

# Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del Trabajo Social\*

Martha Patricia Umbarila Laiton\*\*

*Investigadora Centro de Planificación y Gestión, CEPLAG*

*Universidad Mayor de San Simón, Bolivia*

## Resumen

Las políticas públicas, como conjunto de iniciativas, decisiones y acciones constituidas para dar respuesta a situaciones socialmente problemáticas, llevan implícita la discusión sobre la relación Estado-sociedad, que es permeada por las huellas de la avanzada neoliberal que restringe las nociones de participación y democracia. Desde esta perspectiva, el artículo aborda las reflexiones sobre el enfoque teórico de la Gestión Asociada, como escenario de acción profesional que se instala en los procesos decisorios de políticas públicas, que incentiva prácticas de cogestión que enriquecen la acción democrática y que crea actores colectivos que replantean e interpelan el proceso tradicional de toma de decisiones.

**Palabras clave:** políticas públicas, planificación participativa, Gestión Asociada, Trabajo Social, cogestión, democratización social.

...

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Umbarila Laiton, Martha Patricia. 2015. "Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del Trabajo Social". *Trabajo Social* 17: 169-185. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

**Recibido:** 19 de agosto del 2014. **Aceptado:** 03 de diciembre del 2014.

\* Este artículo retoma y desarrolla algunos elementos de la investigación que adelanta la autora sobre metodologías de planificación participativa, gestión asociada y Trabajo Social, en el marco de la ampliación de escenarios de democratización social; asimismo, se articula con el trabajo final del curso de posgrado Metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada realizado en FLACSO Argentina, 2013-2014.

\*\* patricia7170@gmail.com

## Methodologies of Participatory Planning and Associated Management as Fields of Social Work Intervention

### Abstract

Public policy as a set of initiatives, decisions and actions established to address social problems have implicitly included the discussion of the relationship between state and society, which is permeated by traces of the neoliberal advance restricting the notions of participation and democracy. From this perspective, the article discusses the reflections on the theoretical approach of Associated Management as the setting for professional action in public policy decision-making, which encourages co-management practices that enrich democratic action and create collective actors to rethink and challenge the traditional process of decision making.

**Keywords:** public policies, participatory planning, Associated Management, Social Work, co-management, social democratization.

## Metodologias de planejamento participativo e gestão associada como campos de intervenção do Trabalho Social

### Resumo

As políticas públicas, como conjunto de iniciativas, decisões e ações constituídas para dar resposta a situações socialmente problemáticas, levam implícita a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade, a qual é permeada pelas marcas do avanço neoliberal que restringe as noções de participação e democracia. Sob essa perspectiva, este artigo aborda as reflexões sobre o enfoque teórico da gestão associada, como cenário de ação profissional que instala nos processos decisivos de políticas públicas, que incentiva práticas de cogestão que enriquecem a ação democrática e que cria atores coletivos que repropõem e interpelam o processo tradicional de tomada de decisões.

**Palavras-chave:** políticas públicas, planejamento participativo, gestão associada, Trabalho Social, cogestão, democratização social.

## Introducción

*Son relativamente pocas las ocasiones de confrontar directamente, en el curso de la vida, procesos fundamentales de transformación social. Es nuestro privilegio, como generación, la de vivir este proceso hoy día, y hacerlo con las ventajas y desventajas que ofrece el desarrollo contemporáneo. Es también nuestra responsabilidad, como pertenecientes a una comunidad de científicos, el saber interpretar esta transformación y derivar datos adecuados a entenderla para ayudar a construir el futuro.*

(Fals Borda 1978, 1)

Pensar los retos de nuestra profesión en la época contemporánea implica a su vez interrogarnos por los campos de acción en los que se inserta el quehacer profesional, pues estos constituyen para la acción del Trabajo Social contextos de transformación a través de los cuales promover lógicas de inclusión, equidad y ejercicio de derechos, así como la construcción de ciudadanías activas. Desde esta perspectiva, los discursos y prácticas subyacentes a las políticas públicas constituyen un campo de actuación profesional que permite un análisis permanente de las interacciones entre Estado y sociedad, por lo tanto, es un escenario que debe estar en continua deconstrucción.

Entendemos entonces a las políticas públicas como contexto de interacción de pluralidad de actores sociales para la toma de decisiones. Resulta importante considerar que se trasciende la comprensión de estas solamente como conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problemáticas (Oszlak 2006, 2). Las políticas públicas involucran también una pregunta por el sentido y el significado de lo público, entendido como el conjunto de valores mínimos consensuados como el bien de todos y sobre el cual se construye una asociación política. Esto también comprende los procedimientos que han sido *democráticamente* acordados para dirimir los conflictos de una sociedad (Bustelo 1999, 2).

En este sentido, se hace necesario vislumbrar un análisis que permita caracterizar las lógicas tradicionales de estructuración de los procesos de toma de

decisión y a su vez de construcción de planes, programas y proyectos de política pública, entendiendo que originalmente estos han sido funcionales al modelo hegemónico de gestión, que se sitúa como correlato de las lógicas de producción capitalista y de los aspectos de orden social, económico y político que impulsan el neoliberalismo. Como escenario de reivindicación de lo social y para contrarrestar y atacar las desigualdades, exclusiones y no reconocimientos que desde allí se construyen, es posible ubicar la emergencia de perspectivas de intervención en el escenario social, que vinculan reflexiones de carácter conceptual, metodológico y ético como apuestas de reconstrucción del pacto social, potenciación de nuevos actores y movimientos sociales, pero también de una sociedad democrática cuyas bases metodológicas configuran modos decisionales alternativos, que evidencian con mayor fuerza y fortaleza argumentativa lo que en palabras de Nuria Cunill (1997) se dice: para democratizar el Estado se debe democratizar la esfera no estatal, a lo que agregaríamos se deben impulsar procesos de deliberación democrática y pluralismo político que logren instalarse en las formas, saberes, haceres y quehaceres de la sociedad, con miras a repensar los claroscuros de la incidencia política en un proyecto de reinención solidaria y participativa que refunde democráticamente la administración pública (Santos 2005, 86).

La posibilidad de conocer, caracterizar e impulsar prácticas alternativas a las tradicionales en materia de construcción, implementación y evaluación de políticas permite desentrañar debates contemporáneos sobre el quehacer de las ciencias sociales, entre ellas el Trabajo Social, para impulsar procesos de transformación en los que resulta imprescindible vincular discusiones sobre problemas sociales, teorías, procedimientos y prácticas, que a su vez constituyen respuestas que involucran reflexión sobre los qué (situaciones), quiénes (actores sociales y políticos) y los cómo (las metodologías) para resignificar las prácticas y discursos de la gestión pública. Además, a partir del trabajo colectivo entre actores diversos de cuya interacción se derivan lógicas de discusión y abordaje de perspectivas de desarrollo, que reinventan las políticas públicas para la conformación de un

nuevo actor colectivo, que democratice los modelos de estructuración de las políticas y construya espacios de articulación entre todos los actores sociales vinculados con los temas-problema que inciden en la vida social de las comunidades.

En este contexto se sitúa la gestión asociada<sup>1</sup>, entendida como corriente de pensamiento y como perspectiva metodológica, cuyo telón de fondo lo constituye un proyecto de sociedad transformador, resultado de la apuesta de democratización social de la escena latinoamericana. Sienta sus bases teóricas, conceptuales y metodológicas a partir de experiencias de trabajo de base en diversos contextos y países (Argentina, Brasil y Bolivia, principalmente), resulta una posibilidad preponderante para el impulso de escenarios de participación que promuevan la constitución de embriones de transformación social, donde las dinámicas de la planeación participativa confluyen en torno a valores societales, métodos colectivos, así como de co-construcción de estrategias innovadoras para enfrentar las lógicas de exclusión y desigualdad desencadenadas por el modelo neoliberal. Gracias a esto, la gestión asociada configura actores colectivos en contextos de ampliación de la democratización social.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo hace un análisis de las lógicas e implicaciones de los procesos tradicionales de toma de decisión, contrarrestándolos con las apuestas por la lectura y la construcción de visiones de futuro y proyectos de sociedad compartidos, que se distancian de los marcos restrictivos de la planeación tradicional<sup>2</sup>, para aunar esfuerzos y

dar paso a lógicas de trabajo en donde prima la acción y la reflexión sobre lo colectivo, lo común, lo que nos une como sociedad, con el propósito de construir escenarios multipropósito que vehiculan lógicas de reconocimiento de los otros y las otras como legítimos otros, frente a los procesos de incidencia en la toma de decisiones. De esta manera, las lógicas, sentidos y prácticas de las políticas públicas deben resignificarse, entenderse y practicarse como escenarios de participación sinérgica, potenciación de actores colectivos y gestión democrática de los contextos, que a su vez representan espacios significativos de reflexión y perspectivas de acción para el Trabajo Social.

Así, este documento constituye un ejercicio reflexivo que busca re-pensar las lógicas de la administración pública, interrogando sus prácticas participativas a partir de discusiones vinculadas con la incidencia política, las posibilidades de deliberación democrática, la construcción y materialización de visiones compartidas del presente y el futuro, el consenso, la voluntad política, la motivación por la vinculación a procesos participativos y el planteamiento de una ruta adecuada para hacer los tránsitos de una lógica instrumentalista y tradicional a una fundamentada en los derechos, la acción colectiva y la potenciación de actores políticos, lógica que sea la que oriente los caminos y sentidos de lo público y las políticas públicas.

La discusión aquí planteada se desarrolla a partir de tres puntos de reflexión: el primero de ellos constituye el *pre-texto* (antecedentes de la discusión) y *contexto* de la reflexión sobre políticas públicas, recoge los principales aspectos para caracterizar su sentido y contenido, desde lo que hemos denominado la perspectiva tradicional, en donde se destaca un enfoque instrumentalista; en este sentido se caracterizan las particularidades de la cuestión social y los contextos en los que se hace necesaria la política pública. De igual manera se problematiza la participación y la concepción de lo público en este escenario y sus implicaciones en procesos de implementación de planes, programas y proyectos.

En el segundo apartado del artículo se sitúa la importancia de establecer una nueva contractualidad entre Estado y sociedad, que impulse procesos de

1 En este artículo interesa realizar una aproximación a la gestión asociada como un enfoque teórico que se fundamenta en un proyecto de sociedad transformador, no interesa hacer un abordaje exhaustivo de la parte metodológica, ya que en este sentido se habla de una familia de metodologías; y para llevar a cabo procesos de este tipo, se requiere explicar cada una de ellas, lo que desborda los objetivos de este texto.

2 En donde la toma de decisión se restringe a uno solo de los actores de la escena social, por lo general, el Estado o el gobierno. La lógica tradicional de planeación, a pesar de los esfuerzos, no logra ampliar el escenario democrático, pues finalmente quienes terminan construyendo planes, programas y proyectos son los expertos en los temas-problema o los planificadores, escenario en el cual la participación es reducida a ser un procedimiento de carácter técnico, que no se comprende como fin sino como medio para la democratización social.

deliberación democrática, pluralismo político y, por ende, posibilidades de acción conjunta<sup>3</sup> que configuren nuevos actores colectivos de cara a la ampliación de la democracia. En este apartado se hará especial énfasis en las metodologías de planificación participativa y gestión asociada<sup>4</sup> como prácticas democráticas que impulsan la convergencia de actores sociales en procesos permanentes y sostenibles en el tiempo, para asegurar la toma de decisiones fundamentada en principios de participación social, cogestión y acción conjunta, lo que permite reconocer la mutua influencia entre los actores y la corresponsabilidad como elementos fundantes de prácticas sociales que facilitan la formalización de escenarios intersectoriales e interdisciplinarios de planificación-gestión.

El tercer apartado se centrará en situar los retos, roles, discusiones y análisis que estas prácticas participativas representan para la acción profesional del Trabajo Social, considerando los aportes para la construcción de nación y sociedades más equitativas y justas. Resulta importante destacar que el quehacer profesional del Trabajo Social se concibe como una forma de acción política que busca la transformación. Este aspecto ha permitido que históricamente la profesión se vincule con acciones comunitarias, colectivas, de reivindicación social, movimientos y organizaciones sociales, entre otros, lo cual constituye un acumulado teórico-conceptual y ético para fundamentar la actuación, lo que enriquece el ejercicio profesional, al permitir un tránsito permanente entre profesión-disciplina y la construcción de conocimiento desde la acción, en el marco de los derechos y el reconocimiento de los sujetos como actores políticos. Teniendo en cuenta lo anterior, la acción del Trabajo Social en políticas públicas constituye un imperativo profesional que está anclado en el devenir histórico de la disciplina, en donde se identifica un papel protagónico en escenarios de

institucionalización del bienestar social en el país. Según estos planteamientos resultan indispensables los análisis retrospectivos y prospectivos sobre este campo de acción profesional.

### Reflexión sobre políticas públicas

Hacer alusión a los contextos de reflexión sobre políticas públicas como concepto y también desde una perspectiva analítica implicaría remitirnos al estudio de un amplio acervo teórico y documental al respecto, con lo cual se lograría decantar elementos de orden conceptual y operacional que vehiculan una lógica de acción política en lo social, cabe destacar que es esta, también llamada racionalidad política, la que determina una ruta técnica de operacionalización de los planes, programas y proyectos, que expresa entonces una intencionalidad que determina el qué-hacer.

Para desarrollar este análisis, interesa destacar los puntos clave que permiten una comprensión general de los discursos y prácticas de las políticas con miras a discutir las nociones de participación social, toma de decisiones e incidencia política de la sociedad civil en el proceso de construcción o ciclo de estas, a saber: diseño-formulación, ejecución, evaluación y seguimiento<sup>5</sup>.

El rastreo de la reflexión sobre el devenir histórico de la acción pública<sup>6</sup> no es un elemento situado exactamente en el siglo xx, data de elaboraciones de carácter histórico frente a las cuales autores como Foucault sitúan la discusión en los albores del siglo xvii, cuando precisamente el gobernar estaba socialmente relacionado con términos como el mantenimiento, la distribución y el restablecimiento de relaciones de fuerza en espacios que implicaron desarrollos competitivos; de manera que el arte de gobernar se despliega en un

3 Es en este sentido en el que se habla de cogestión como la posibilidad de articulación de diversos actores sociales para planificar-gestionar conjuntamente alternativas de solución a las situaciones socialmente problemáticas. La gestión asociada habla de la cogestión como una condición para llevar a cabo las metodologías que se propone para la planificación participativa y la toma de decisiones en política pública.

4 También identificadas con la sigla PPGA.

5 Entendiendo que dentro del ciclo de vida de la política pública resulta indispensable realizar un monitoreo permanente de las dinámicas de implementación de planes, programas y proyectos; de manera que ello enriquezca la acción y permita la recontextualización permanente para que realmente la ejecución dé respuesta a las demandas y necesidades del contexto en el que se desarrolla la intervención.

6 Las reflexiones retomadas de forma general en este apartado constituyen una aproximación sintética a los planteamientos de André Noel Roth (2010).

campo relacional de fuerzas (Foucault 2006, 355). Desde allí es posible, por una parte, ubicar la discusión sobre lógicas de carácter técnico (procedimental) para mantener el equilibrio social y, por otra, la investidura de la autoridad pública que regula el contexto interno de los países. Allí se habla entonces de las llamadas ciencias de la policía, en alusión directa a las ciencias camerales prusianas, en donde prima el poder del Estado en la conservación del vínculo social que apunta a consolidar la llamada vida cívica. Siguiendo con el ciclo histórico de las discusiones, se hallan los aportes de Harold Lasswell, pionero en la construcción moderna de la ciencia política, quien menciona que

la política designa las elecciones más importantes de la vida organizada y la vida privada [...] de manera que esta nueva ciencia debe poner el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. (Lasswell 1992, 89)

En épocas recientes, el interés por la ciencia política ha tenido auge gracias a que logra desentrañar los elementos que permiten caracterizar las lógicas de la acción gubernativa. Jean-Claude Thoenig menciona al respecto que la política pública corresponde al trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental (1997, 19).

Por su parte, autores como Deborah Stone recuperan el sentido más comunitario y social de la política pública afirmando que es algo que las comunidades tratan de realizar en cuanto que comunidades (2002, 18). En esta definición se vislumbra una alusión directa a lo social y a lo público vinculada con el interés general, con lo colectivo; de esta manera, la política pública no es concebida únicamente como escenario privilegiado de la acción gubernamental o estatal, pues las comunidades tienen una participación necesaria en este contexto. Además, en cuanto están vinculadas con las situaciones “objeto” de estructuración de un conjunto de acciones de respuesta a aspectos problemáticos, tienen que ver directamente con los procesos de toma de decisiones al respecto. Este planteamiento evidencia que en cuanto públicas, las políticas vinculan la articulación de diversos actores sociales que construyen una acción colectiva para dar respuesta a lo que Vargas (1999)

denomina situaciones socialmente problemáticas que buscan resolución o llegar a niveles manejables.

En la época contemporánea se han estructurado diversas definiciones que plantean el sentido y el significado de las políticas públicas, evidenciando que tienen un lugar importante en ejercicios de dominación. Destacando este aspecto, André-Noël Roth menciona que las políticas públicas son:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (2002, 24)

Desde un escenario de análisis de carácter gubernamental, se identifica un enfoque *top-down* o tradicional en la estructuración de acciones y lógicas de intervención de la gestión pública, aspecto que podríamos decir aparece respaldado por la atribución social e histórica del monopolio de la acción pública al Estado. De otra parte, resulta importante mencionar que el desentrañar las fuerzas, los actores e intereses que convergen en las políticas públicas asegura una comprensión profunda de los determinantes de la dominación y el cómo esta opera en las lógicas de la administración pública; desde allí se logra cualificar la lectura crítica de esta visión arraigada de los procesos de toma de decisión y de las formas de acción del régimen político.

El reconocimiento del carácter instituyente de las políticas públicas permitiría cuestionar tanto la práctica política tradicional (Giraud y Warin 2008, 9), como controvertir el papel del Estado y de sus órdenes institucionales en la definición de la realidad social. Con esto se posibilitaría la relectura del marco normativo que ha orientado tradicionalmente estas reflexiones, dando paso a análisis retrospectivos como los derivados de la democracia radical, en donde se daría una suerte de reintroducción de la política y de la exigencia democrática en el centro de los procesos políticos administrativos, que

abriría un camino para la refundación democrática e institucional emancipatoria (Roth 2010, 22).

La política pública enlaza entonces una reflexión de carácter jurídico-normativo, un orden institucional —lógicas de operación en la realidad—, un conjunto de dispositivos, operadores y unidades organizacionales, actividades administrativas y políticas. Pero de igual manera, entraña como elemento preponderante la convergencia de pluralidad de voces como aspecto constitutivo de su estructuración. Las políticas y su observación remiten a pensar un escenario de articulación entre actores que de forma anticipada deberían acordar la acción pública. El análisis del contexto aparece orientado en este punto más por las lógicas del deber ser, por el establecimiento de imágenes meta que mostrarían formas distintas de la intervención en lo social, en donde la cogestión, es decir, la planificación y gestión colectiva entre Estado y sociedad civil de alternativas a las situaciones socialmente problemáticas, sería el eje estructural de la toma de decisiones. Pero en la realidad social, ¿cómo se desarrollan los procesos de formulación de las políticas públicas? ¿Cómo reinventar la democracia y el Estado a partir de mediaciones colectivas que posibiliten la acción conjunta?

En escenarios de posicionamiento de las lógicas del neoliberalismo económico y la globalización como su correlato, los aspectos de ajuste estructural, transformaciones y resignificaciones del rol del Estado, en donde este se sitúa como promotor de las privatizaciones y auspiciador de las lógicas de focalización, los procesos participativos se fragmentan, los vínculos sociales se rompen, las lógicas de la individualidad permean los escenarios sociales. Asimismo, los contextos de formulación de políticas públicas se fragmentan y se orientan a disgregar la vida social a resultados sectoriales, de esta forma se mantienen como perpetuadores de un orden de carácter vertical en donde las decisiones se convierten en directrices y lineamientos de acción que buscan homogenizar las necesidades y expectativas sociales, a partir de visiones únicas de la realidad. Desde esta perspectiva, la implementación resulta problemática en cuanto los objetivos de las acciones, las metas y los actos de la ejecución son concebidos como independientes,

pero a la final hacen parte de un mismo proceso de interacción, de construcción de estructuración de las políticas.

Según el modelo de interacción, la implementación es la continuación de la política por otros medios. Conforme al modelo de planeación, implementación es una extensión del diseño. Lo cual significa dos cosas, primero la pertinencia de las políticas y la especificación de una variedad de condiciones que pueden ocurrir. (Majone y Wildavsky 1998, 275)

Lograr un despliegue de acción que involucre la pertinencia y la especificidad implica el análisis conjunto entre las administraciones y quienes están involucrados con la situación socialmente problemática, susceptible de transformación. Otro de los grandes inconvenientes de la implementación se asocia justamente con la pertinencia y la especificidad de las acciones respecto al contexto, entendido como ámbito de intervención. Por tanto, el camino de anticipar las dificultades que se descubren en la implementación plantea entonces la incorporación temprana de múltiples sectores al proceso de formulación de políticas (Majone y Wildavski 1998, 56).

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

Los mencionados procesos de cooperación y trabajo colectivo, que busquen crear un escenario de articulación y convergencia de actores, permitirían resignificar la participación concibiéndola como fin y como medio. Lo primero en cuanto que los ciudadanos fuesen partícipes de las decisiones públicas, y, lo segundo, ya que su objetivo último sería la ampliación de la democracia. Ello implica, por una parte, recuperar lo público para la ciudadanía y, por otra, hallar un camino, ruta o corpus metodológico de

orientación, que guíe la construcción de escenarios multipropósito de planificación-gestión. La clave del argumento estriba, sin embargo, en que la democratización de la sociedad civil requiere como condición tanto la reforma institucional como la democratización de la sociedad política (Cohen Arato, citado en Cunill 1997, 56). La ampliación de las funciones políticas de lo que se denomina la esfera pública social aparece como un objetivo argumentado a partir de que la reinención de las relaciones Estado-sociedad estaría anclada al fortalecimiento de la sociedad civil, lo cual resalta que el Estado no es el único actor social y por ende las políticas no deberían ser programas de este, sino acciones impulsadas desde la perspectiva de la sociedad, como lugar en el cual cobra sentido la transformación del Estado.

De manera que se hallan tres aspectos subyacentes a este contexto: en primera instancia, se asume que la elección puede constituirse en mecanismo de influencia ciudadana sobre la administración pública, pero en ningún caso es el único y jamás el fundamental. En segunda instancia, se considera que la ciudadanía se realiza cuando actúa básicamente como ciudadanía política, presionando por la realización y ampliación de sus derechos no solo individuales sino también colectivos. Y tercero, se releva la importancia crucial del Estado a los efectos de la construcción de la ciudadanía social; en otras palabras, la ciudadanía que supone la capacidad individual y colectiva de luchar por nuevos reconocimientos y de proponer iniciativas que —expresadas frente a lo público— conduzcan a mejorar la calidad de vida de las personas (Pizano 2003, 62).

Deliberación, ciudadanía política, cogestión en la toma de decisiones y participación (como fin y medio) constituirían el entramado relacional que aparece como posibilidad para lograr lo que menciona Boaventura de Sousa Santos (2005) como la reinención de la democracia y del Estado. No obstante, en este punto aparece una pregunta fundante de los discursos y prácticas que giran alrededor del tema en cuestión: ¿cómo?, interrogante que innegablemente demanda la evidencia de un camino metodológico que posibilite esclarecer una ruta de la acción vinculada con la creación de una nueva instituciona-

lidad que no solo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social (Cunill 2007, 58). Se habla entonces de una nueva contractualidad que construya y socialice desde lo plural los acuerdos, y también, desde el consenso, los procesos de toma de decisiones, de manera que publicite conflictos privados, universalice reivindicaciones, promueva el reconocimiento de alteridades y constituya actores colectivos que no pueden dejar de ser tomados en cuenta en políticas y programas del Estado (Telles, citado en Cunill 1997, 58).

Así, al abordar la planeación y por ende la construcción, o lo que en palabras de Pedro Medellín Torres<sup>7</sup> (2004) se denomina estructuración de las políticas públicas, es necesario pensar en las vicisitudes propias del proceso, pero, sobre todo, en las trayectorias técnicas de este ocasionadas por reflexiones de carácter político que posibilitan la definición de sentidos, criterios, significados y líneas de acción-vinculación de nuevos actores sociales colectivos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el impulso de acciones de transformación social se articularía con procesos políticos de empoderamiento, que apunten a resignificar la relación Estado-sociedad, potenciando acciones colectivas compartidas que vislumbren alternativas de desarrollo y construcción de modelos decisionales que fortalezcan lo público desde y para la ciudadanía. En este contexto se funda la concepción de reconstrucción del pacto social, desde perspectivas democráticas que buscan construir un nuevo actor que ejerza una influencia en las cuestiones de planificación territorial, interfiriendo e interpelando el modelo actual, sus condicionantes

7 Retomando los planteamientos de este autor, el concepto estructuración implica dos aspectos centrales 1) el desarrollo de la capacidad explicativa del proceso de producción y despliegue de las políticas públicas y 2) la estructuración comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de: agentes (individuos o colectivos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias), con lo cual se da cuenta de los actores, intereses y escenarios que posibilitan la acción.



estructurales-contextuales y que busque incluirse en modelos de decisión en política pública. En este sentido, se hablará a continuación de cómo el enfoque en mención generaría aportes para la concreción de iniciativas de cambio social.

### **La gestión asociada como apuesta latinoamericana de transformación**

Hasta este punto del artículo está claro que la sociedad contemporánea demanda lógicas de reflexión y análisis retrospectivo-prospectivo que permitan plantear alternativas al desarrollo y a los procesos de planeación-gestión de las políticas públicas, construyendo a su paso escenarios colectivos de refundación de la democracia. Cabe destacar que además de pensar un proyecto de sociedad anclado en derechos, reconocimiento y participación, como pilares indisolubles de las acciones democráticas, resulta importante también responder a la pregunta por ¿cómo lograrlo?; este interrogante remite a considerar que el no disponer de métodos y procesos que promuevan el trabajo colectivo y productivo entre actores diversos envueltos en procesos decisorios (políticos, especialistas, ciudadanos y sus organizaciones) hace que la participación termine siendo un juego de cartas marcadas donde ganan los que imponen sus propias reglas, un simple juego de suma cero (Poggiese 2009, 18).

La reflexión metodológica entraña todo un debate sobre los objetivos que estructuran la elección de un método, no es una acción que exprese un carácter neutral, por el contrario, remite a un análisis particular de la realidad social, es un paradigma de conocimiento frente a esta, y responde a una intencionalidad determinada. Desde esta perspectiva, y buscando vislumbrar las bases epistemológicas del discurso y la práctica de la planificación, se halla que históricamente es posible identificar toda una corriente de pensamiento vinculada con las políticas públicas y que recoge una lógica tradicional de construcción de conocimiento. Por una parte, hablamos de la planeación estratégica situacional cuyo referente teórico inmediato es Carlos Matus de la mano de los planteamientos de la Cepal; este origen se halla vinculado con la visión centralista en las décadas del sesenta y setenta, no tiene como condición para su

desarrollo la participación de las comunidades y el cuadro político del Estado que dirige y orienta las estrategias actúa como planificador. Aunque plantea un momento importante dentro de la construcción de políticas —el análisis situacional—, no se consolida como camino metodológico que incentive la acción conjunta, ya que actúa a partir de reconocer como actor preponderante de la escena política, al parecer privilegiadamente, a la institucionalidad propia del Estado.

Por otra parte, se hallan las discusiones sobre la planeación estratégica en sí misma, cuyo origen se remonta a los noventa, cuando los equipos especializados tenían la potestad de actuar como orientadores de la construcción de planes, programas y proyectos. En este sentido, la participación de la comunidad cumplía funciones de carácter informativo institucionalizado, respondiendo así a intereses, que podríamos decir, de carácter corporativo-empresarial, dirigidos a identificar elementos que indiquen y caractericen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, todo en lógicas de gestión empresarial-organizacional.

Tomando como referente epistemológico una clara intencionalidad política transformadora, es importante hacer referencia a cómo la inquietud por la democratización social tiene un importante auge luego de las dictaduras en América Latina. Procesos como los vividos en Brasil en su periodo de apertura democrática, en el que se instauraron iniciativas de movilización social y luchas de carácter urbano, sirven de nicho de fortalecimiento de los debates en torno a alternativas de participación social en políticas públicas, en el tránsito hacia periodos democráticos. En países como la Argentina<sup>8</sup>, las ideas sobre la

8 En este contexto existen prácticas sociales de gestión asociada que construyen escenarios de articulación multiactorial (convergencia de múltiples actores sociales del Estado y la sociedad) para la toma de decisiones en políticas públicas. La experiencia académica y metodológica de Flacso ha sido apoyar históricamente estos procesos, que son prácticas sociales instituyentes en cuanto han logrado instalarse en los procesos políticos decisorios, siendo respaldadas por la normativa vigente en temas de planeación y participación. Dentro de las experiencias significativas encontramos el Programa Buenos Aires y el Río (PBAR), en el cual, con la metodología PPGA Consejos Participativos de Políticas Públicas, se “impulsa una nueva manera de mirar el río

importancia de la vinculación de actores sociales en escenarios de participación en la gestión pública es más reciente, data de la crisis de los años 2001-2002; aunque en este escenario ya se venían pensando estrategias metodológicas de impulso y promoción de la participación social —también después de las dictaduras—. Es en estos territorios en donde se gesta y propone desde el trabajo de base el enfoque de la planificación participativa y gestión asociada, PPGA<sup>9</sup>. Este enfoque supone que hay una posibilidad de toma de decisiones asociadas entre el Estado y la sociedad civil.

Parecía imprescindible aumentar el proceso de democratización y a la vez la participación popular. Ya en los años setenta surgía la idea de que el Estado debía ser diferente y, para ello, se debía hacer un esfuerzo

---

y el renovado interés por recuperar el contacto de los ciudadanos con los límites naturales de la ciudad, se lleva adelante esta práctica en el marco de una política pública innovadora que institucionaliza la participación ciudadana en su formulación y ejecución” (Ramírez, Poggiese 2014, 1). También se encuentran las experiencias del Plan de Manejo del Parque Avellaneda en su dimensión ecológica, la Gestión Asociada del Plan del Sector de Palermo, la Gestión Asociada de la región oeste de Buenos Aires, el Programa Polos Audiovisuales, así como el apoyo a iniciativas en otros territorios latinoamericanos como Bolivia, y actualmente en Colombia está el proyecto de Gestión Asociada Barrio Minuto de Dios en la localidad de Engativá, que cuenta con apoyo metodológico de Flacso Argentina.

- 9 El enfoque mencionado incluye la perspectiva de la cogestión entendida como modo específico de planificación y gestión realizados en forma compartida entre el Estado y la sociedad, esta premisa sostiene que la gestión de las decisiones también involucra la asociación, lo que significa que aun cuando exista una competencia o atribución legal de ciertos organismos para tomar las resoluciones, la preparación de decisiones tiene que ser participativamente articulada. Desde allí, los aportes que se generan para contextos como el colombiano, en la actualidad, son múltiples; por ejemplo, en la coyuntura actual de diálogos de paz resulta importante este enfoque en las nuevas perspectivas que abre la paz para Colombia, en la medida que le devuelve a la democracia una posibilidad que la guerra le priva. Este enfoque podría articularse con la nueva situación democrática del país, buscando contribuir activamente a la gestión pública de los problemas en la paz emergente. La construcción de alternativas de acción en forma de planes, programas y proyectos en estos escenarios se realizaría de forma conjunta entre Estado y sociedad, objetivo que estaría guiado y garantizado por elementos metodológicos de soporte que concreten acciones pertinentes y realmente participativas. Recordemos la participación, articulación y vinculación de diversidad de actores sociales provenientes del gobierno y de la sociedad civil dentro de este enfoque es una condición *sine qua non* para el proceso.

considerable para que la sociedad influyera en ello. La idea cogestiva nos lleva a la noción de la posibilidad de una mutua influencia. Hoy es claro que necesitamos un Estado distinto, que promueva la construcción de prácticas sociales diferenciadas. Y, desde el otro lado, necesitamos prácticas sociales de otro orden para que el Estado sea diferente [...] de esta manera, por esta vía y con esta concepción, la hipótesis de la construcción común de conocimientos; de una superación de las barreras de la sectorialidad y de los dominios tecnocráticos típicos de los procesos decisorios cobra gran relevancia. (Poggiese 2011, 13)

La gestión asociada se podría definir entonces como una corriente de pensamiento que entraña una apuesta por un proyecto de sociedad transformado y como un enfoque metodológico cuyo telón de fondo es la apuesta por la construcción de un proyecto de sociedad cimentado en principios de transformación social. Además, esta supone dinámicas de gestión de espacios territoriales que bien podrían ser urbanos o rurales<sup>10</sup> y demandan una estructura decisional que trascienda las anteriores instancias de ejecución, para desplazarse hacia la construcción de escenarios multipropósito de carácter interdisciplinar e intersectorial que posibiliten la realización de proyectos y objetivos conjuntos en políticas públicas. Este contexto reconoce además la existencia de pugnas históricas, que representan análisis particulares de aspectos de orden político, social e incluso económico, constitutivos de los escenarios en la actualidad. Por ello, el enfoque no intenta desdibujar las particularidades de cada actor, sino por el contrario construir espacios de deliberación colectiva, en donde lo plural se ponga en escena, pero también en el cual las políticas sean contextos claros, lugares co-construidos específicamente para la toma de decisiones políticas, a partir de la definición de reglas formales.

Un escenario con estas características no se identifica fácilmente en nuestra realidad social. Se debe destacar que existen experiencias importantes y significativas en el país, que pese a las lógicas del neoliberalismo, la tendencia centralista, la corrupción,

---

10 Distinguiendo el nivel de complejidad de cada uno de ellos.

entre otros factores, resultan ser alternativas y procesos sociales indispensables para promover la participación de las comunidades en materia de política pública en el territorio nacional. En esta perspectiva se considera pertinente el aporte que realiza la gestión asociada para fortalecer estas prácticas y fomentar experiencias en las que las políticas públicas sean producto de la construcción colectiva entre Estado y sociedad.

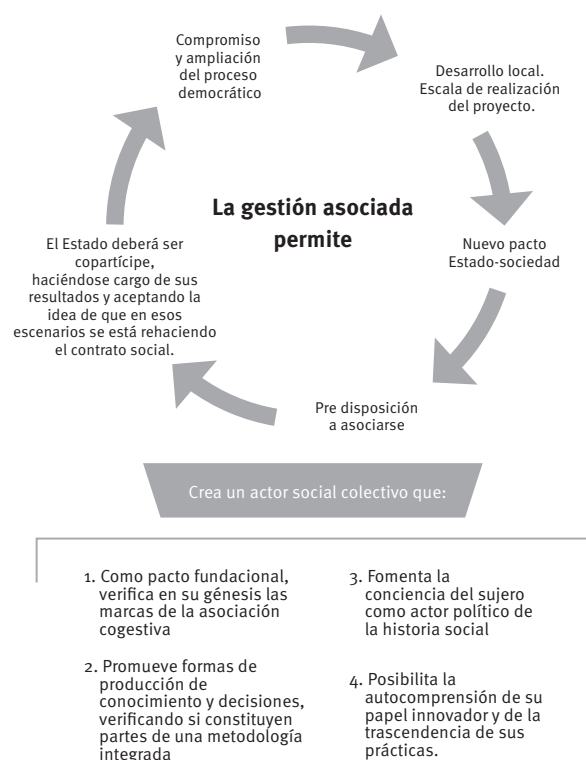
Se deben potenciar y fortalecer estos contextos, creando el hábito de deliberación y construcción colectiva entre los actores sociales vinculados con un determinado tema-problema de la vida social, estos contextos deben ser prácticas sociales *instituyentes* que propendan por la construcción de actores colectivos, a partir de lo que para Acuña y Vacchieri (2007) sería la incidencia de segunda generación, entendida como aquella centrada en un nivel político-institucional “superior” —ligado a las reglas, actores y procesos que determinan en el largo plazo (estructuralmente) el contenido específico de las políticas—.

La gestión asociada permite la construcción. Es un ámbito en el cual se desarrollan acciones conjuntas entre la comunidad y el Estado, donde los canales de participación dan lugar a la elaboración de acuerdos, negociaciones o concertaciones a partir del reconocimiento de los conflictos, diseñando propuestas y acciones que integran visiones e intereses contrapuestos. Se trata de un espacio de naturaleza interdisciplinaria e intersectorial que utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, operando por acuerdo y consenso. Tiene como objetivo la movilización y articulación de actores [...] estableciendo acuerdos y grados de responsabilidad y compromiso mutuos, formulación de metodologías y planes de trabajo, gestión de recursos humanos y financieros que viabilicen los emprendimientos. (Francioni y Poggiese 1993, 13)

Para que se dé en la práctica esta posibilidad de creación de escenarios, se hacen necesarias unas condiciones *sine qua non* para la formalización de los contextos de planificación-gestión desde este enfoque, entre ellas se destacan: la voluntad política de los actores para asociarse, la elección de una meto-

dología adecuada que exprese una intención de instituir prácticas sociales diferenciadoras y promotoras de la participación y los deseos de hacer parte de la construcción de este nuevo actor colectivo, como posibilidad para resignificar el hacer y cualificar el saber hacer en materia de políticas públicas.

**Figura 1.** Aportes de la gestión asociada en procesos democráticos de toma de decisión.



Fuente: Elaboración propia, retomando los planteamientos del texto de Héctor Poggiese (2000).

Asimismo, el actor colectivo (Figura 1) que resulta del trabajo conjunto y que se constituye e instituye como agente político tomador de decisiones, conserva durante todo el proceso de planificación-gestión la composición multiactoral<sup>11</sup> que le dio origen. En

11 Se entiende como composición multiactoral, aquel escenario en el que convergen múltiples actores sociales: Estado, sociedad civil, ONG, academia, entidades públicas, privadas, comunidad, entre otros.

su actuación priman los intercambios e interacciones afincados en principios de horizontalidad, diálogo de saberes o si se quiere de negociación cultural entre quienes forman parte del nuevo escenario de planificación. En este punto, también se destaca que lo que se produce en este contexto es un resultado colectivo de análisis de temas-problema, procesos positivos, posibilidades de acción, identificación de puntos críticos, puntos de ataque y acciones concretas de planificación-gestión, que surgen desde la red mixta socio-gubernamental como suma progresiva de actores sociales que convergen en el espacio. Esta experiencia de crear un modelo de trabajo y gestión es “construir” un nuevo conjunto de significados, un salto propositivo, anticipatorio, si se quiere, una apuesta donde los actores se reúnen por lo que tienen en común; en este caso, un modelo de gestión de una sociedad futura pero aplicado al presente (Velho 1994, 14).

Como se mencionó anteriormente, y como lo expresan Poggiese y Redín (1999), estos actores colectivos forman a su vez redes que actúan como potenciadoras del movimiento social en cuanto que se caracterizan por la inexistencia de jerarquías o dominaciones; se transita de una concepción tradicionalmente piramidal a una de horizontalidad, que cuestiona el sistema actual como productor y reproductor de inequidades y desigualdades sociales, y que propende por el reconocimiento de identidades, diversidad de sujetos, de formas de pensamiento y análisis de la realidad social, pero que los pone en común con el objetivo de deconstruir alternativas de acción.

En el nivel de operacionalización de los procesos de construcción de planes, programas y/o proyectos, la PPGA propone una familia de metodologías de planificación participativa; son nueve los escenarios que se han construido y decantado desde las prácticas sociales de los actores vinculados históricamente para la construcción de experiencias de este tipo, a saber: 1) la planificación participativa para escenarios de planificación-gestión; 2) la gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; 3) la planificación-gestión con información,

consulta y consenso (ICC) para políticas públicas; 4) la prospectiva participativa; 5) las audiencias públicas participativas; 6) el consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales; 7) la planificación-acción con participación comunitaria para mapas de riesgo; 8) los consejos participativos de políticas públicas —fuelle de bandoneón—; y 9) el diálogo multilateral<sup>12</sup>.

### Prácticas y saberes desde el Trabajo Social

En el contexto actual, tomando como referente las condiciones sociales, económicas y políticas del país, se hace fundamental la pregunta por el quehacer de las políticas públicas y sociales en contextos marcados por la desigualdad y la exclusión social. A la luz de las reflexiones desarrolladas en este escrito, en definitiva, las políticas deben entenderse como escenarios de intervención colectiva (Estado-sociedad) que configuran órdenes institucionales, ámbitos de intervención, unidades organizacionales, lógicas (sentidos), escenarios en donde lo político y lo público no le competen única y exclusivamente al Estado sino que vinculan una concepción puramente horizontal del poder, la interacción discursiva y práctica de los actores interesados en el bien común (Arendt citada por Cunill 1997, 25).

La concepción de lo público y lo político como competencias exclusivas del Estado deja a la sociedad civil al margen de las dinámicas de deliberación, análisis y construcción de alternativas de solución para las situaciones problemáticas. Es reto para el Trabajo Social el visibilizar los discursos y prácticas de los diversos colectivos de población, evidenciándolas como construcciones socio-históricas con enorme relevancia en la comprensión de la realidad social, así como entramados simbólicos que incluyen elementos culturales, políticos, económicos y sociales que deben ser contemplados en la estructuración de políticas públicas, ya que estas representan las iniciativas, acciones y decisiones del régimen político en el marco de la acción pública, aspectos que inexorablemente

<sup>12</sup> Para mayor información sobre las especificidades de estas metodologías, véase Poggiese (2011) y Poggiese y Francioni (1993).

deben responder a principios de inclusión y justicia social en el marco del ejercicio pleno de derechos.

Uno de los mayores desafíos del Trabajo Social en el presente es desarrollar su capacidad de descifrar la realidad y construir propuestas de trabajo creativas y capaces de preservar y tornar efectivos los derechos, a partir de las demandas emergentes en el cotidiano, ser un profesional propositivo y no solo ejecutor [...] se demanda un trabajo en la esfera de la ejecución, pero también en la formulación y gestión de las políticas públicas. (Iamamoto 2003, 33)

Desde esta perspectiva, la acción del profesional en contextos de gestión de políticas públicas demanda el análisis de propuestas alternativas para impulsar la participación (como fin y como medio, no desde una visión restringida de ser un procedimiento técnico) de la sociedad en escenarios de planeación, formulación y diseño de planes, programas y proyectos.

Existe allí un corpus teórico-ético e incluso metodológico que la profesión ha decantado en su devenir histórico<sup>13</sup> y que en escenarios con estas características propende por cualificar esta labor. Aunado a lo anterior, resulta indispensable también el balance de iniciativas significativas al respecto, que siendo experiencias representativas del contexto latinoamericano resultan aportes importantes para hallar la ruta hacia prácticas sociales instituyentes que logran insertarse en los procesos decisorios de política, y que son respaldadas por la normativa vigente en cuanto a temas de planeación y participación. Por ende, estudiar y aprender de dichas prácticas es otro reto importante en este campo, ya que interesa evidenciar caminos hacia la transformación social que han logrado situarse como discursos y acciones concretas, materializados en productos colectivos de reconocimiento mutuo, a partir de la legitimidad, el interés y la voluntad política para asociarse y emprender esfuerzos innovadores para la solución de las situaciones problemáticas, con el propósito de generar lógicas de inclusión social, ampliación de la democracia y fortalecimiento de lo público desde la sociedad.

<sup>13</sup> Potenciando históricamente procesos de institucionalización de políticas públicas y sociales en el país.

En este contexto, el Trabajo Social desarrolla un rol definitivo dado su amplio campo de acción profesional en el marco de las Ciencias Humanas y Sociales, en donde se preocupa por desentrañar los elementos de orden estructural como determinantes de los problemas sociales, con lo cual logra decantar rutas de intervención. Su acción está vinculada con las lógicas de redistribución (de bienes y riqueza), reconocimiento (de los sujetos como activos) y promoción de la participación como motor de la democratización social:

es una profesión que actualmente se ocupa de estudiar y analizar los problemas que afectan a amplios grupos de la sociedad y que, como síntomas sociales contemporáneos, se articulan a la distribución de los bienes materiales y espirituales que la sociedad produce y a las fracturas que en la contemporaneidad pueden reconocerse a las diferentes formas simbólicas de la cultura, en su pretensión siempre renovada de mantener los vínculos sociales, que históricamente establece para legitimar y regular los intercambios de los individuos. (López 2013, 84)

De manera que la profesión está llamada a interpelar las dinámicas de interacción entre Estado-sociedad, quehacer que a la par resulta un factor importante para decantar marcos metodológicos y de abordaje de las situaciones sociales. El Trabajo Social ha sido llamado a interrogar los cursos de acción del Estado que restringen escenarios de deliberación democrática, pluralismo político y ejercicio de la participación social, apuesta que en gran medida se ha logrado gracias a metodologías propias de la profesión en diferentes niveles: comunidad, individuo, grupo, apoyo y consolidación en procesos de educación popular, organización social y movimientos sociales, entre otros. Sin embargo, resulta preponderante que la profesión fortalezca su presencia en los contextos de la gestión y administración pública, avizorando alternativas de planificación que transformen las prácticas tradicionales de pensar y hacer la política pública, evidenciando la importancia y necesidad de construir caminos en los que la planificación establezca una articulación sinérgica con la gestión y en donde se potencien los actores colectivos y la gestión democrática.

Como posibilidad de reinención de la sociedad es necesario que el quehacer profesional sitúe discusiones sobre el significado (implicaciones) y el sentido (lógicas) de la acción estatal, que sociohistóricamente ha estado en función de un modelo de producción económica que restringe las realizaciones colectivas, que signa el vínculo social promoviendo escenarios para su extinción, que mina el pensar comunitariamente, anteponiendo el pensar individual como correlato de la cotidianidad e incidiendo negativamente en el reconocimiento de los otros y las otras como legítimos. Es en estos escenarios que se reproducen los preceptos de lo que Bauman (2000) denomina la modernidad líquida, en donde prima el hacer del sujeto como ser que no se piensa en despliegue de su acción con los escenarios de lo común y lo comunitario.

Así las cosas, la acción del Trabajo Social opta por proyectar desde allí nuevos escenarios para reconstruir el tejido social, a partir de la consolidación de proyectos sociales en los que se destaque la acción colectiva, el establecimiento de acuerdos, de proyectos conjuntos y compartidos de presente y de futuro, que partan de comprender la historia social de exclusiones y desigualdades como fruto de la instauración de un modo de pensar la sociedad de carácter hegemónico y funcional a intereses particulares.

Las prácticas y los discursos de nuestra profesión que entran en diálogo permanente con otras disciplinas, en una suerte de saber interdisciplinario, deben transitar la reflexión sobre cómo promover a los sujetos como actores políticos.

Si se entiende por actores políticos a todos aquellos actores sociales capaces de organizarse con carácter permanente, definir objetivos de corto, mediano y largo plazo y proyectarse hacia la transformación de la sociedad, desarrollando procesos continuos de lucha y, simultáneamente, la conciencia política popular [...] El pluralismo resulta, por tanto, una característica y una condición importante para articular a los actores políticos en el proceso de construcción del sujeto popular del cambio. Primero, por la diversidad de actores que intervienen en la escena política. Segundo, porque las definiciones de las tareas a enfrentar, los objetivos, métodos y vías a seguir en cada momento

reclaman la participación consciente de todos y cada uno de los actores políticos. (Rauber 2001, 12)

Tomando en cuenta lo anterior, aunado a una apuesta política por la transformación, es importante que desde el quehacer profesional se generen escenarios de reflexión crítica acerca de las dinámicas de la planeación social como instrumento de gobierno y de gestión del desarrollo, de manera que se evidencien las pugnas existentes entre las diversas perspectivas de orden conceptual y metodológico, que permiten el acercamiento a las realidades sociales y, por ende, la reflexión sobre contextos de construcción de un nuevo proyecto de sociedad.

El análisis de elementos de orden conceptual, metodológico, contextual y ético de la planeación del desarrollo vincula inexorablemente discusiones sobre la construcción de conocimiento en los procesos de transformación, las perspectivas de análisis y de abordaje del desarrollo, del no desarrollo y de alternativas al desarrollo; la alusión a la planeación pública como instrumento de gobierno y finalmente un acercamiento a insumos metodológicos innovadores<sup>14</sup> para la configuración de procesos alternativos de planificación, como lo son las metodologías de planificación participativa y gestión asociada (PPGA), trabajadas durante varias décadas, principalmente, por Flacso Argentina. Estos son caminos metodológicos que al entrañar apuestas por la reinención del Estado y de las relaciones con la sociedad remiten a pensar la necesidad de

[s]intonizar al Trabajo Social en los nuevos tiempos, para lo que hay que romper con una visión endógena, viendo más allá: a la sociedad, a la relación

14 En cuanto articula la apuesta por un proyecto social transformador, pero también aporta insumos metodológicos para realizar procesos de planificación participativa, respondiendo a los cómo lograr esta experiencia transformadora. Aquí, el Estado y la sociedad se asocian para planificar-gestionar colectivamente las alternativas de solución frente a situaciones socialmente problemáticas. Para el Trabajo Social estas resultan ser innovadores porque se articulan con las metodologías tradicionales de la acción profesional (individuo-grupo-comunidad), establecen sinergia entre y con estas, pero a su vez proyectan la acción del quehacer profesional hasta el nivel decisorio de políticas, lo cual sitúa a la acción en escenarios de administración y gestión pública en donde se propende por la incidencia política de las comunidades y colectivos de población.

Estado-sociedad, buscando entender nuestra práctica cotidiana dentro de la dinámica global de la sociedad, no para perder la particularidad de la profesión, sino para entenderla mejor. Tenemos ese desafío de descifrar la realidad, centrada en el fenómeno de la exclusión, y el desafío de construir propuestas alternativas capaces de preservar y efectivizar derechos [...]. (Iamamoto y Schuster 2002, 30)

El quehacer profesional, entendido como forma de acción política que configura una opción fundacional enfocada hacia la promoción del sujeto como actor político, remite a la necesidad de lograr una nueva congruencia entre la ciudadanía y la comunidad que contrarreste el principio del mercado. Esta nueva congruencia es la que pretende alcanzar el proyecto de reinención solidaria y participativa del Estado. Este proyecto político se basa en la asunción de una doble tarea: refundar democráticamente tanto la administración pública como el tercer sector (Santos 2005, 86). Desde allí el espectro de actuación del profesional cobra mayor relevancia a partir de su acción fundamentada en principios vinculados con el enfoque de derechos, identidades, reconocimiento, y de un corpus teórico, conceptual, metodológico y ético que respalda la acción profesional al dar un sentido holístico al actuar, que le permite transitar desde el hacer para construir procesos colectivos que estructuren un saber hacer en articulación directa con las comunidades y colectivos de población, con los cuales se desarrollan los procesos sociales de intervención.

Resulta importante destacar que estos escenarios de discusión representan contextos que inexorablemente convocan la presencia de múltiples actores sociales, que están involucrados con las discusiones sobre el bienestar social y los derechos. Por esta razón, evidenciar los recorridos y perspectivas del Trabajo Social en este campo involucra referencias a temas preponderantes como los discursos y prácticas de las políticas públicas, de la mano de interpelaciones a conceptos como la participación, la operación de la administración pública y las racionalidades de orden técnico y político que orientan la planificación en cuanto a procesos de toma de

decisiones que propenden por la estructuración de planes, programas y proyectos de desarrollo social, para dar respuesta a problemas sociales que ingresan en la agenda pública.

Por lo tanto, las políticas públicas convocan en el escenario contemporáneo múltiples reflexiones, por una parte, sobre los fundamentos de su devenir histórico así como sobre el conjunto de alternativas, acciones y/o estrategias cuyo objetivo fundamental es impulsar procesos de transformación social, que reivindiquen las discusiones en torno a calidad de vida, inclusión, construcción de ciudadanía(s) entre otros. Y, por otra, remiten al debate sobre la instauración de prácticas sociales instituyentes que potencien la participación a través de la configuración de nuevos actores colectivos que impulsan la democratización social. En este escenario, la PPGA resulta ser un aporte indispensable en cuanto a la reconstrucción del pacto Estado-sociedad, en donde las prácticas sociales diferenciadas se alejan de los contextos tradicionales de planificación y toma de decisiones; lo cual evidencia un compromiso con la acción para transformar el mundo, en contraposición al paradigma positivista que interpreta la praxis como simple manipulación tecnológica y control racional de los procesos naturales y sociales (Fals Borda 1978, 13).

### Reflexiones finales

En definitiva, el quehacer del Trabajo Social en escenarios de gestión y administración pública representa una posibilidad para la refundación de la democracia, entre los retos más importantes de la disciplina está el estudio y construcción de marcos teóricos que permitan avizorar los corpus conceptuales, metodológicos y éticos que deberían orientar la acción en este ámbito. La labor investigativa está acompañada de la deconstrucción de referentes epistemológicos sobre los que se ha fundamentado la teoría de la política pública y que permiten entender la dinámica de actuación del Estado en la materia, así como su relación con la sociedad. Es importante fortalecer la presencia de los y las profesionales en los ámbitos de diseño-formulación y evaluación de planes, programas y proyectos y ya no solo en la etapa de ejecución. En todo el ciclo de la política pública

la profesión encuentra enormes posibilidades y caminos para su actuación, así como para el impulso de procesos de inclusión social y construcción de ciudadanía.

El devenir histórico de la profesión evidencia el aporte significativo que se realizó en los procesos de institucionalización de políticas sociales en el país, contribuciones que, desde la praxis profesional y en el marco de los desarrollos investigativos, permitieron concebir la intervención como una acción fundamentada (teórica, metodológica y éticamente) orientada permanentemente a la transformación social. El ejercicio profesional, por una parte, se sitúa en la de-construcción de conocimientos, la interpretación y puesta en escena pública de hechos y acontecimientos sociales, dando con ello cuerpo a su participación en la construcción colectiva de un saber con otros y otras, así como de procesos de promoción de dinámicas que fomentan la comprensión y aprehensión de problemas fundamentales en la vida social del país.

Por otra parte, se evidencia que concretamente la acción del Trabajo Social en la administración pública demanda el conocimiento y la habilidad para poner en marcha procesos sociales que, teniendo como soporte insumos metodológicos claros, rigurosos y altamente estructurados, propendan por la consolidación de dinámicas de acción colectiva en lo público; escenarios en donde la co-construcción, la solidaridad, la comprensión y el análisis conjunto de las realidades sociales produzcan prácticas sociales diferenciadas. En el caso en mención en este texto, se busca que produzcan prácticas sociales que renueven las dinámicas tradicionales de planificación y estructuración de políticas públicas y que estén enfocadas específicamente en la constitución de proyectos de democratización social, a partir de la reconstrucción del pacto entre Estado-sociedad, entendidos estos como actores políticos activos y legítimos frente al análisis de la realidad social, así como frente a la construcción de rutas alternativas que encuentran soporte cualificado en metodologías como la gestión asociada.

Esta corriente de pensamiento e insumo metodológico (PPGA) se convierte en un escenario formalizado de planificación-gestión, que coadyuva a la con-

creción de experiencias democratizadoras, a generar prácticas políticas instituyentes, a la reconfiguración de la confianza social en las instituciones, a la recuperación de lo público para la ciudadanía, al fortalecimiento de procesos de agencia y acción colectiva de los ciudadanos y, finalmente, nos muestra la importancia, pertinencia y posibilidades que ofrece la actuación conjunta (de actores estatales, comunidades, academia, organizaciones y movimientos sociales, etc.) como potenciadora de la transformación social.

### Referencias bibliográficas

- Acuña Carlos y Ariana Vacchieri. 2007. *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bauman, Zygmunt. 2000. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, Juan José. 1993. *Conferencia inaugural en el seminario "La investigación educacional latinoamericana de cara al 2000"*. Santiago de Chile: Clacso.
- Bustelo, Eduardo. 1999. "Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible". *La pobreza y la desigualdad: reflexiones conceptuales y medición*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Cunill, Nuria. 1977. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Fals Borda, Orlando. 1978. "El problema de cómo investigar la realidad para transformarla". <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000411.pdf> (20 de junio del 2014).
- Foucault, Michael. 2006. *Seguridad, territorio, población*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Francioni, María del Carmen y Héctor Poggiese. 1993. *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*. Toluca: Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas.
- Funtowicz, Silvio y Jerome R. Ravetz. 1993. *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: Ceaal.
- Giraud, Oliver y Philippe Warin (dirs.). 2008. *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte.
- Iamamoto, Marilda y Federico Schuster. 2002. "Fenómeno social de la exclusión". *Etiquetar desechables o promover la inclusión. Trabajo Social y mundialización*, 13-56. Sonia Severini (coord.). Buenos Aires: Espacio.



- Iamamoto, Marilda. 2003. *El servicio social en la contemporaneidad: trabajo y formación profesional*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". *El estudio de las políticas públicas*, 45-67. Luis Aguilar Villanueva (comp.) Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- López, Yolanda. 2013. "La investigación con el psicoanálisis en el Trabajo Social". *La investigación y la práctica en Trabajo Social*, 165-176. María Himelda Ramírez (comp.). Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. 1998. "La implementación como evolución". *Implementación*, 12-58. Jeffrey Pressmann y Aaron Wildavsky (comps.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Medellín Torres, Pedro. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Oszlak, Oscar. 2006. "Burocracia estatal: política y políticas públicas". <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf> (1 de agosto del 2014).
- Pizano, Lariza. 2003. *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.
- Poggiese, Héctor. 2000. "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad". <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/urbano/poggiese.pdf> (22 junio del 2015).
- Poggiese, Héctor. 2009. "Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos". <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/13poggi.pdf> (22 de junio del 2015).
- Poggiese, Héctor. 2011. *Planificación participativa y gestión asociada* (PPGA). Buenos Aires: Espacio.
- Poggiese, Héctor y María Elena Redín. 1999. "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad". <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20121207011722/poggiese.pdf> (25 de junio del 2015).
- Rauber, Isabel. 2001. *Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular*. Quinta edición (digital). <http://www.rebelion.org/docs/4856.pdf> (23 de junio del 2015).
- Roth Deubel, André-Noël. 2010. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2005. *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: Clacso.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Thoenig, Jean Claude. 1997. "Política pública y acción pública". *Gestión y política pública* VI (1): 19-37. Ciudad de México: División de Administración Pública del CIDE.
- Vargas, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Velho, Gilberto. 1994. *Projeto e metamorfose: antropologia das comunidades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar.

### Bibliografía complementaria

- González, Jorge Iván. 2004. "Lo público, lo estatal y lo privado". *La política social desde la Constitución del 91*, 108-118. Bogotá: Unibiblos.
- Guendel, Ludwig. 2009. *Políticas públicas y derechos humanos: principios, enfoques e instrumentos*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Iberoamericanos, CEIB.
- Hernández, Mario, Doris Ochoa y Edgar Novoa. 2001. "Del capital social a la construcción de lo público: lo público y lo privado". *Revista TRANS*: 12-40. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo Vélez, Rubén. 2001. "El origen de la esfera de lo público". *Revista TRANS*: 64-92. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, André Noël. 2002. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sanmiguel, Pío. 2001. "El sujeto privado de lo público". *Revista TRANS*: 186-190. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urichechea, Fernando. 2001. "Lo público. Historia y estructura". *Revista TRANS*: 42-62. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.