



PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: REFLEXIONES PARA LAS CIENCIAS SOCIALES Y EL TRABAJO SOCIAL¹

Ruby Esperanza Gómez Hernández

RESUMEN

A más de una década en la institucionalización de la planeación participativa en Colombia, se hace necesario orientar las reflexiones en campos diferentes a lo normativo. En este sentido, este artículo aborda factores referidos al poder local, el aprovisionamiento social, la cultura local y la acción profesional como avatares que inciden y son reflejo de las dinámicas generadas en procesos de planeación participativa. Los propósitos son dos: matizar el sobredimensionamiento de la planeación participativa acerca de sus alcances en la democracia, el desarrollo y la vida social de territorios y, mostrar la incidencia de la acción profesional especialmente de las Ciencias Sociales y el Trabajo Social en estos mismos ámbitos, como una permanente tensión entre el tecnicismo científico, el asistencialismo y el compromiso político.

Palabras claves: poder local, aprovisionamiento social, cultura local, saber académico.

ABSTRACT

Participatory planning: reflexions for the social sciences and the social work

After more than a decade in the institutionalization of Participatory Planning in Colombia, it is necessary to direct the reflections towards different fields to those of the normative. In this sense, this article deals with factors of local power, social provisioning, local culture, and professional action, as critical issues (avatars) that affect and are a reflection of the dynamics generated in processes of participatory planning. The purposes are twofold: attenuate the oversizing of participatory planning with respect to its democratic achievements in development and in the

¹ Ruby Esperanza Gómez Hernández, Trabajadora Social, Especialista en Gerencia de Desarrollo Social. Magíster en Investigación, Gestión y Desarrollo Local. Universidad Complutense Madrid-España. Doctorante en Educación. Facultad de Educación. Universidad de Antioquia. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia. rubyesperanza@gmail.com

Fecha de recibo: Agosto 25 de 2008. Fecha de aprobación: Marzo 9 de 2009

social life of territories, and to show the incidence of professional action, especially that of the Social Sciences and Social Work, in these same areas as a permanent tension between scientific technicality, assistencialism and political commitment.

Key words: Local power, Social Provisioning, Local Culture, Academic Knowledge.

INTRODUCCIÓN

La planeación participativa como práctica social institucionalizada en Colombia, ampliamente extendida para territorios (ciudades, regiones y países), sectores (educación, economía, cultura, ambiente, entre otros) y poblaciones (etáreas, géneros, indígenas, campesinado, afrodescendientes entre otras), en lo rural y lo urbano, muestra actualmente un importante nivel de legalidad y legitimidad que la determinan como la principal estrategia para diversos estamentos y fuerzas sociales que coexisten en el territorio.

Dicha confluencia se evidencia en intereses de tipo político, social, económico, cultural y académico, entre otros, y generan procesos de gran complejidad cuya riqueza radica precisamente en la imposibilidad de un único análisis y a su vez, en la posibilidad de interpretación desde sus múltiples facetas.

“Este artículo surge a partir de la vinculación personal en tres contextos como: activista social vinculada en procesos de participación comunitaria; profesional involucrada con sectores vinculados en ésta; y académica ocupada en la docencia y la investigación de procesos de planeación participativa”².

Se retomarán para la reflexión algunos factores referidos al poder local, el aprovisionamiento social y la cultura local como elementos determinantes en las dinámicas en el territorio donde se hacen estos “Procesos”³, los que constituyeron el contexto antecedente a la institucionalización de la planeación participativa en Colombia. La intención es matizar el sobredimensionamiento de la planeación

² Durante 2008, se realizó una investigación exploratoria de la ciudad por un equipo de instituciones, organizaciones y líderes comunitarios acerca de los Discursos y las prácticas del vivir bien y del desarrollo en procesos de planeación participativa de Medellín. Tema que es profundizado en la tesis doctoral de la autora, del mismo nombre, en la línea de estudios interculturales, 2007-2009

³ Me referiré a procesos en tanto presentan cuatro características: confluencia de diversos sectores sociales, perdurabilidad en el tiempo, perspectiva no lineal en sus dinámicas internas caracterizada por momentos de auge y declive, así como variaciones en la disposición y utilización de los recursos económicos y logísticos.

participativa en sus alcances para la democracia, el desarrollo y en general la transformación de la vida social en el “Territorio”⁴, e intentar re-localizarla como escenario de pugna, cooperación y conflicto cuyo impacto se hace sentir en los propósitos que pretende liderar.

Otro factor, comprenderá el saber académico que confluye en los procesos de planeación participativa en cuanto a la generación de conocimiento para la proyección, el diseño y la puesta en marcha de soluciones para el desarrollo.

Desde este marco, las Ciencias Sociales y específicamente el Trabajo Social han incursionado mediante dos estrategias: la investigación y la intervención. Estos dos aspectos, serán abordados desde una perspectiva relacional, es decir, en la manera como profesionales interactúan con los sectores, personas y grupos involucrados en la planeación participativa. La intención es advertir que, el ejercicio profesional es profundamente ideologizante y convergen posturas en tensión, desde una neutralidad valorativa hasta el compromiso político, que se intenta ocultar con la sobrevaloración metodológica.

Con estas reflexiones se espera aportar a la reactivación de la memoria colectiva frente a temas que, dadas las premuras del diario vivir y el formalismo metodológico pueden ser pasadas por alto, pero, constituyen puntos de crisis y esperanza para quienes continúan en la tarea de promocionar la planeación participativa como aspiración de construir modos de vida menos estandarizados y universalizantes y quizá, más locales o autosituados si se quiere.

1. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Cuando en la década del noventa, la Carta Magna (Constitución Política de la República de Colombia reformada en 1991) dio un significativo impulso a la participación en la planeación territorial, las diversas fuerzas sociales, políticas, económicas y estatales, trenzadas desde décadas anteriores en lucha y disputa por el poder, ya fuese para acceder a servicios públicos, al liderazgo político electoral, a la acumulación de capital y al control de las poblaciones rurales y recién urbanizadas, confiaron en encontrar un punto de convergencia para superar sus diferencias.

El contexto nacional previo a los noventa, se caracterizaba por un clima generalizado de protesta y conflicto en el que confluían diversas situaciones como

⁴ Territorio será entendido como un espacio geográfico en pugna por su delimitación físico espacial y como lugar en el que se desarrollan múltiples dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales como forma de apropiación y reconfiguración de éste.

la modernización estatal, la entrada en la industrialización y el proceso de urbanización creciente, la polarización en el ejercicio del poder, la crisis por las condiciones sociales vividas y nuevas transformaciones en la cultura nacional.

Los movimientos cívicos, llamados también movimientos de pobladores cuyas características eran: “tener una base territorial común, la referencia de su protesta a las condiciones de vida, ser policlasistas, tener un carácter expresamente reivindicativo, fuertes relaciones con el poder local y ser extremadamente sensibles a la coyuntura política”⁵, fueron un claro ejemplo de protesta territorial. Según “Clara Inés García”⁶, el movimiento regional del “Oriente Antioqueño”⁷ se destacó porque surgió a partir del impacto que tuvo:

la construcción de las hidroeléctricas, la industrialización del Oriente Cercano, el impulso de su polo de desarrollo – Rionegro-, la construcción de la autopista Medellín- Bogotá y del aeropuerto internacional José María Córdoba, y en función también de problemas claves de zonas específicas, como la carretera San Carlos Nare o el tratamiento dado por Empresas Públicas a el Peñol.

En cuanto al Suroeste Antioqueño, se trató por una parte del movimiento de disensión al interior de la Federación de Cafeteros, “el cual tuvo su mayor expresión en Caldas, pero en el Suroeste se organiza en torno de APROCAFE agenciando una serie de paros, concentraciones y manifestaciones colectivas”⁸ y por otra, del Encuentro de Dirigentes del Suroeste, vivo ejemplo de movilización de la clase política y económica.

En lo territorial, las muestras de inconformidad se hicieron sentir en los barrios por el acceso a servicios públicos o por el impacto de obras públicas. Tal es el caso del plan conocido bajo el nombre de la Avenida de los Cerros en Bogotá “una avenida periférica, de tráfico rápido, propuesta por Le Corbusier desde 1951 [que]... finalmente se comenzó en 1971”⁹, los más afectados fueron barrios populares del Sudeste, organizada su población en comités de barrios y con diversas manifestaciones de su protesta.

⁵ RODRÍGUEZ, Alfredo et al. Los pobladores protagonistas urbanos en América latina. Medellín. CEHAP. 1998.

⁶ GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): El oriente antioqueño. Medellín. Instituto de Estudios Regionales INER. Informe de investigación. Universidad de Antioquia. 1992.

⁷ Ubicado en el Departamento de Antioquia, Colombia, cuya capital es la ciudad de Medellín.

⁸ GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): el Suroeste Antioqueño. Instituto de Estudios Regionales (INER). Universidad de Antioquia. Medellín, 1994, p. 19.

⁹ CARRILLO BEDOYA, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. Bogotá. Editorial: Oveja Negra, 1981. p. 56.

La variedad de sectores acudientes al movimiento cívico como forma de protesta se ejemplifica en las huelgas obreras como la de “Riopaila” que “logra movilizar más de 200.000 trabajadores durante seis meses...el sector bancario... los maestros...los empleados de la Administración Pública...en grandes empresas tales como la fábrica de gaseosas colombiana, tejidos Vanitex, etc”¹⁰. Por la vía legal y promovida desde los mismos gobernantes quienes mostraban descontento con la forma cómo se realizaban las asignaciones presupuestales, los auxilios y se tomaban medidas en contravía de los intereses locales, se presentaron diferentes protestas.

Un caso típico en los años sesenta estuvo ubicado en el norte del departamento de Caldas, cuando una federación de concejos municipales llamada “Cabildos del Norte” “se organiza... elabora y presenta al gobierno nacional una petición en la que se incluyen las necesidades más urgentes de cada uno de los municipios participantes”¹¹.

El mecanismo más radical empleado antes de los noventa, fueron los paros cívicos definidos como “una acción común y unitaria que reconoce un adversario común y utiliza una forma de lucha común, sin renunciar a la independencia política de las diversas organizaciones: de una acción puramente reivindicativa se pasa a una confrontación política del régimen”¹².

En una investigación realizada por el profesor Jaime Carrillo Bedoya durante el periodo 1958-1978 se muestra como en este lapso tuvieron lugar 138 paros cívicos de diversa escala territorial, intensidad y temporalidad; “la sola cifra de 18 paros cívicos durante el año de 1974, puede dar una idea clara del grado de movilización alcanzado”¹³. Cinco de estos paros eran regionales y organizados alrededor de capitales departamentales.

Otros casos para ilustrar la situación nacional, fueron según esta investigación: el paro campesino del 24 de Abril de 1972 en Florencia-Caquetá, a nivel urbano el paro de Yumbo-Cali el 25 de enero de 1977 contra diversas medidas municipales; el paro en Ipiales-Nariño el 26 de abril de 1975 por derechos especialmente en el servicio eléctrico y la reducción de tarifas; el paro de Tunja-Boyacá el 13 de junio de 1978; el de Barbosa, Antioquia cuando se aumenta el tiquete intermunicipal; el de Bucaramanga-Santander del Sur el 5 de noviembre de 1975 para protestar por

¹⁰ Op cit. Los paros cívicos en Colombia. Bogotá. Editorial: Oveja Negra, 1981, p. 27.

¹¹ CARRILLO BEDOYA, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. Bogotá. Editorial: Oveja Negra, 1981. p. 49.

¹² Op Cit, CARRILLO. 1981.

¹³ Op Cit. CARRILLO, 1981. p. 24.

el alza de tarifas en el transporte urbano y el costo del servicio de gas y; los muchos que tuvieron lugar en Barrancabermeja de tipo obrero, comunal y político.

En este mismo clima social, político y cultural previo a los noventa, la organización social jugó un papel muy importante. En la segunda mitad del siglo XX desde la sociedad en general, se producen transformaciones en tanto que: "...las ligas agrarias, las colonias campesinas, las asociaciones de arrendatarios rurales, los sindicatos y las organizaciones de inquilinos urbanos comenzaron a desplaza"¹⁴.

Desde el Estado Nacional, se generan además, formas de organización social para regular su relación con las comunidades rurales y urbanas, como por ejemplo las Acciones comunales (A.C) en 1958 y la promoción de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos en 1968 bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo.

Las A.C. canalizaron fuerzas en cuatro sentidos: primero, desde el Estado Nacional donde se esperaba el cumplimiento de funciones de tipo social en adecuación y dotación de infraestructura y servicios básicos, de igual forma, la generación de condiciones para la acción de los Cuerpos de Paz propios de la Alianza para el Progreso; segundo, se ambicionaba que las A.C, cumplieran funciones de tipo cívico-militar y de defensa civil; tercero, por el lado de la clase política, sirvieron de vía a la relación de éstos con las comunidades a través de los auxilios parlamentarios y la conformación de la clientela electoral comunitaria; y en cuarto lugar, concentraron las expectativas de la población recién urbanizada y rural lesionada en sus derechos, "...lo que motivó que muchas de las Acciones Comunales se fuesen desprendiendo del control gubernamental y empezasen a ser promotoras de descontento social..."¹⁵.

Por su parte, la clase política bipartidista previa a los noventa, tiene una larga historia como generadora de conflicto y violencia debido a que siempre combinó las formas parlamentarias y las vías de hecho para conseguir el mantenimiento en el poder, por ejemplo en 1959 cuando surge un grupo armado "ospinista"¹⁶ que a nombre de dicha fracción política "en algunas veredas se solicita "limosna" para hacer limpieza" y asesina a "laureanistas"¹⁷, a liberales y a "leivistas"¹⁸. Archivos de la Gobernación de Antioquia"¹⁹. El Frente Nacional, la Constitución de 1886, las

¹⁴ LONDOÑO, Rocío. Las organizaciones populares en Colombia: una visión retrospectiva. En: Revista Credencial. Historia. (107) 6-8. Bogotá. 1998.

¹⁵ CARRILLO BEDOYA, Jaime. 1981. Et al.

¹⁶ Nota de la editora: Seguidores de Mariano Ospina (Presidente de Colombia, 1946-50).

¹⁷ Nota de la editora: Seguidores de Laureno Gómez. (Político conservador)

¹⁸ Nota de la editora: Seguidores de Jorge Leiva.(Político conservador)

¹⁹ GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): El oriente antioqueño. Medellín. Instituto de Estudios Regionales INER. Informe de investigación. Universidad de Antioquia. 1992, p. 6. Documento encontrado en Archivos de la Gobernación de Antioquia.

múltiples reformas constitucionales, las alianzas con el sector económico, social y hasta armado, dan cuenta de las numerosas formas en el ejercicio de poder. Como responsables de la política pública en los escenarios formales han propiciado el clima de descontento presentado anteriormente “movimiento social y política pública van de la mano: paralelamente a la aparición del servicio, aparece la protesta ciudadana”²⁰ y han apoyado movilizaciones cuando se ha visto afectado su poder local, como por ejemplo, el apoyo que la clase política oriental brindó a la fuerte movilización en Rionegro-Antioquia a finales de julio de 1978, “en donde aparece por primera vez de manera explícita la reivindicación de acabar con el circuito eléctrico... [decisión]... tomada un mes antes por concejos municipales y alcaldes, a favor de ello”²¹.

Por lo demás, la alianza de dirigentes en el Suroeste Antioqueño mostró como el poder y la política cafetera se conjugan con alianzas de tipo partidista, como ocurrió en 1981 con la conformación del Grupo Regional de pueblos del Suroeste, cuyo objetivo partidista conservador fue operar como bloque “con los mejores representantes, los mejores voceros... [y para] promover el desarrollo de proyectos públicos y privados en la región”²².

En un contexto de modernización del Estado bastante amplio y complejo, el énfasis en la gestión pública denotaba tres sentidos: impulsar reformas y proyectos macro de desarrollo que permitiesen consolidar el crecimiento económico y la apertura al libre mercado; promover medidas de control y regulación en el sistema electoral “una mejor representación de los intereses nacionales, regionales y sociales...remedio para los llamados vicios de la política, denunciados como politiquería y clientelismo”²³ y; configurar los sistemas sociales de servicios a través de subsidios, privatización y promoción de la organización social, entre otros.

Previo a los noventa, la identidad cultural estuvo soportada durante varios siglos como identidad nacional basada en valores homogéneos como una misma religión, un único idioma, una idiosincrasia, una aspiración de raza única por construir se creía que “la pobreza racial de los colombianos... había que enriquecer con sangre europea”²⁴.

²⁰ GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): El oriente antioqueño. Medellín. Instituto de Estudios Regionales INER. Informe de investigación. Universidad de Antioquia. 1992, p. 11. Documento encontrado en Archivos de la Gobernación de Antioquia.

²¹ *Ibíd.*

²² *Op Cit.* GARCÍA, 144.

²³ MELO, Jorge Orlando. Los grandes temas y debates del siglo XX en Colombia: problemas recurrentes que han preocupado a la opinión nacional. En: Revista Credencial. Historia. (Compendio 2001), p. 142-144. Bogotá. Colombia. 1999.

²⁴ *Op Cit.* GARCÍA.

Esta restricción cultural ocultaba la inmensa diversidad que ocurría y hacía parte de la cotidianidad, expresada en los movimientos feministas, ambientalistas, religiosos, indígenas, afrodescendientes, estudiantiles, populares y sexuales entre otros; como muestra y denuncia de un nacionalismo forjado sobre la exclusión, muy de corte moderno y sostenido en ideologías eurocentristas, en donde el occidente europeo aparece como único depositario de historia milenaria, centrada en valores culturales propias de su acontecer histórico, con valores que, fueron y continúan siendo trasladados e impuestos por medio coercitivos y logran su instalación cultural gracias a unas élites locales dispuestas para tal fin, generando así, una continuidad en la conquista, saqueo y colonización de poblaciones en todos los ámbitos de la vida territorial.

En esta multiplicidad de contextos, la planeación participativa representó la posibilidad para lograr varios fines:

A) En cuanto al poder local, entendido como fuerzas que ejercen grupos de presión de diversa índole con la intención de obtener reconocimiento y manejo de los asuntos, bienes y poblaciones comprometidos con la cuestión pública, y caracterizado por la polarización de fuerzas y conflictos; se pretendió regularle con la ampliación de la democracia en tanto se daba cabida a diversas fuerzas pugnantas por el liderazgo en el territorio. Fue expresa la fe en el consenso y tanto el proceso de descentralización como el compendio normativo se dispusieron para garantizar instancias y procedimientos en este sentido.

La ley 152 de 1994, ley 388 de 1997, la creación del Sistema Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Planeación creado el 15 de noviembre de 1994 y los Consejos Territoriales de Planeación contaron con una amplia dinámica cuya intención era promover la planeación al derecho “como campo relacional que reconcilia el enfrentamiento entre la protesta del pueblo y la promesa de los políticos, convirtiéndolas en propuestas y compromisos”²⁵. Por otra parte, se esperaba renovar el ejercicio de la política partidista y electoral a través de nuevos liderazgos surgidos desde la base social, para mediar entre una clase política tradicional, desgastada en sus idearios, producto del frente nacional y, unas comunidades ansiosas de intervenir directamente en el manejo de sus territorios. De esta manera se espera la ampliación del control frente a lo público.

B) En relación al aprovisionamiento social, comprendido como la disposición de condiciones de bienestar que permitan a las personas habitantes de un lugar aportar en la construcción colectiva en condiciones de vida digna, se pretendía

²⁵ FORERO PINEDA, Clemente. Et al. Planeación participativa: estrategia de paz. Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1999, p.25.

mejorar, en tanto, fuesen reconocidas las demandas y se tuviesen opciones de involucramiento en las soluciones propuestas, es decir, los pobladores pasarían de la “Protesta a la propuesta”²⁶ contando para ello con la inclusión de sus necesidades y problemas en planes de desarrollo dirigidos a los gobiernos de turno co-gestionados entre el Estado y las comunidades.

Con diferentes metodologías y métodos muy propios de la cooperación internacional como el “Marco Lógico” y el “método Ziel Orientierte Projekt Planung” (ZOPP), algunos ligados a la gestión estatal como el “Método Altadir de Planificación Popular” (MAPP), la prospectiva o planeación por escenarios en el territorio, la focalizada o planeación situacional (PES) y la estratégica muy propia de la gerencia organizacional, la metodología alemana del diagnóstico rápido participativo (DRP), entre muchas otras, se esperaba que el mercado económico pudiese ser regulado en doble vía: por la voluntad popular y por la ingerencia estatal mediadas por un “Contrato Social”²⁷ entre Estado y ciudadanía. De esta manera, sería completado el proceso de modernización del Estado porque éste lograría mayor eficiencia en la gestión pública, la redistribución de la riqueza y la garantía de los derechos constitucionales.

C) Frente al pluralismo de la cultura local, entendido como las diversas manifestaciones humanas que dan cuenta de modos de vida propios surgidos de la constante reconfiguración en la apropiación simbólica y material del territorio; emergería como una conjugación de identidades en una nueva identidad nacional, fruto del reconocimiento de las diversidades territoriales (regionales, municipales y, barriales), etáreas (niñez, juventud y vejez), étnicas (afrodescendientes, raizales e indígenas) y de género (mujeres, hombres y diversidades sexuales) con los procesos de planeación participativa.

La formación ciudadana por su parte, jugaría un papel preponderante como transformadora de sujetos y constructora de nuevas subjetividades para la vida colectiva, ya que no bastaba con la vivencia de los problemas, sino que se requería de nuevas habilidades para relacionarse con el Estado y en el territorio.

Con el ideario social, político y cultural descrito, el clima de violencia, alteración del orden público y medidas restrictivas a las libertades como el Estado de sitio, parecían ceder ante las posibilidades de concretar y consensuar proyecciones de vida en común en los diferentes territorios del país. El desarrollo podría ser endógeno y la democracia representativa se conjugaría con la democracia

²⁶ Término muy empleado en la época que impulsara el profesor Orlando Fals Forda en sus discursos sobre el ordenamiento territorial.

²⁷ Este concepto corresponde a concepciones universales que hacen parte del lenguaje corriente y que debieran ser mayormente discutidas en su implicación conceptual y política.

participativa. La preocupación del territorio iría más allá de “su ordenación con fines funcionales y físico espaciales... [estaría] centrada más en la expresión de la sociedad que se aspira a construir”²⁸.

Estas expectativas y diferentes niveles de motivación y obligatoriedad convocaron a líderes y organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, académicos, líderes políticos, gremios económicos y dependencias del Estado para la formulación y gestión de planes participativos.

2. VIGENCIA DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Luego de más de una década en que la planeación participativa logra interiorizarse como principal estrategia para la gestión del territorio, ésta se muestra afianzada con la puesta en práctica del marco legislativo en diversos ámbitos de gestión como el territorial (Planes de ordenamiento territorial, regionales, zonales, corregimentales, comunales, barriales), estatal (planes de desarrollo por periodo de gobierno), social (planes de educación, cultural, deporte, salud, vivienda, ambiente, entre otros.) y cultural (planes de vida indígena, juventud, niñez, comunidades afrodescendientes, culturales, entre otros). Ha ocurrido, una suerte de **naturalización** de la planeación participativa, sin la cual pareciese imposible pensar y plasmar la vida en el territorio.

La configuración del poder local da cuenta de una importante renovación del liderazgo social caracterizado por una mayor experticia en la gestión social y en sus relaciones con la clase política y el Estado. Esta nueva élite local tramita desde la norma, las necesidades y los problemas de sus comunidades y se acoge a las directrices destinadas para tal fin. Este liderazgo social hace parte, se distancia y se complementa por una parte con el liderazgo de la clase política tradicional reacomodada en sus discursos, estructuras y prácticas clientelares en estos procesos y por otra parte, hace alianza con los nuevos movimientos surgidos de la izquierda y en tercer lugar, mantiene una reserva de lo político convirtiendo el proceso de planeación participativa en un mecanismo técnico.

El sector empresarial sufre pocas alteraciones, continúa con las negociaciones a puerta cerrada y en ocasiones combina su intervención con acciones filantrópicas a través de fundaciones vinculadas en el proceso de planeación participativa. “El Estado logra reconfigurarse en la forma de orientar e intervenir en el poder local mediante variadas metodologías que le garanticen legitimidad como actor local en

²⁸ OBANDO ERAZO, Álvaro Samuel. Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa. En: La planeación participativa una apuesta de ciudad. Medellín. Corporaciones Región, CEDECIS, Con-vivamos, IPC y Fundación Social. 2003, p. 11-52.

pugna con los demás poderes, con amplia ingerencia en la gestión del recurso público y escasas posibilidades de regulación social”²⁹.

El aprovisionamiento social logra configurarse desde el contexto y cuenta con mayor especificidad en la caracterización de los problemas sus manifestaciones y su delimitación poblacional, resultado de diversos niveles de consenso al respecto.

Aún así, esta nueva forma de resignificar los problemas sociales y las soluciones entra en crisis, por una parte, con las maneras de conseguir el consenso pues muchos sectores, grupos y personas no se sienten reconocidas en sus demandas y prefieren continuar con la gestión social por fuera de los procesos de planeación participativa, adicionalmente, la mercantilización de lo social ha generado nuevas exclusiones en el acceso al bienestar social y, peor aún, se ha forjado un clima de competencia entre organizaciones comunitarias, ONGS, fundaciones empresariales, universidades y otros, por la contratación social con el consiguiente imperativo de la relación costo - beneficio - rentabilidad, ocasionándose debilidades en la planeación participativa como mecanismo para mejorar la inversión social.

El Estado por su parte, actúa como ente separado y autónomo en sus decisiones sobre los bienes públicos accediendo a negociaciones siempre y cuando tenga cabida sus proyecciones. El lenguaje empresarial se vuelve práctica de eficiencia que se aplican en alteraciones significativas en los montos dispuestos, los tiempos de ejecución y los canales de apropiación “el estado atiende generalmente lo más “universalizante” de la reivindicación –aquello que toca con el bolsillo de todos- y lo hace en los términos más “universalizantes” posibles; sobre el resto de puntos suele mantenerse firme y no ceder”³⁰. El aprovisionamiento social se condiciona a las tendencias globales del desarrollo que confinan a las comunidades locales a depender de las decisiones de la cooperación internacional en materia de bienestar.

La cultura local se presenta actualmente a manera de una conjugación de ideologías para representar la vida en el territorio como subdesarrollado, potencial para la economía de mercado, sujeto a la conservación ambiental, potencial para la diferencia y escenario de derechos fundamentales, entre múltiples posibilidades que, dan cuenta de una tendencia encaminada a comprender el territorio como facetas propias de la multiculturalidad. Se advierte, básicamente, un

²⁹ Esta situación se evidencia por ejemplo, en el presupuesto participativo en donde la funcionalidad del Estado está en la interventoría como control de la gestión financiera y programática más que educativa.

³⁰ GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): El oriente antioqueño. Medellín. Instituto de Estudios Regionales INER. Informe de investigación. Universidad de Antioquia. 1992, p. 33.

multiculturalismo poco discutido y asumido desde una postura atomizante, disgregada, casi siempre invisible para quienes orientan los procesos de planeación participativa territorial y fragmentada para quienes lo promueven desde lo sectorial o lo poblacional.

3. EL SABER ACADÉMICO EN LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

El lugar que ha tenido el saber académico en la planeación participativa podría decirse, ha sido determinante en cuanto a sus planteamientos ideológicos, los mecanismos empleados para generar conocimiento, las soluciones a los problemas del territorio y las maneras en que se promueve la participación para la planeación participativa.

En la medida en que la planeación se fue extendiendo en diferentes niveles territoriales y con diversas poblaciones, ésta se complejizó y demandó la presencia de diferentes profesiones de administración, Economía, Ciencia política, Derecho, Ingenierías, Ciencias Sociales y de la Educación entre otras, quebrando así el dominio de los arquitectos y urbanistas. El desempeño profesional ha tenido lugar en tres ámbitos: El primero de ellos es la asesoría dirigida a quienes lideran la formulación, gestión y evaluación de planes participativos.

Un segundo ámbito es la investigación, útil para dar cuenta de los problemas apremiantes en los territorios y en general la producción de información para facilitar la toma de decisiones; y finalmente la intervención mediante el direccionamiento técnico de la planeación participativa, el fomento de la participación, la gestión de programas y proyectos y los procesos de formación para la planeación participativa.

Las Ciencias Sociales como tendencia general se desempeñan en la asesoría metodológica para el diseño de planes de desarrollo y el fomento de la participación de diversos estamentos sociales. En investigación su aporte ha estado en la elaboración de diagnósticos participativos, estudios de territorio, evaluaciones de impacto, entre otros. Igualmente, se presenta una intervención en el diseño de programas, gestión de recursos, evaluación de programas y coordinación del componente social de los planes. La Sociología, las Ciencias Políticas y el Trabajo Social han jugado un papel clave en la formación política y técnica de poblaciones para su inserción en estos procesos de planeación participativa y así mismo actúan como sujetos adscritos al territorio en calidad de activistas de organizaciones sociales, comunitarias, partidistas, entre otras.

El Trabajo Social en la planeación participativa se ha desenvuelto en los siguientes ámbitos: en la planeación territorial donde participa de los equipos

sociales encargados del fomento a la participación comunitaria y los diagnósticos sociales, además posibilitando la orientación hacia la formulación técnica de programas y proyectos sociales.

En la planeación sectorial se ha desempeñado en la elaboración de diagnósticos de población y formulación de programas sociales. Con el impulso normativo de la Constitución Política de Colombia en 1991 se ha generado un interés importante de la profesión por incursionar en la dirección de equipos interdisciplinarios para la planeación del desarrollo y en la mediación de sectores sociales que confluyen en estos procesos, ejerciendo un liderazgo de carácter gerencial y político.

La incursión del Trabajo Social en la planeación territorial se genera con el auge de la planeación participativa en la década del 90'. Esta vinculación activa se caracterizó por lo siguiente:

- Una redefinición del desempeño profesional en el ámbito de “Comunidad” en tanto que, la organización comunitaria micro-local y el carácter lineal en la planeación social de programas y proyectos que tomaban como punto de partida el diagnóstico y de cierre la evaluación, se amplió y trasladó al ámbito territorial con énfasis en criterios universales para diagnosticar (indicadores) las condiciones de vida de pobladores y para programar acciones de intervención. El desarrollo aún en lo endógeno significa una validación e implantación de modelos hegemónicos y globales.
- El diálogo con diferentes disciplinas y profesiones fue asumido como una necesidad de “Tecnificación social” que conduce a la ampliación de instrumentos y procedimientos para la intervención social. En este sentido, se produjo un desplazamiento del carácter político de la planeación, esto es, pasar del rol de movilizador de pobladores, a un rol de orientación programática y gerencial. La tendencia que se muestra evidente, es hacia la competencia en habilidades de ingeniería social.
- En los últimos años se presentó un incremento en el índice de vinculación en investigación social relacionada con el marco de estos procesos participativos de planeación e igualmente y se presentó además una incursión en la producción bibliográfica en el tema.
- En el ámbito de la cultura local, Trabajo Social no ha incursionado como profesión, puesto que se visualiza una prevalencia de la perspectiva de considerar a las poblaciones en situación marginación social, atraso cultural frente al desarrollo y por lo tanto, necesitadas de ayuda, por lo cual, el énfasis ha

sido la orientación profesional hacia la gestión de recursos económicos y técnicos.

Las voces de profesionales de Trabajo Social que abogan por la creación de movimiento social, la inserción orgánica en procesos sociales y el empoderamiento social para la transformación de políticas públicas y del ejercicio del poder local, son escasas y se corresponde mucho más con experiencias de vida personal que con orientaciones en la formación profesional. Al respecto se puede decir que los currículos de formación profesional ceden en su empeño político ante la demanda de la ingeniería social.

Este acrecentamiento y actuación profesional del Trabajo Social es compartida con la de otras disciplinas de las Ciencias Sociales. El lugar común desde el cual se ubican es el desarrollo, paradigma en auge desde la primera mitad del siglo XX como idea de progreso en su versión de “Economización de la vida social” en el contexto de auge y expansión global del capitalismo. El legado del desarrollo se enseña, aprende y reproduce en las comunidades territoriales a partir de tres consideraciones:

- A. De la población se dice “está en condiciones de subdesarrollo” frente a las sociedades supuestamente modernas y desarrolladas de Europa y Norteamérica.
- B. Del territorio donde se vive se dice “objeto de ordenación en dimensiones del desarrollo”, es decir, se produce una fragmentación de la vida social en el territorio.
- C. Del desempeño profesional se espera “protagonismo gerencial” de corte administrativo en el que se muestre habilidades para gestionar y administrar recursos incluido los seres humanos como tal. El vaciamiento político se vuelve deseable.

Según lo anterior, se podría decir que la vinculación de las Ciencias Sociales si bien se manifiesta en su carácter dominante como un “Perfil Técnico”, esconde de forma latente un alto componente ideologizante en su vinculación a los procesos de planeación participativa en varios sentidos:

- Incide en la forma cómo se conoce el territorio para ser proyectado, es decir, ha ejercido el poder del saber académico para decidir qué tipo de

conocimiento, quién lo produce, cómo y para qué se produce. “En este sentido pululan los estudios (sobre) los otros y no (desde) los otros y lo otro”³¹.

- Contribuye a la tipologización de los grupos humanos considerándolos **objeto** de beneficio social mediante programas y proyectos. Cada vez se amplía más el metalenguaje que nombra personas en una situación, ya sea cabeza de familia, joven en riesgo, tercera edad, discapacitado, entre otros para facilitar la gestión social, aún así, son poco analizados en su impacto sobre las subjetividades de los y las nombradas así.
- Aporta a la implantación de la cultura de la planeación en todos los ámbitos en que se desenvuelve la vida social de organizaciones y comunidades.
- Respalda el afianzamiento de la experticia como habilidad para la participación en la planeación, lo cual conlleva a una dependencia por demanda permanente de capacitación desde la perspectiva de carencia de conocimientos.

Como portadores de conocimientos universales y del cientificismo social, los y las profesionales de las Ciencias Sociales incluido el Trabajo Social, contribuyen a las dinámicas sociales actuando significativamente en la implantación de modelos de vida estandarizantes que son “un producto del sistema-mundo moderno y del eurocentrismo constitutivo de la geocultura del mundo moderno”³² que todo lo universaliza.

Dado lo anterior, entran en pugna con saberes y modos de vida que se encuentran por fuera de los marcos científicos, por considerarlos fuera de lo formal y como expresiones de pobreza y atraso, llegando así, a contribuir en las nuevas exclusiones surgidas de la focalización del bienestar social, especialmente en el resquebrajamiento de la solidaridad y del tejido comunitario vecinal. Estas perspectivas ideológicas se evidencian en el relacionamiento profesional con los sectores involucrados en la planeación participativa. Su actuación transcurre en constante tensión entre varias tendencias que se comentan a continuación:

Una perspectiva es la neutralidad valorativa propia a su vez de la neutralidad científica:

³¹ WALSH, Catherine. ¿Qué conocimiento(s)?. Reflexiones sobre las políticas de conocimiento, el campo académico, y el movimiento indígena ecuatoriano. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales Comentario Internacional.(2), 1-5. Quito, 2001, p. 1- 5.

³² WALLERSTEIN, Immanuel. El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las Ciencias Sociales. Mimeografo. 2.003, p. 97.

...su idea fundamental es que la tarea de recolección de datos y la interpretación de su significado debe ser realizada haciendo caso omiso de si sus resultados validan o no, o se contraponen o no por sí mismos, a los valores aceptados por el investigador, por la comunidad más amplia o por el Estado...lo que es y lo que debería ser son dos cosas distintas”³³

Desde esta postura, se otorga importancia a la producción de datos que surgen de investigar a los otros, utilizar fórmulas matemáticas para analizarlos y proveerse de una cierta medicalización de la sociedad. Esta neutralidad conduce a orientar los procesos de planeación participativa hacia el logro de estándares globales propios de la modernidad eurocéntrica y a la mercantilización de la vida social (capital humano, capital social, productos, rentabilidad, costo - beneficio, entre otros.

La segunda perspectiva es el asistencialismo encubierto que se caracteriza por la configuración “del otro, la otra y lo otro” como carente de conocimientos, habilidades y valores para salir de la situación problemática. La asistencia se torna permanente y se refleja en el diseño y ejecución de programas sociales destinados a mantener niveles de vida básicos cuando no mínimos, como por ejemplo, restaurantes comunitarios, complementos nutricionales, salidas recreativas, incluyendo otros más, que generan dependencia de la ayuda estatal o privada y que adormecen la crítica del sistema social.

La tercera perspectiva es el compromiso político desde una postura partidista, una concepción de ciudadanía emancipada y la postura de educador(a) popular que subvierte el orden social y cuestiona la naturalización de fenómenos como la desigualdad social y la pobreza.

4. A MANERA DE SÍNTESIS

Como se ha podido apreciar, las dinámicas del poder local, el aprovisionamiento social, la cultura local y el saber académico se muestran como determinantes y como el reflejo en la continua institucionalización de la planeación participativa, **entendiéndola** como una estrategia encaminada a la mitigación de conflictos, a la regularización de las relaciones y a la legitimación estatal. Resultado de éstas dinámicas, se posibilita la inclusión de nuevas formas de gestión de lo social, las mismas que han contribuido al quiebre de lo **público** como únicamente referido a

³³ _____. Los intelectuales en una época de transición. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Economía, Modernidad y Ciencias Sociales. Ciudad de Guatemala, 2001, p.3.

lo estatal y, se permitió además la cabida a la aculturación e implantación de modelos de vida universales.

Los principales avatares presentes en la planeación participativa están relacionados con que se ha rodeado de una serie de supuestos y mecanismos que dejan por fuera “el registro de la guerra”³⁴ como si fuese un asunto propio de las grandes esferas políticas y gubernamentales, perdiendo de vista una cotidianidad.

“El discurso de la planeación participativa si bien ha representado un lugar de utopía y de cobijo a personas, líderes y organizaciones dispuestos con benevolencia y generosidad para estos procesos, cuenta con una excesiva formalización que encubrió y desplazó de la agenda social, asuntos como la defensa de la riqueza, el patrimonio nacional y local, las condiciones de vida más allá de mínimos de sobrevivencia”³⁵,

la defensa de modos de vida cultural considerados usualmente como atrasados por el desarrollismo y objeto de desaparición paulatina, el absolutismo tanto del Estado como del mercado y las posibilidades del diálogo intercultural en sociedades ampliamente diversas, en las maneras de vivir y delimitar el territorio como son las nuestras.

En el mismo sentido, la experticia técnica ha cobrado mayor relevancia contribuyendo a la gestión de **lo público sin política**, al afianzamiento de las élites ilustradas y al surgimiento de nuevas élites comunitarias muy en contravía con lo que se proponía de “no ser una actividad simplemente técnica, sino que representar fundamentalmente un proceso político de empoderamiento social, pues serán los grupos humanos quienes controlarían el proceso y establecerían los límites de la utopía”³⁶.

La planeación participativa en su excesiva formalización ha contribuido al silenciamiento de la protesta y de amplios grupos de población nombrados como “Premodernos” en sus demandas. La vulnerabilidad de los procesos de planeación participativa se expresa en tres vías claramente delimitadas por “María Teresa Uribe”³⁷, referidos en primer lugar a la cooptación de estos procesos por las

³⁴ URIBE, María Teresa. Planeación, Gobernabilidad y Participación. En: Escobar Arturo y otros (Comp.). Planeación, Participación y Desarrollo. Corporación Región y Universidad Nacional. 2003, p. 45.

³⁵ Lo preocupante es que tendemos a naturalizar los mínimos: vital de agua, ingresos mínimos, entre otros, ante una supuesta escasez.

³⁶ GÓMEZ, Esperanza y Román, Martín. Planeación participativa del desarrollo local y las Juntas Administradoras Locales. En: la planeación participativa una apuesta de ciudad. Corporaciones Región, CEDECIS, Con-vivamos, IPC y Fundación Social. Medellín. 2003, p. 61.

³⁷ Op Cit. URIBE.

dinámicas clientelistas o las armadas; la vacuidad o irrelevancia participativa toda vez que las sugerencias y demandas pueden ser fácilmente desvirtuadas por la burocracia estatal, debido a que los grupos sociales realizan procesos aislados sin filiación política para su respaldo y en ocasiones sin amplia representatividad con sus propios grupos de base y un tercer camino tiene que ver con la artificialidad y el formalismo sin que se logre repercusiones más allá de los despachos oficiales.

Una de las tareas que podría ocupar a las Ciencias Sociales sería la revisión y deconstrucción del proyecto civilizatorio expreso en la acción profesional, el cual es sintetizado por “Inmanuel Wallerstein” como un estado que partió de un consenso no manifiesto ni siquiera entre los mismos europeos pues para ellos civilización podía englobarse así:

“Para algunos en la modernidad, es decir en los avances de la tecnología y en el incremento de la productividad, así como en la creencia cultural en la existencia del desarrollo histórico y del progreso. Para otros, la civilización significaba un incremento en la autonomía del individuo frente a los demás actores sociales: la familia, la comunidad, el Estado, las instituciones religiosas. Para otros, civilización significaba un comportamiento no brutal en la vida cotidiana, modales sociales en el más amplio sentido de la palabra. Y, finalmente para otros, civilización significaba reducir la esfera de la violencia legítima y ampliar la definición de crueldad. Y, por supuesto para muchos, civilización incluía la combinación de algunos o la totalidad de los rasgos mencionados”³⁸.

Estos rasgos de la modernidad en el rol profesional se constituyen en valores expresados en las relaciones con las personas, grupos, poblaciones y territorios y en decisiones en el orden del conocimiento y la acción social razón por la que debiesen tener una revisión más exhaustiva.

Otra de las tareas podría ser la construcción de agendas sociales menos ligadas con la escasez, un poco más comprometidas con las múltiples riquezas humanas y sociales. Se trata de un cambio sustancial y de ruptura con un legado de la modernidad cual fue la ruptura entre seres humanos y naturaleza con toda su implicación. Igualmente, sería pertinente que la investigación diera paso al desorden como posibilidades de creatividad para conocer y atreverse a alcanzar nuevas miradas frente a la vida, el barrio, la tierra, los sueños y el acontecer de los mundos locales y lo que se pretende globalizar.

³⁸ WALLERSTEIN, Inmanuel. El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las Ciencias Sociales. Mimeografo. 2.003, p. 102.

Finalmente, volver a las preguntas sencillas es recuperar los ámbitos de la vida en común, que se han perdido por la capitalización del lenguaje social, donde se permite solamente conversaciones y proyectos en términos de transacción económica: Productos, capital social, capital humano, entre otros, los cuales dejan por fuera ámbitos de relación y de conflicto no evidenciados en aras de la apariencia y la formalización de la vida social. Sencillamente, aspirar a que el disciplinamiento excesivo de la ciencia otorgue paso a la humanización como encuentro intercultural simétrico, sin los istmos propios del dogmatismo del “Desarrollo”, la “Democracia” “La sacralización de la cultural” y la política como asunto de expertos y sociedades del “primer mundo”.

La planeación participativa debe ser la oportunidad para la comprensión de los territorios desde el mundo de las relaciones, más que de las dimensiones; la inmersión en la cultura local y sus modos de vida desde la vivencia y el aprendizaje, más que de la aplicación técnica y el protagonismo; la vinculación en procesos sociales y políticos que aboguen por la revisión del sistema social y de aquellas condiciones de vida que surgiendo de la desigualdad y las múltiples exclusiones son puestas en escena como una suerte de condición natural con la que las personas llegan al mundo.

BIBLIOGRAFÍA

CARRILLO BEDOYA, Jaime. Los paros cívicos en Colombia. Bogotá. Editorial: Oveja Negra, 1981.

FORERO PINEDA, Clemente. Et al. Planeación participativa: estrategia de paz. Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1999.

GARCÍA, Clara Inés. Movimientos cívicos y regiones (1960-1990): El oriente antioqueño. Medellín. Instituto de Estudios Regionales INER. Informe de investigación. Universidad de Antioquia. 1992.

García V, Martha Cecilia. (1998). Las luchas urbanas y regionales en Colombia: un resumen de tendencias. *Revista Credencial. Historia.* (107) 13-15. Bogotá-Colombia.

GÓMEZ, Esperanza y Román, Martín. Planeación participativa del desarrollo local y las Juntas Administradoras Locales. En: la planeación participativa una apuesta de ciudad. Corporaciones Región, CEDECIS, Con-vivamos, IPC y Fundación Social. Medellín. 2003.

LONDOÑO, Rocío. Las organizaciones populares en Colombia: una visión retrospectiva. En: Revista Credencial. Historia. (107) 6-8. Bogotá. 1998.

MELO, Jorge Orlando. Los grandes temas y debates del siglo XX en Colombia: problemas recurrentes que han preocupado a la opinión nacional. En: Revista Credencial. Historia. (Compendio 2001), p. 142-144. Bogotá. Colombia. 1999.

OBANDO ERAZO, Álvaro Samuel. Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa. En: La planeación participativa una apuesta de ciudad. Medellín. Corporaciones Región, CEDECIS, Con-vivamos, IPC y Fundación Social. 2003.

RODRÍGUEZ, Alfredo et al. Los pobladores protagonistas urbanos en América latina. Medellín. CEHAP. 1998.

URIBE, María Teresa. Planeación, Gobernabilidad y Participación. En: Escobar Arturo y otros (Comp.). Planeación, Participación y Desarrollo. Corporación Región y Universidad Nacional. 2003.

WALS, Catherine. ¿Qué conocimiento(s)? Reflexiones sobre las políticas de conocimiento, el campo académico, y el movimiento indígena ecuatoriano. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales Comentario Internacional.(2), 1-5. Quito, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las Ciencias Sociales. Mimeógrafo. 2003.

_____. Los intelectuales en una época de transición. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Economía, Modernidad y Ciencias Sociales. Ciudad de Guatemala, 2001.