadana desde la gobernanza, especialmente en programas gubernamentales y otros proyectos afines. En conclusión, reiteramos la importancia de un cambio de paradigma en el proceso de planificación en la administración pública. A través de la gobernanza, puede encontrarse el espacio para promover la participación de la ciudadanía en el gobierno con el fin de unir diversos saberes, voluntades y esfuerzos por el mejor bienestar de nuestra sociedad.

### Notas al calce

1. Profesora asociada a la Escuela Graduada de Trabajo Social Beatriz Lasalle de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

2. Doctorando en Trabajo Social de la Escuela Graduada de Trabajo Social de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

### Referencias

Acuña, C., & Vacchieri, A. (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Andrain, C., & Smith, J. (2006). *Political Democracy, Trust, and Social Justice. A Comparative Overview*. New England: Northeastern University Press.

Arenilla Sáez, M., & Llorente Márquez, J. (2012). Las ciudades de hoy y la planificación estratégica. En M. Arenilla Sáez, *Ciudad, Gobernanza y Planificación Estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles* (pp. 20-70). Madrid: Dykinson S.L.

Bobonis, G., Gertler, P., González-Navarro, M., & Nichter, S. (2016). *Vulnerability and Clientelism*. Recuperado de [http://individual.utoronto.ca/marcog/attachment/Vulnerability\\_and\\_Clientelism\\_BGGN.pdf](http://individual.utoronto.ca/marcog/attachment/Vulnerability_and_Clientelism_BGGN.pdf)

Bravo Lira, B. (1993). *Historia de las Instituciones Políticas de*

- Chile e Hispanoamérica (2 ed.)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Burghardt, S. (2010). *Macro practice in social work for the 21<sup>st</sup> century*. CA: Sage Publications.
- Catalá Oliveras, F. (2013). *Promesa Rota. Una mirada institucionalista a partir de Tugwell*. San Juan: Ediciones Callejón .
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2013). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque. XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Panamá.
- Colón Morera, J. (2012). ¿Una democracia degradada en los tiempos de derechos humanos? En J. Colón Morera, y I. Alegría Ortega, *Puerto Rico y los derechos humanos: una intersección plural* (pp. 93-124). San Juan: Editorial Callejón.
- Comisión de las Comunidades Europeas [CE]. (2001). *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cotté Morales, A. (2013). Transformación social desde las entrañas del gobierno: experiencias del trabajo social comunitario en el Proyecto Enlace del Caño Martín Peña. En M. Orfilia Barreto, D. Pizarro Claudio, W. Quiñonez Sierra, R. Seda Rodríguez, L. Vega Rodríguez, y A. Cotté Morales, *Trabajo comunitario y descolonización* (pp. 139-194). Colombia.
- de la Mota, L., Ortiz de Rozas, V., Porterie, S., & Seiguer, H. (2004). El presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones en torno a nuevas prácticas estatales y societarias. *Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA*. Buenos Aires: FLACSO.
- Fernández, J. M. (2004). *Planeación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Hernández, V. (2010). *Evaluación estratégica de la iniciativa de seguridad vial que impulsa el Cenapra: el caso de Ciudad Juárez, México, 2008-2010*. Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

- International Budget Partnership [IBP]. (2015). *Open Budget Survey 2015*. Open Budgets. Transform Lives. Recuperado de <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>
- Juppet, M. F. (2011). Ventajas de la canalización de recursos para la reconstrucción a través de las ONG. En R. Israel, R. Morrison y V. Yáñez, *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (pp. 47-78). Santiago de Chile: RIL editores.
- Kickert, W. J., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: SAGE Publications.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica .
- Ley Núm. 81 Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. OCAM. § 16 (2009).
- Ley Núm. 236 de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales de 2010. LexJuris Puerto Rico. § 4 (2017).
- Ley N° 489 Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña. LexJuris Puerto Rico. § 3 (2004).
- Lohmann, R. A., & Lohmann, N. (2002). *Social administration* . New York: Columbia University Press.
- Melano, M. (2001). *Un trabajo social para los nuevos tiempos: la construcción de la ciudadanía*. Argentina: Editorial Lumen, Humanitas.
- Moya&Lluch Associated Architects. (1998). *Barriada Morales Redevelopment*. Caguas: Department of Planning/US-HUD.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Francaise de Science Politique*, (2).
- Municipio Autónomo de Caguas. (2005). *Plan de rehabilitación del centro urbano tradicional para el Municipio Autónomo de Cagua*. Caguas: Oficina de Ordenación Territorial. Recuperado de <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/7BD939ED-343E-4546-B79C-B81392933037/0/PRCaguas.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012). Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Oficina de la Secretaria General.
- Pascual, J. (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona: Oficina de la Xarxa Barcelona.
- Pinson, G. (2002). Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3).
- Poggiese, H. (2000). *Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro*. Argentina: FLACSO 477-493.
- Poggiese, H. (2004). Claroscuros en la implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (p.8). Santiago de Chile.
- Poggiese, H. (2005). *Racionalidades alternativas sobre desarrollo urbano para la configuración de las comunas descentralizadas, en la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: FLACSO-Redes PPGA.
- Poggiese, H. (2008). *Políticas públicas y participación popular*. FLACSO Argentina y Redes PPGA, Bogotá.
- Poggiese, H. (2009). *Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos*. Argentina : CLACSO.
- Poggiese, H. (2011). *Planificación Participativa y Gestión Asociada [PPGA]*. Buenos Aires: Espacio.
- Poggiese, H., y Redín, M. (1999). *El papel de las de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*. Argentina: CLACSO.
- .Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/>

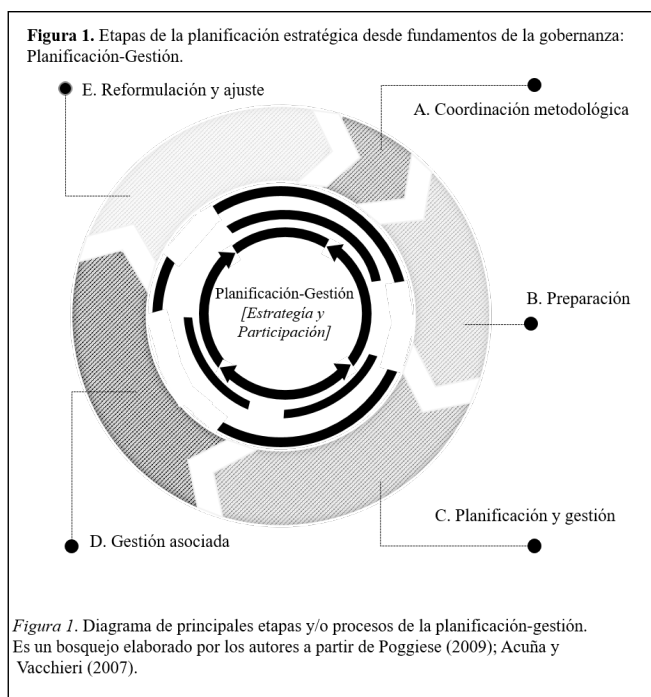
- dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\_Development\_A\_UNDP\_Primer\_Spanish.pdf
- Pratts Ponce de León, S. (2013). Gobernanza y desburocratización: Del conflicto antagónico a la visión estratégica, *Revista Análisis*, XIV(1), 119-140.
- Racynski, D. (2002). *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona la política y los programas sociales*. Seminario Perspectivas Innovativas en política social, desigualdades y reducción de la brecha de equidad: MIDEPLAN -CEPAL.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *Documento de Trabajo No. 1-52*. Washington, DC.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Santana Rabell, L. (2016). *A reformar la administración pública: de la burocracia a la gobernanza. Una guía conceptual básica para servidores públicos y políticos*. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Santana Rabell, L., Santiago Centeno, Z., & Rivera Ortiz, A. (2007). *La Gobernanza Democrática en Caguas: Una Nueva Forma de Gobernar*. Puerto Rico: EMS editores.
- Seleme, H. (2010). Una justificación de los derechos humanos sociales . En M. I. E. Abril, E. Abril, M. I. Álvarez, R. Caro, H. J. Etchichury, y C. E. Guiñazú, *Lecturas sobre los derechos sociales, la igualdad y la justicia (pp.13-28)*. Córdoba: ADVOCATUS.
- Tarragona, M., Sanahuja, R., Pallejá, M., y Pascual, J. (1999). *Govern multinivell i gestió de xarxes. Projectió Mecenatge Social*. Barcelona: Catalá.
- Torgerson, D. (1996). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de la política. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas (2da. ed.)* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Umbarila Laiton, M. (2015). Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del Trabajo Social. *Trabajo Social*, 17, 169-185.

Villagrán, M. (2011). Desarrollo local de actores no estatales. En I. Ricardo, R. Morrison y V. Yáñez, *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (pp. 154-166). Santiago de Chile: RIL.

Yáñez Pereira, V. (2013). *El Trabajo Social en contextos de alta complejidad*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

## Anejo

### Figuras y Tablas



## Tabla 1

Paralelo comparativo de perspectivas de administración y gestión



Características	Clásica y burocrática	Neoclásica	Gobernanza
<i>1. Toma de decisiones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estructura de autoridad jerárquica.</li> <li>•Control es centralizado.</li> <li>•Resultan de las acciones definidas desde la autoridad central.</li> <li>•Orientada a alcanzar objetivos formulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estructura funcional y jerárquica [principio escalar].</li> <li>•Delega la autoridad y asigna responsabilidad.</li> <li>•Resultan de las acciones definidas a partir del análisis y selección de alternativas en los distintos niveles organizacionales.</li> <li>•Orientada a alcanzar objetivos y propósitos de la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estructura de autoridad dividida.</li> <li>•Control delegado en red organizacional.</li> <li>•Resultan de negociación y acuerdos entre organizaciones.</li> <li>•Orientada a alcanzar el flujo de recursos necesarios para su supervivencia.</li> </ul>
<i>2. Estructura del Plan</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Racional y es estructurado desde arriba y guiada por objetivos.</li> <li>•Atiende problemas delimitados.</li> <li>•Es orientado por la optimización de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Racional y es estructurado desde la visión multinivel. Se guía para integrar objetivos y propósitos organizacionales.</li> <li>•Atiende problemas según funciones y responsabilidades.</li> <li>•Es orientado al desarrollo eficiente de las funciones y tareas para lograr aumentar la eficiencia y eficacia.</li> <li>•El resultado se convierte en producto que une los objetivos en distintos niveles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Es contingente y es estructurado con la participación en red.</li> <li>•Atiende diversidad de problemas según propósitos y necesidades.</li> <li>•Es orientado a la anticipación estratégica a los cambios del entorno; incorpora la incertidumbre y riesgo.</li> <li>•Genera visiones ajustadas a la particularidad de los problemas e identidades colectivas.</li> </ul>

Características	Clásica y burocrática	Neoclásica	Gobernanza
3. <i>Función y tareas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Planifica, organiza, coordina, dirige y controla.</li> <li>•Parte desde un enfoque de administración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Planifica, organiza, direcciona, motiva, coordina y controla.</li> <li>•Parte desde una administración por objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Media, gestiona y facilita procesos.</li> <li>•Guía la interacción y provee oportunidades de participación e inclusión.</li> <li>•Identifica actores y recursos para la conformación de red.</li> <li>•Manejar y atender la complejidad estratégica.</li> </ul>
4. <i>Poder</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estructura de autoridad centralizada es claramente definida.</li> <li>•Poder decisional se ubica en el vértice de la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estructura de autoridad se distribuye entre diversos niveles de la estructura.</li> <li>•Poder decisional disminuye conforme se desciende en la estructura.</li> <li>•Autoridad descansa en los cargos de la organización, no en las personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ausencia de estructura centralizada.</li> <li>•El poder se entiende como capacidad de influencia en la red interorganizacional.</li> <li>•Se desarrollan capacidades y conocimientos en las personas.</li> </ul>
5. <i>Información y Valores</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Recopilación científica/empírica de la información.</li> <li>•Estandariza y crea protocolos.</li> <li>•Objetivos y valores claramente determinados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La información se ajusta a la organización a través de la retroalimentación.</li> <li>•Estandariza y simplifica mediante la especialización y explicación de tareas.</li> <li>•La organización subyace con valores como un sistema social con objetivos por alcanzar racionalmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Recopilación mediante la gestión estratégica de la información particular a las identidades colectivas.</li> <li>•Analiza la reproducción histórica del problema y reformula el accionar.</li> <li>•Valores en concordancia y contraposición.</li> </ul>

Nota: Adaptación y modificación por los autores a partir de Kickert, Klijn y Koppenjan (1997); Lohmann y Lohmann (2002); Hernández (2010).

**Tabla 2**  
**Algunas características de dos formas de la Planificación Estratégica abordadas**

Variante / Características	Planificación estratégica	Planificación-gestión desde fundamentos de la gobernanza
1. <i>Participación ciudadana</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta instrumental e institucionalizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es condición por su capacidad de promover cambio y transformación.</li> <li>• Co-gestiva entre el Estado y sociedad.</li> </ul>
2. <i>Consideración de las identidades colectivas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agregación de las partes interesadas según temática del problema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intersectorialidad es condición.</li> <li>• Son entes políticos y articuladores.</li> <li>• Poseedores de poder que posibilitan trascender el debe ser.</li> </ul>
3. <i>Diagnóstico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz FODA.</li> <li>• Mapa de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situacional dialógico.</li> <li>• Interdisciplinario/intersectorial.</li> </ul>
4. <i>Rol de quien facilita</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipos técnicos y profesionales 'especialistas'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un grupo multiactoral mixto.</li> <li>• Coordina, determina metodologías y planes de trabajo, articula, moviliza recursos y acciones.</li> </ul>
5. <i>Institucionalidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo tercerizado legitimado por el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construida y acordada por acuerdo de las partes interesadas.</li> </ul>
6. <i>Estructura y diseño: momentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico explicativo.</li> <li>• Elaboración de plan.</li> <li>• Cartera/inventario de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparatorio.</li> <li>• Implantación estratégica.</li> <li>• Gestión asociada.</li> <li>• Reformulación y ajuste.</li> </ul>
7. <i>Resultados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consciencia sobre la importancia del entorno y lo propio.</li> <li>• Un libro de difusión, orientado a donantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El futuro se construye de forma compartida.</li> <li>• Un proyecto viable más un tejido social activo: una red de planificación-gestión.</li> </ul>

**Nota:** \*Técnica para identificar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas [FODA]. Elaborado por los autores, retomando planteamientos del texto de Poggiese (2011).

