

PARTE I:

CONTEXTO Y REALIDAD DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PÚBLICAS ARGENTINAS

CAPÍTULO I:

LA PLANIFICACIÓN, LA GESTIÓN Y LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL. Consideraciones en torno al estado de la cuestión referido al objeto de estudio y su contexto

El capítulo I analiza el contexto social en el que se desarrollan los procesos actuales de planificación y gestión en instituciones y comunidades. Indaga sobre su existencia, supervivencia y sobre el alcance actual de aquellos aspectos y conceptos que condicionan esos procesos, tales como el contexto de la globalización, la dimensión de la cultura, del capital y del empoderamiento social, de la política y del poder institucional; así como el origen, la evolución contemporánea y el estado actual, en particular en América Latina, de la cuestión del desarrollo de las comunidades y de sus instituciones y su condición de sustentable; del planeamiento, de la gestión participativa y de la información y comunicación institucional en ese proceso.

I.1. La etapa de la globalización como contexto

I.1.1. Evolución contemporánea del concepto de globalización

El momento en el que se sitúa la investigación –junio 2004 - mayo 2007- pertenece a la aparente culminación de una etapa del proceso de desarrollo mundial, identificado como la ‘globalización’. Diversos enfoques ordenan a la globalización como la tercera etapa en el transcurso de la ‘mundialización’, conformada por las fases de ‘internacionalización’, ‘transnacionalización’ y ‘globalización’, afirmando que:

...[A]l irse inventando las naciones, desde el tiempo de la emergencia del capitalismo mercantil, las grandes navegaciones transoceánicas y las conquistas coloniales a partir de la Europa del siglo XVI, ...ocurre la internacionalización del capitalismo. Ya en el siglo XX, al final de la llamada ‘fase imperialista’ se configura la etapa de la transnacionalización, cuyo motor principal lo constituyen las grandes empresas llamadas transnacionales, que ‘jalan’ y orientan los movimientos del capital, así como influyen en las relaciones entre estados nacionales. Ahora no se trata solamente del comercio internacional, sino también de los grandes flujos de inversión extranjera directa e indirecta y la mundialización de los procesos productivos mismos. También surgen los desarrollos científicos y tecnológicos, que llevarán a la génesis del ‘paradigma informacional’, según le llama Manuel Castells, que está en la base de la actual ‘sociedad red’. La movilidad tanto de capitales como de mercancías, y la ubicuidad que permiten a unos cuantos la tecnología de información y las telecomunicaciones, desembocan en la gran interconectividad e interdependencia asimétricas que caracterizan al proceso ya propiamente de globalización (Sánchez Ruiz, 2001).

Lo cierto es que una serie de acontecimientos impulsaron el fortalecimiento de las tendencias globalizadoras en los campos político, social, cultural y económico, tales como la creación de las instituciones de Bretton Woods⁵, las revueltas estudiantiles y obrero estudiantiles del 68⁶, el fin de la convertibilidad del dólar en oro y la crisis del petróleo⁷, la Conferencia de Helsinki⁸ y finalmente la caída del Muro de Berlín⁹ (Fazio Vengoa, 2000).

Cuadro 1 (Fazio Vengoa, 2001: 19)

Esquema de la evolución de la globalización como proceso						
Período	Economía	Política	Sociedad y cultura	Fuerza motriz	Zonas afectadas	Epicentro de globalización
Época de los descubrimientos. Segunda mitad del Siglo XV y XVI	Rutas comerciales, mercado internacional, agente transnacional	Alianza poder político y mercaderes	Migraciones, contactos culturales, difusión valores culturales occidentales	Mercado internacional	Europa, América, Asia, África y Oceanía	Europa
Siglos XVII y XVIII	Consolidación mercantil entre Europa y zonas periféricas, mercados nacionales	Construcción de los Estados nacionales	Cultura nacional, mayor interacción de comunidades dentro de espacios nacionales	Política y cultura nacional	Europa	Europa
Finales del Siglo XVIII hasta mediados del Siglo XIX	Revolución Industrial, intercambio de manufacturas por materias primas	Poder político nacional	Consolidación de clases sociales nacionales, urbanización	Industria y desenclave de individuos de las comunidades	Europa, América del norte y débilmente en América Latina	Gran Bretaña
Segunda mitad del Siglo XIX hasta 1913	Segunda Revolución Industrial, modernización de transportes y comunicaciones	Imperialismo y colonialismo	Consolidación de las nuevas clases sociales, migraciones, arte vanguardista	Industria, comercio mundial	Europa, África, América, Asia y Oceanía	Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania
Primera a la Segunda Guerra Mundial	Inestabilidad financiera y comercial, tendencias autárquicas, taylorismo	Nacionalismo y formas extremas de autoritarismo		Guerras e inestabilidad	Con diferente intensidad, todo el mundo	Estados Unidos
1945 a finales de los años sesenta	Época dorada, crecimiento y estabilidad económica, instituciones y políticas multilaterales, fordismo	Guerra Fría, división del mundo en torno al eje Este-Oeste	Desencanto y utopías	Guerra Fría y políticas comerciales y financieras multilaterales	Con diferente intensidad, todo el mundo	Estados Unidos y Unión Soviética
Década de los setenta a la caída del Muro	Tercera Revolución Industrial, informática, acumulación flexible, revolución en las comunicaciones, intensificación financiera a nivel mundial, neoliberalismo	Debilitamiento de los referentes de la Guerra Fría, aparición de las potencias mercaderes, desafío a la hegemonía de las grandes potencias, interdependencia	Debilitamiento cuantitativo y cualitativo de la clase trabajadora, flexibilización laboral, precarización del trabajo, expansión de comunicaciones, aparición de referentes culturales mundiales	Informática, posfordismo, industrias culturales	Europa, América del Norte y sudeste asiático	Estados Unidos, la Unión Europea y Japón
Década de los años noventa del Siglo XX a la fecha	Expansión del mercado, libre comercio, liberalización financiera, adaptación de las economías nacionales a la globalización económica	Redefinición del papel del Estado, consolidación de nuevas redes de poder e influencia, desinstitutionalización de la política	Consolidación de las industrias culturales, referentes mundiales, hibridación y resistencia, división social en torno a la globalización	Mercado, liberalización financiera, Internet, cambios en papel del Estado	Adaptación de los países del Este, Sur y Norte a los circuitos globalizados	Estados Unidos, la Unión Europea y Japón

⁵ Los Acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la *Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas*, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nueva Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional. El principal objetivo del sistema de Bretton Woods fue poner en marcha un nuevo orden económico internacional y dar estabilidad a las transacciones comerciales a través de un sistema monetario internacional.

⁶ Mayo francés o Mayo del 68, nombre con que se conocen los acontecimientos sucedidos en Francia en la primavera de 1968. Todo se inició cuando se produjeron una serie de huelgas estudiantiles en numerosas universidades e institutos de París, seguidas de confrontaciones con la universidad y la policía en un contexto en el que la población estudiantil había crecido espectacularmente y los fondos destinados eran insuficientes. La masificación, la falta de medios, la imposibilidad de dar salidas laborales a todos los nuevos licenciados y la represión policial fueron la causa principal de los episodios.

⁷ El fin de la convertibilidad en 1971, cuando EE UU renunció a la convertibilidad del dólar en oro y la primera gran crisis petrolera en 1973, desencadenada por la guerra de Yom Kippur que enfrentó a Israel con sus vecinos árabes, desencadenaron una crisis inflacionaria mundial y el fin de la fase de gran expansión capitalista de las décadas del 50 y 60.

⁸ La primera Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa tuvo lugar en Helsinki el primero de agosto de 1975. Los países firmantes reconocían las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial, se reforzaba la cooperación económica ente los bloques capitalistas y comunistas y la URSS y los demás países comunistas se comprometían a respetar los derechos humanos y las libertades. Tuvo diversas reuniones posteriores, entre ellas la de 1983 en Madrid, y finalmente el 21 de noviembre de 1990 celebró la cumbre de París en la que oficialmente se puso fin a la “era de confrontación y división”, es decir, a la guerra fría.

⁹ El Muro de Berlín era el emblema de la Guerra Fría. cayó en la noche del jueves 9 de noviembre de 1989, 28 años más tarde de su construcción., despejando los obstáculos para la reunificación de Alemania y simbolizando el final /inicio de un nuevo orden mundial.

Si bien ubicamos el inicio de la etapa de globalización hacia inicios de los setenta, cuando los cambios producidos en la economía, en la tecnología, en la sociedad y en su cultura y en la política, anunciaban una sociedad en la cual ya no sería excluyente la industria en la producción, la que sería superada en importancia por la información, el conocimiento y las comunicaciones informáticas; un conjunto de hechos y procesos invirtieron las políticas keynesianas que habían dominado el capitalismo durante los anteriores veinticinco años y consolidaron las condiciones institucionales para la globalización, tales como el derrumbe de las dictaduras comunistas en la URSS y en Europa del Este -“Si no hubiese cesado el ‘mundo comunista’ nadie hablaría hoy de globalización”- (Mires, 1999: 170); el debilitamiento del poder sindical, una reducción de gastos en el Estado de bienestar a partir de la reducción de impuestos a los ricos y a las empresas y la desregulación y liberalización generalizada de los mercados, tanto nacional como internacionalmente (Castells, 2006).

El desgaste de los mecanismos tradicionales de participación, la transición del papel del Estado, el desdibujamiento de las utopías y certezas que sostenían los movimientos de protesta de los sesenta y setenta, dan paso a una reorganización de la energía social, que va a modular de maneras diferentes lo político con la acentuación de los valores cotidianos.

El sindicato, el partido, la asociación aumentan como formas corporativas de control pero disminuyen como espacios de referencia y de adscripción, se asiste a la multiplicación de pequeños grupos que desbordan las categorías científicas en la medida en que no se inscriben necesariamente, en una racionalidad orientada y finalizada. Pese a carecer de proyectos políticos explícitos o a reivindicar demandas puntuales, estas grupalidades erosionan desde los márgenes al sistema, alteran las formas de ejercicio del poder, reinventan los códigos de la comunicación a través de expresiones novedosas (Reguillo Cruz, 1999: 88).

“...[E]n otras palabras, la crisis del industrialismo fue también la crisis del modelo específico de acumulación capitalista de la etapa de madurez del industrialismo...” (Castells, 2006: 43).

El fenómeno que se esconde detrás de todos estos cambios fue el inicio de la Tercera Revolución Industrial que al comenzar el tránsito al posfordismo, flexibilizó y deslocalizó la producción, alteró los anteriores patrones de relaciones laborales, impulsó la universalización de los flujos de capital y acrecentó la interdependencia económica a escala de todo el planeta. En el plano social, las transformaciones en la coyuntura¹⁰ trajeron consigo grandes modificaciones en los tejidos sociales, siendo el más significativo la emergencia de nuevos agentes y actores sobre todo en el sector terciario. Con la deslocalización productiva aumentó vertiginosamente el desempleo y se precarizaron las condiciones laborales en las naciones industrializadas en razón de la competencia que por el costo de la mano de obra se generaba entre las naciones en desarrollo. En lo cultural, uno de los aspectos más visibles fue la inusitada expansión de los medios de comunicación que han dado origen al surgimiento de elementos de una conciencia mundial en la medida en que se han creado nuevos referentes de identidad. Por último, a nivel político se observa el aumento vertiginoso de la interdependencia, la

¹⁰ “La coyuntura se define como el conjunto de las condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento en el movimiento global del proceso histórico” (Vilar, 1999).

necesidad de los Estados de tener en cuenta las transformaciones que se presentan en el plano externo y adaptarse a ellas (Fazio Vengoa, 2001: 12-13).

Estos cambios advertían el advenimiento de lo que en un principio se denominó ‘la sociedad posindustrial’ (Bell, 1976).

El sociólogo norteamericano Daniel Bell, afirmaba que las actividades de tratamiento de la información en el siglo XX son inducidas a reemplazar las actividades industriales manufactureras, que en el siglo XIX habían tomado el lugar de las actividades agrícolas. Reconoce la necesidad, pero también la aceleración evidente del avance de tres factores esenciales para dar un nuevo carácter a la sociedad: El desarrollo exponencial de la ciencia, el desarrollo de tecnología¹¹ intelectual y el desarrollo de la investigación. Según Bell, el avance definitivo de la industria se produciría cuando la información sustituya en importancia económica y social a la producción, lo que explica la trascendencia de la investigación en su pensamiento y de su relación con las tareas de concepción de los productos.

Para Bell, cinco dimensiones distinguen la sociedad post-industrial de la anterior: “1) creación de una economía de servicios o terciaria; 2) predominio de la clase de los especialistas y de los técnicos; 3) peso del saber teórico, como fuente de innovación¹² y de cambio (el desarrollo de los productos de las nuevas industrias procede del trabajo realizado por las ciencias puras de lo que Bell llama, la codificación del saber teórico; 4) creación de una nueva tecnología de la inteligencia con su panoplia de herramientas como el análisis de los sistemas, la teoría de los juegos, la teoría de la decisión, etc.; 5) posibilidad de un crecimiento tecnológico autónomo” (Mattelart, 1996: 191).

Bell predice que, como aumenta la importancia del componente técnico del conocimiento, los científicos, los ingenieros y tecnócratas integrarán una clase media asalariada de un alto nivel de formación que se verá obligada a competir con los políticos o a convertirse en sus aliados, generando un vínculo entre la estructura social y el orden político, que será el problema clave en cualquier concepción de poder. Es por eso que la sociedad post-industrial pone el acento en los servicios sociales, tales como la educación, la sanidad y la seguridad social y los servicios profesionales, como la informática, el análisis de sistemas y la investigación científica (Mattelart, 1996).

¹¹ “Generalmente se define la tecnología como el uso de conocimientos científicos para establecer procedimientos de actuación de una manera reproducible” (Castells, 2006: 33).

¹² “Innovación es la capacidad para recombinar los factores de producción de una forma más eficiente, o para producir un mayor valor añadido en el proceso o en el producto. ...La innovación depende de los innovadores y los innovadores ...dependen de la creatividad cultural, de la apertura institucional ante los emprendedores, de la autonomía laboral en el proceso laboral y de la adecuada financiación de esta economía dinamizada por la innovación (Castells, 2006: 57).

La importancia del componente técnico asignada por Bell en los setenta, es compartida por el politólogo Zbigniew Brzezinski, asesor de Jimmy Carter en temas de seguridad y al que se le atribuye el concepto de ‘sociedad tecnotrónica’, a la que define como una “sociedad cuya forma está determinada en el plano cultural, psicológico, social y económico, por la influencia de la tecnología y de la electrónica –especialmente en el campo de los ordenadores y de las comunicaciones” (Brzezinski, 1970: 9).

En la medida en que lo político se debilita, la tecnología pasa a constituirse en “un elemento crucial de la redefinición del contrato social y de las instituciones, tanto en el plano local y nacional como a escala mundial” (Mattelart, 1998: 119).

“...[L]a política pide la opinión de los ciudadanos sobre los problemas creados por las técnicas, como el uso de lo nuclear, del combustible o del diesel, los desechos y la polución, los transplantes y la clonación, los alimentos transgénicos y la vaca loca” (Sfez, 2005: 20) porque la tecnología robustece un sentimiento de la comunidad en el que, por ejemplo, “las tecnologías médicas y ecológicas son reconocidas como las figuras principales del bien común” (Sfez, 2005: 20).

Además, la relación entre tecnología y cultura /educación ya no es meramente instrumental sino que se relaciona con los marcos de conocimiento, con las prácticas sociales y con las emociones y los sentimientos, pasando a ser necesario pensar la tecnología desde la desigualdad. Por ejemplo, el libro como tecnología, ya no es el emblema principal del saber y la cultura, y la inteligencia secuencial que educaba la maestra y la lectura son reemplazadas paulatinamente por la inteligencia simultánea que promueve Internet, aunque las relaciones presenciales aún sean complementarias de las relaciones virtuales –en ese marco, Internet ya no es un problema de acceso sino del capital cultural del que lo usa- (Quiroz, 2007).

En esa misma década del setenta, en la que se desarrollan las teorías de ‘sociedad posindustrial’ y ‘sociedad tecnotrónica’, Peter Drucker habla por primera vez de la ‘sociedad del conocimiento’, en la que asocia tecnología y conocimiento. A pesar de que el alcance del término será reinterpretado en la década del noventa, Drucker reclama una teoría económica que coloque al conocimiento en el centro de la producción de riqueza, planteando que la economía ya no basará sus fuentes de producción de bienes o servicios en las materias primas y la mano de obra, sino en un conocimiento que para su generalización y evolución en más conocimiento, se basa en la sistematización, la organización y en las tecnologías de información y comunicación (Drucker, 1974).

La dimensión del conocimiento científico - técnico, tal como la concebían Bell, Brzezinski y Drucker, evoluciona desde su dimensión económica a una dimensión social, que incluye en el presente otros componentes como:

...el talento y la experiencia colectivos así como el conocimiento tácito presente en los trabajadores, orientado ...hacia formas de saber – hacer propias del conocimiento tecnológico o hacia otros valores de carácter inmaterial aplicados a la producción.

...la ‘sociedad del conocimiento’ es entonces aquella sociedad en la cual cada individuo y cada organización construye su propia capacidad de acción, y por lo tanto su posición en la sociedad a través de procesos de adquisición y desarrollo de conocimiento, organizados de tal forma que puedan contribuir a procesos de aprendizaje social. A tal fin, básicamente se requiere de la capacidad para generar conocimiento sobre su realidad y su entorno, y para utilizar dicho conocimiento en el proceso de concebir, forjar y construir su futuro (Medina Vásquez y Ortigón, 2006: 23).

El sociólogo Manuel Castells, casi dos décadas después, ensancha y complejiza los aportes de Bell, Brzezinski y Drucker, aportando la idea de ‘sociedad red’. Interpreta que la reestructuración del sistema capitalista en la década del setenta, a partir de la interacción de asuntos como la crisis económica del industrialismo y la crisis política del estatismo; la proliferación y consolidación de movimientos sociales y culturales de finales de los sesenta y comienzos de los setenta¹³, que predicaron y militaron una cultura de libertad en defensa del individuo social, sus derechos, sus diferencias y su medio, tales como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo; la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, con inventos tales como el microprocesador, el ordenador personal, la central telefónica digital, Internet (y la recombinación del ADN); y las multiplicaciones y reacciones que desencadenaron esas interacciones, trajeron como consecuencia, a partir de los ochenta, un nuevo modo de desarrollo que denomina ‘el informacionalismo’ y cuya fuente de productividad se basa en la tecnología de la gestión del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos (Castells, 1996 y 2006).

Adviértase el acento que pone Castells, en las tecnologías de gestión de conocimiento, en la información y en la semiótica de la comunicación; lo que ratifica la vigencia del rumbo global y la aceleración de ese proceso. No obstante, es interesante entender el alcance de los vínculos entre estos tres componentes:

Si cualquier información en el sentido habitual del término es conocimiento, afirma F. Machlup¹⁴, no puede llamarse información a cualquier conocimiento. En consecuencia, su esquema de análisis

¹³ Las “primeras manifestaciones simbólicas se remontan al movimiento por la libertad de expresión de Berkeley en 1964 y al movimiento de mayo de 1968 en París.” (Castells, 2006: 45) y se prolongaron en otros movimientos sociales culturales -como el feminismo o el movimiento ecologista-, orientados a una transformación de los valores de la sociedad.

¹⁴ MACHLUP, Fritz, 1962, The production and distribution of knowledge in the United States, Princeton, NJ: Princeton University Press.

distingue cinco tipos de conocimiento: el conocimiento práctico, útil para el trabajo, las decisiones y las acciones (incluye tanto los conocimientos relativos a la profesión, los negocios, el oficio, como la política o el hogar); el conocimiento intelectual, que satisface la curiosidad intelectual, como si formara parte de la educación liberal, la enseñanza científica, la cultura general, y que exige una concentración activa; el conocimiento pasatiempo, que satisface el deseo de entretenimiento ligero y de estímulo emocional (rumores, bromas, sucesos, cotilleos, juegos, etc.) en resumen, todo lo que no exige más que una actitud pasiva; el conocimiento espiritual, ligado al saber religioso; el conocimiento no querido, adquirido accidentalmente y poco recordado. Todas estas categorías constituyen la base de lo que llama 'industria del conocimiento' (Mattelart, 1996: 201).

Para Castells, el informacionalismo es un paradigma tecnológico que construye los cimientos de lo que emergería a fines del siglo XX y se consolidaría en los primeros años del siglo XXI y que denominaría una nueva estructura social, 'la sociedad red'; una nueva economía, 'la economía informacional/global' y una nueva cultura, 'la cultura de la virtualidad real' (Castells, 1996 y 2006).

Esta nueva cultura sintetiza los valores de sus antecedentes: "el valor de la libertad y de la autonomía personal frente a las instituciones de la sociedad y el poder de las grandes empresas; el valor de la diversidad cultural y la afirmación de los derechos de las minorías, expresados en términos de derechos humanos; y el valor de la solidaridad ecológica; es decir, la reunificación del interés de la especie humana como un bien común, en oposición a los valores industriales de crecimiento y consumo material a cualquier precio" (Castells, 2006: 46).

La lógica inserta en esta economía, esta sociedad y esta cultura condiciona y subyace en la acción social y en las instituciones de un mundo interdependiente. Tema de particular importancia para el objeto de nuestra investigación.

"La red es una estructura común a cualquier vida; donde quiera que vemos vida vemos redes" (Capra, 2002: 9). Una sociedad red es una estructura social¹⁵ dinámica (flexible, adaptable y con capacidad de supervivencia), maleable a las fuerzas sociales, a la cultura, a la política y a las estrategias económicas y "compuesta de redes potenciadas por tecnologías de la información y de la comunicación basadas en la microelectrónica¹⁶" (Castells, 2006: 27) en la que el tiempo es real y el conocimiento que se destina a tomar decisiones o

¹⁵ "Entiendo por estructura social aquellos acuerdos organizativos humanos en relación con la producción, el consumo, la reproducción, la experiencia y el poder, expresados mediante una comunicación significativa codificada por la cultura" (Castells, 2006: 27).

¹⁶ Afirma Castells que la revolución de la microelectrónica que tuvo lugar en las décadas de los cuarenta y los cincuenta creó las bases de un nuevo paradigma tecnológico que se consolidaría en los setenta, primero en EE UU y luego en todo el mundo, que liberó todas las potencialidades de las redes a partir de la transformación de las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 2006).

gestionar procesos más rápido se jerarquiza (Quiroz, 2007). “Las redes de comunicación¹⁷ en tiempo real están configurando el modo de organización del planeta” (Mattelart, 1998: 7).

La sociedad red rompe la secuencialidad -lógica de orden de la escritura¹⁸- y la hipertextualidad permite ser autor y lector. La interactividad ya no es un concepto sólo de la informática sino de la comunicación, pues permite la intervención por parte del usuario sobre el contenido, transformar el espectador en actor, el diálogo individualizado con los servicios y que cada uno de los espectadores /actores reciba mensajes producidos por otro y responda él produciendo cambios, todo esto en tiempo real y en el espacio virtual y global, sin límites territoriales (Quiroz, 2007).

Si consideramos nuestra sociedad como una sociedad red, debemos situar en el centro del análisis, la capacidad de las instituciones, las organizaciones y los actores sociales para organizarse en red -local y globalmente- (Castells, 2006).

Justamente, en términos organizacionales, “la globalización es un asunto interno y externo. Es un modo de organización de la firma y un modo de relacionarse con el espacio – mundo.” Las formas de autoridad piramidal heredadas de las concepciones militares decaen tanto en la empresa, como en las instituciones de gestión pública y donde la retención de la información era fuente de saber – poder y todo funcionaba mediante la sanción, aparece el modelo de gestión en red. “Red de información y de comunicación, donde el personal está implicado y se siente responsable de la creación y realización de los objetivos, donde la crítica positiva busca la armonía de las redes de interacción, captando la innovación, informal y espontánea, la creatividad de los empleados: la apropiación de un saber y de un saber – hacer y su permanente reinversión en la organización” (Mattelart, 1996: 299).

Este modelo global de gestión en red en los procesos de producción, comprende: La ‘desmasificación’ que permite productos diferenciados y segmentados, la ‘desintermediación’ que reemplaza a los intermediarios en el acceso y permite la aparición de nuevas profesiones, ‘la desagregación’ productiva mayor que permite que una parte se haga en un país y otra en otro o que un estreno sea mundial, y la ‘descentralización’ que

¹⁷ Las “redes de comunicación son las pautas de contacto creadas por el flujo de mensajes entre distintos comunicadores en el tiempo y en el espacio” (Monge y Contractor, 2003: 39).

¹⁸ La escritura es la tecnología de la palabra. La escritura, la imprenta y la computadora son formas de tecnologizar a la palabra. Las lenguas se ejecutan primero y se formalizan después a través de la escritura (Quiroz, 2007).

aumenta la información y hace que las organizaciones, como plantea Mattelart, se basen en la confianza más que en el control (Quiroz, 2007).

Lo cierto es que, en un contexto global que evoluciona en la complejidad y el alcance de su definición como paradigma, desde ‘sociedad posindustrial’, ‘tecnocrónica’, ‘del conocimiento’, ‘de la información’ hasta ‘sociedad red’ y “ante la intrusión de la tecnología moderna, las sociedades deben encontrar formas de adaptar sus pautas culturales a las nuevas prácticas” (Fuentes, 1997: 56).

I.1.2. Alcances de la globalización

“En inglés, el término global es sinónimo de ‘holistic’... se trata de un término que se refiere explícitamente a una filosofía holística, esto es, a una idea de una unidad totalizadora o unidad sistémica” (Mattelart, 1998: 83). El holismo enfatiza la importancia del todo, que es más grande y se comporta diferente que la suma de las partes y da importancia a la interdependencia de éstas. En esa línea, la globalización no tiene un signo único sino que tiene características que más que con la homogeneización se vinculan con la interconexión. (Quiroz, 2007).

Pareciera que el peso de los factores económicos en el proceso de globalización, condiciona y desplaza a los aspectos sociales, culturales, ambientales y políticos. Sin embargo, uno de los autores que no acepta una determinación económica del proceso de globalización es Ralf Dahrendorf que plantea una globalización geográfica, una globalización ambiental -con sus catástrofes, riesgos y deterioros-, una tercera globalización tecnológica, que se deduce de la revolución informática y una última globalización de los mercados financieros (Dahrendorf, 1997).

En el mismo sentido el grupo de Lisboa¹⁹ distingue siete globalizaciones: de las finanzas; de los mercados; de la tecnología y el saber unido a ella; de las formas de vida, pautas de consumo y vida cultural; de las posibilidades de regulación y conducción; del crecimiento político conjunto del mundo y de la percepción y la conciencia (Mires, 1999).

No obstante, Si nos referimos a la economía y al mercado, “el capitalismo siempre había tendido a la globalidad” (Mires, 1999: 165) y a pesar de que el capitalismo global está lejos de constituir un sistema estable, se ha convertido en el único juego (económico) del

¹⁹ GRUPPE VON LISSABON, 1997, *Grenzen des Wettbewerbs*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, pp. 48.

planeta, aunque cada vez sea más desafiado por minorías activistas y lleve el lastre de la marginalización de la mayoría de la humanidad” (Castells, 2006: 44).

Los cambios económicos, tecnológicos y comunicacionales de las últimas décadas produjeron una gran transformación cultural. “ ‘las comunicaciones están penetrando hasta el corazón del trabajo y del sistema productivo’ (S. Hall), no sólo por el aporte fundamental de los medios al proceso de valorización del capital sino por el papel que la información juega ya en cuanto materia prima de cualquier producción e incluso redefinidora de los procesos mismos de producción” (Martín Barbero, 1981: 3).

A partir de esta transformación, no tiene ninguna importancia de dónde se viene, cuál es el nivel de desarrollo o cuál nuestro pasado, pues todos los actores disponen de idénticas condiciones para asumir la modernidad globalizadora, en la medida en que asuman los retos y desafíos que les depara el presente. “[A] partir de la velocidad del consumo, de la producción, de los intercambios y los beneficios desvincula el presente del pasado, transforma todo en presente e involucra los anhelos futuros en la inmediatez” (Fazio Vengoa, 2001: 14).

“Existe una resonancia natural entre la carrera espectacular del “ahora”, impulsada por la tecnología de compresión del tiempo y la lógica de la economía orientada hacia el consumo. De acuerdo con esta última, la satisfacción del consumidor debe ser instantánea, dicho en un doble sentido. Es evidente que el bien consumido debe causar satisfacción inmediata, sin requerir la adquisición previa de destrezas ni de un trabajo preparatorio prolongado; pero la satisfacción debe terminar ‘en seguida’, es decir, apenas pasa el tiempo necesario para el consumo. Y ese tiempo debe reducirse al mínimo indispensable” (Bauman, 1999: 108).

Si nos referimos a la política y al poder, “La globalización no es una forma más sutil de colonialismo o imperialismo, aún cuando, como tendremos ocasión de analizarlo más adelante, es un proceso que comporta intrínsecamente nuevas formas de jerarquización y dependencia, sino que alude a una serie de profundos cambios que están teniendo lugar en los diferentes planos y ámbitos sociales y en los distintos países” (Fazio Vengoa, 2001: 4).

Estos cambios respecto a nuestro pasado más inmediato radican en que “la intensificación de la globalización, en sus distintas manifestaciones, nos obliga a incorporarla como una variable que debe estar en el trasfondo de nuestras políticas de desarrollo (Fazio Vengoa, 2001: 20).

“Las lógicas transnacionales impugnan los fundamentos institucionales de los sistemas de comunicación de los Estados – nación²⁰. Al conectarlos con las normas de redes planetarias, resulta que el proceso de desregulación prefigura una profunda mutación del modelo económico y social. Para referirse a esta fase de integración mundial, iniciada en los años ochenta, ha brotado la noción de globalización” (Mattelart, 1998: 81).

Sin embargo, “el nuevo modelo de desarrollo mundial provoca un progresivo desprendimiento de segmentos de economías, de culturas y de sociedades, de países y de grupos sociales, que dejan de tener un interés funcional y económico para el sistema en su conjunto, al ser demasiado pobres para constituir mercados y demasiado atrasados para servir de fuerza de trabajo en un sistema productivo basado en la información” (Mattelart, 1996: 323).

Si nos referimos a la sociedad y al territorio, “la globalización puede definirse como la intensificación de relaciones sociales planetarias que aproximan a tal punto los lugares distantes que los acontecimientos locales sufren la influencia de hechos ocurridos a miles de kilómetros y viceversa” (Giddens, 1994: 70).

“Los dispositivos²¹ de comunicación, al ampliar progresivamente el ámbito de circulación de las personas y bienes materiales y simbólicos, han acelerado la incorporación de las sociedades particulares en unos conjuntos cada vez más vastos, y no han cesado de desplazar las fronteras físicas, intelectuales y mentales” (Mattelart, 1998: 7).

Las áreas sociales de experimentación y aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación son principalmente:

-La automatización de los procesos productivos; su extensión refinamiento.

-La administración del Estado: computación de los ficheros cívico-policiales, esto es el paso a los ficheros preventivos y de 'perfiles globales'.

-La informática médica: que va de la computación en el manejo de aparatos altamente peligro hasta la "revolución" del ejercicio de la medicina con la automatización de toda clase de exámenes y análisis lo que disminuirá la necesidad de los especialistas.

-La enseñanza: la instrucción partida por computadoras 'convertirá el saber en sólo saber buscar y utilizar'.

-Los medios masivos: puesta en funcionamiento de los circuitos comunicativos que permiten el feedback instantáneo aplicado tanto a la información para compra de mercancías como el disfrute de programas culturales (Martín Barbero, 1981: 12).

²⁰ Los Estados – nación se originan a partir del tratado de Westfalia (1648), que puso fin al orden regido por el Papado y el Sacro Imperio Romano Germánico y se multiplican a partir de la Revolución Francesa durante todo el siglo XIX (Mires, 1999).

²¹ “El dispositivo pone en juego una serie de conceptos y argumentos heterogéneos reunidos para constituir un cuerpo, induce una estrategia” (Sfez, 2005: 21).

Las tecnologías de la información se incluyen entre las tecnologías de la comunicación, ya que la información pierde relevancia si no se comunica (ver parágrafo I.7.3.3.). Además, “todas las sociedades conocidas se han basado en la información y el conocimiento como fuentes de poder, riqueza y significado. La información no tiene mucho valor en si misma sin el conocimiento para recombinarla con un propósito. Y el conocimiento, por supuesto, es algo relativo a cada cultura y sociedad.” (Castells, 2006: 31).

Reafirmando esa visión, el filósofo y antropólogo Jesús Martín Barbero reflexiona que:

...[L]a información se ha convertido en un nuevo paradigma de organización de la sociedad. Pues la información constituye hoy el valor agregado por antonomasia, ya sea:
-incorporada a los productos en su composición material, en su 'forma' o en su transformación genética.
-incorporada a los procesos de producción en la 'fábrica flexible' que organizan los flujos informacionales de invención, programación y evaluación, en la circulación de las mercancías y la función del marketing.
-convertida ella misma en producto que se halla en la base de la llamada 'economía informacional': el mercado de bienes digitales que enlaza cada día más velozmente la producción con la circulación de conocimiento y de cultura (Martín Barbero, 2004: 8).

“A finales de los años setenta, el Estado – nación se ve atacado por los dos flancos. Se denuncia que un país es demasiado grande para los pequeños problemas de la existencia. Pero también se denuncia que se ha hecho demasiado pequeño para los grandes problemas...Las redes de información y de comunicación se convertirán en la panacea para escapar a este doble callejón sin salida” (Mattelart, 1998: 80).

En términos socio culturales, el proceso de globalización consolida ese asunto y en la visión de sus diversos analistas, repasa dos características destacadas, con matices: “Por un lado, los pueblos y las estructuras sociales que anteriormente habían estado más bien apartados entre sí, ahora interfieren cada vez más en las condiciones de vida mutuas, física y materialmente. Por otro, hay un creciente flujo directo de cultura, de significados y de modos de expresión” (Hannerz, 1998: 97). Si bien se acentúan “la progresiva unificación planetaria y la homogeneización de los modos de vida;” también se multiplica “la producción de nuevas formas de heterogeneidad y el pluralismo que resulta de la emergencia de identidades transnacionales a través de procesos de etnogénesis o de radicalización de perfiles de identidad ya existentes” (Segato, 1997: 2).

“El mundo, la sociedad, la vida y la identidad personal son cada vez más problematizados. Pueden ser objeto de múltiples interpretaciones y cada interpretación define sus propias perspectivas de acción posible” (Berger y Luckmann, 1997: 80).

La convivencia de las dos características mencionadas relativiza la disyuntiva de defender la identidad o globalizarse, pues el proceso global no es absoluto ni en la construcción de un modelo caracterizado por lo homogéneo, ni conduce “a la revisión de cuestiones identitarias aisladas, sino a encarar con más realismo la heterogeneidad, la diferencia y la desigualdad (García Canclini, 1999: 53).

Esta recuperación de la diferencia como valor cultural universal, se afirma en considerar que “la identidad es esencialmente pertenencia y tiene un efecto directamente productivo en las relaciones sociales, ya que pertenecer a ‘un algo’, compartir un lenguaje, un estilo, ciertas rutinas, implica necesariamente desmarcarse con respecto a ‘otro algo’. La identidad tiene como elemento fundamental para su constitución, la diferencia. Entre más clara sea ésta, tanto más nítido resultará el nosotros colectivo” (Reguillo Cruz, 1999: 56).

La ‘diferenciación dentro de la globalización’ no respeta los límites políticos del territorio y rescata “las diferencias y las semejanzas más allá de las fronteras nacionales, intentando delimitar mentalidades socioculturales, o sea, grandes conjuntos de individuos que comparten condiciones de vida, sistemas de valores, de prioridades, de gustos y de normas” (Mattelart, 1996: 304).

Su persistencia a pesar del embate homogeneizante, encuentra respuestas en la resistencia, el mimetismo, la adaptación y la reapropiación. “En una palabra, los interrogantes, en los sucesivos, se plantean acerca de los procesos de ‘resignificación’ mediante los cuales, estas innumerables conexiones con las redes, que constituyen la trama de la mundialización, adquieren un sentido para cada comunidad” (Mattelart, 1996: 312), demostrando que “adaptarse a los cambios de escala no consiste en dejar de privilegiar la observación de pequeñas unidades, sino en tener en cuenta los mundos que las atraviesan, que las desbordan, y que al actuar no cesan de constituir las y reconstituir las” (Augé, 1994).

Esta difícil convivencia entre semejanzas y diferencias, entre lo singular y lo universal, “entre la pluralidad de las culturas y las fuerzas centrífugas del mercado – mundo, pero también entre distintas formas de concebir lo universal” (Mattelart, 1996: 304); se reconoce en una estructura social global, pero con experiencia local, tanto en sentido territorial (definido por los límites actuales de los Estados – nación), como cultural (delimitado por las fronteras culturales de su identidad histórica), estando “profundamente fragmentadas por la doble lógica de la inclusión o exclusión en las redes globales que estructuran la producción, el consumo, la comunicación y el poder” (Castells, 2006: 50).

Un mundo donde las certezas locales pierden su exclusividad, y pueden por eso ser menos mezquinas, donde los estereotipos con los que nos representábamos a los lejanos se descomponen en la medida en que nos cruzamos con ellos a menudo, presenta la ocasión (sin muchas garantías) de que la convivencia global sea menos incomprensiva, con menores malentendidos, que en los tiempos de la colonización y el imperialismo. Para ello es necesario que la globalización se haga cargo de los imaginarios con que trabaja y de la interculturalidad que moviliza....

...Hay que elaborar construcciones lógicamente consistentes, que puedan contrastarse con las maneras en que lo global se estaciona en cada cultura y los modos en que lo local se reestructura para sobrevivir, y quizá obtener algunas ventajas, en los intercambios que se globalizan (García Canclini, 1999: 65 y 69).

La dinámica cultural de las sociedades “configura dos escenarios estratégicos: el de la integración regional y el del descentramiento de lo nacional” (Martín Barbero, 2004: 4) en los que las marcadas asimetrías territoriales en el resultado de los procesos de mejora de la calidad de vida y evolución institucional, incentivan la búsqueda del desarrollo comunitario a partir de integrar a los factores económicos, aspectos socioculturales y ambientales. En ese contexto, “uno de los retos centrales es la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre internacionalización y regionalización, tanto en el plano de los principios de organización y de las estructuras, como en el de la estrategia – producto” (Mattelart, 1996: 305).

Sin embargo, los alcances de la globalización no se agotan en las dimensiones citadas. “Al desplazar el debate sobre la globalización de la cuestión de la identidad a los desencuentros entre políticas de integración supranacional y comportamientos ciudadanos, nos negamos a reducirlo a la oposición global/local” (García Canclini, 1999: 66).

En todo caso, sus consecuencias definen una característica propia que se basa en la desigualdad entre “quienes son capaces de conectarse a redes supranacionales de quienes quedan arrinconados en sus reductos locales” (García Canclini, 1999: 67); en la incertidumbre -y la angustia nacida de la incertidumbre-; en la inestabilidad y en la fragmentariedad, a las que se suman la marginalidad, producto de la emancipación del capital con respecto al trabajo (pues los nuevos pobres no son miembros de la sociedad de consumo y “tienen que ser disciplinados por la acción combinada de la represión, la vigilancia policial, la autoridad y la regulación normativa”) (Bauman, 1995: 253); y en ocasiones la desconfianza, que “...desintegra el entramado de compromisos humanos, haciendo del mundo un lugar todavía más peligroso y temible” (Bauman, 2004: 121).

“Los poderes estatales no pueden hacer casi nada para aplacar la incertidumbre, y menos aún para acabar con ella. Lo máximo que pueden hacer es reorientarla hacia objetos al alcance; desplazarla de los objetos respecto de los cuales nada pueden hacer a aquellos que

pueden alardear al menos de manejar y controlar. Refugiados, solicitantes de asilo, inmigrantes, los productos residuales de la globalización, satisfacen a la perfección esos requisitos” (Bauman, 2004: 88).

La antropóloga mexicana Rossana Reguillo Cruz propone, desde la teoría sociocultural latinoamericana, considerar cinco condicionantes que incluyen los productos mencionados por Bauman para pensar globalmente el escenario mundial:

1) Las migraciones y su dimensión estructural, sistémica y económica en el contagio, el intercambio y la transformación de la vida que generan entre culturas diferentes y las diásporas que provocan las rearticulaciones locales sin nuevos lugares, a las que criminalizan y culpan los sectores propietarios.

2) Las gramáticas de la violencia que la convierten en la lengua franca del siglo a partir de dimensiones tales como ‘la socialidad’ o la sociedad comunicándose (la violencia expresiva que a diferencia de la violencia instrumental que se ejerce para extraer un valor, tiene como fin mandar un mensaje, siendo expresividad pura); y ‘la sociabilidad’ o la sociedad estructurándose, organizándose (la violencia como estructurante espacial, -p. ej. las urbanizaciones cerradas- o como generadora de gestión paralegal de la sociedad -p. ej. el narcotráfico o la administración de las favelas).

3) El desencanto y la búsqueda de sentido, a partir de la fragmentación de las estrategias en las que los actores sociales producen el sentido de la vida (p. ej. el crecimiento de las neoreligiones).

4) La biopolítica o la construcción de la diferencia como espacio de disputa política para conseguir la identidad pero en debate con la diferencia, políticamente situada. (p. ej. me despiden porque no hablo inglés).

5) La tecnocomunicación y la reconfiguración del debate público a partir de aprovechar las tecnologías de visibilidad para acelerar nuestro ‘ver’; considerando que la saturación textual y tecnológica produce una invisibilización contextual (Reguillo Cruz, 2007).

Estos productos de la globalización imponen el desafío individual y colectivo o social de desarrollar ‘la versatilidad’, condicionada por el tiempo y acompañada por la improvisación y la adaptación; ‘el talento’, expandiendo potencialidades y habilidades (los ciclos del saber son cada vez más breves) y ‘la renuncia’, que permita desprenderse del pasado (Quiroz, 2007); para que el futuro de la globalización la decidan ciudadanos multiculturales.

En otras palabras, “está la necesidad de impulsar una nueva subjetividad en la que los ciudadanos asumamos el compromiso de un accionar colectivo, no como una acción defensiva, ni aparente, sino como el fundamento mismo de una dimensión ético – política que incluya a todos los actores en las definiciones sociales que dan forma, orientan y dan sentido a este trayecto que llamamos vida” (Reguillo Cruz, 1999: 474).

I.2. Alcances de la dimensión cultural, el capital social y el empoderamiento

El estado dual contrapuesto –homogéneo /heterogéneo, singular /universal, local /global- que significa a la sociedad actual en su contexto y la necesidad de adaptación permanente de las pautas culturales -a las que nos hemos referido con insistencia-, a ese juego de tensiones; vuelven necesario precisar los alcances del concepto de cultura del que nos ocupamos, para comprender y poder abordar la dimensión cultural y el ‘empoderamiento’ emergente del capital social necesario para las transformaciones comunitarias e institucionales que involucran a nuestro objeto de estudio.

Según el sociólogo Zygmunt Bauman, “el concepto de ‘cultura’ recién se acuñó en el siglo XVIII. Antes, no había en el lenguaje educado –y ni hablar del cotidiano- nada que se pareciera siquiera remotamente a la cosmovisión compleja que la palabra ‘cultura’ intenta abarcar” (Bauman, 1995: 119) y afirma que “el mismo activismo del poder presidió el ‘descubrimiento’ de la cultura” (Bauman, 1995: 136). En ese contexto, el ‘arte’ tenía asignada una posición de privilegio, como piedra de toque de los más altos valores de la civilización; sin embargo, en la evolución del concepto, pasó a estar “redefinido sólo como una forma, especial, de un proceso social general: el de conferir y retirar significados, en el lento desarrollo de significados ‘comunes’ ” (Hall, 1980: 59).

En un sentido amplio, el antropólogo Gilbert Rist afirma que “cultura se refiere al conjunto de relaciones que los miembros de una sociedad dada mantienen entre sí, así como a las relaciones que mantienen con la naturaleza²² y lo sagrado y las prácticas que de allí se derivan” (Rist, 2000: 130). Y en un análisis posterior de su obra reflexiona que “...la cultura, parafraseando a Bourdieu, puede ser considerada como un conjunto de disposiciones duraderas que son producidas por la historia y a la vez productoras de historia, que determinan prácticas y representaciones tanto más regulares cuanto que

²² Lévi-Strauss desde su visión estructuralista, contrasta con el pensamiento de Rist buscando el principio de deslinde entre lo natural y lo cultural y propone como “principio de análisis ideal” y “a defecto de análisis real”, considerar que “todo lo que es universal en el hombre, proviene del orden de la naturaleza y se caracteriza por la espontaneidad, y todo lo que se refiere a una norma pertenece a la cultura y presenta los atributos de lo relativo y de lo particular” (Lévi-Strauss, 1969: 10).

funcionan de por sí y al mismo tiempo, se van ajustando sin cesar a las nuevas circunstancias que debe enfrentar la sociedad” (Rist, 2000: 131).

En forma complementaria, Yúdice relata que “...para la teoría antropológica *la cultura comunal*, en tanto conjunto de ideas y valores, confiere identidad al individuo...para fines políticos. La cultura es, por tanto, algo más que el anclaje proporcionado por un acervo de ideas y valores...se basa en la diferencia que funciona como un *recurso*” (Yúdice, 2003: 38).

Sin embargo para los sociólogos Stuart Hall, y anteriormente Raymond Williams (1961), “la ‘cultura’ no es *una* práctica; ni es simplemente la suma descriptiva de los ‘hábitos y costumbres’ de las sociedades, como tiende a volverse en ciertos tipos de antropología. Está imbricada con *todas* las prácticas sociales, y es la suma de sus interrelaciones. La ‘cultura’ viene a ser todos aquellos patrones de organización, aquellas formas características de la energía humana que pueden ser detectadas revelándose ‘en inesperadas identidades y correspondencias’, así como en ‘discontinuidades de tipo imprevisto’ en, o bajo, *todas* las prácticas sociales. El análisis de la cultura es, entonces, ‘el intento de descubrir la naturaleza de la organización que es el complejo de estas relaciones’. Comienza con ‘el descubrimiento de patrones característicos’ ” (Hall, 1980: 60).

El sociólogo francés Armand Mattelart, toma del pensamiento de Geertz²³ la idea de que la cultura no es algo con lo que los acontecimientos sociales, los comportamientos, las instituciones o los procesos puedan ser relacionados de forma casual, sino que “es más bien ‘una compleja red de significaciones’ que da un sentido común o público a los comportamientos y los discursos de los actores individuales” (Mattelart, 1997: 101); y con ese fundamento concluye que la cultura se entiende “como esa memoria colectiva que hace posible la comunicación entre los miembros de una colectividad históricamente ubicada, crea entre ellos una comunidad de sentido (función expresiva), les permite adaptarse a un entorno natural (función económica) y por último, les da la capacidad de argumentar racionalmente los valores implícitos en la forma prevaleciente de las relaciones sociales (función retórica, de legitimación /deslegitimación” (Mattelart, 1996: 339).

En la misma línea, Rosaldo asegura que “la cultura proporciona significado a la experiencia humana, seleccionándola y organizándola. Se refiere con amplitud a las formas por las que la gente da sentido a su vida...” (Rosaldo, 1991: 35). Y Hermet interpreta “...el concepto de cultura...elaborado con el sentido más amplio de matriz del estilo de vida y del sistema de significaciones de cada comunidad humana” (Hermet, 2000: 218).

²³ GEERTZ, Clifford, 1973, *The Interpretation of Cultures*, Nueva York: Basic Books

Estas aproximaciones y definiciones aún vigentes, refieren a la cultura como poder, como recurso, como un conjunto de ideas y valores, de relaciones sociales, de disposiciones duraderas producidas y productoras de historia y como una compleja red de significaciones.

Una definición de García Canclini pareciera sintetizar estas corrientes de pensamiento encarnadas básicamente por sociólogos y antropólogos contemporáneos y define, por fin, que la “...cultura abarca el conjunto de los procesos sociales de significación, o, de otro modo más complejo, la cultura abarca el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación (o apropiación del sentido) en la vida social” (García Canclini, 2004: 34). Y Lacarrieu refiriéndose a la definición de García Canclini remata concluyendo que, “desde esta perspectiva, todo puede ser cultura: los bienes materiales que poseemos, las prácticas sociales, el arte, pero también la economía, la industria, la educación y la política, entre otros.” Aclarando que “la cultura es el producto de la articulación entre la dimensión material y la simbólica²⁴” (Lacarrieu, 2005: 47). En definitiva, “todas las sociedades son construcciones culturales, si entendemos cultura como el conjunto de valores y creencias que dan forma y motivan el comportamiento de las personas” (Castells, 2006: 68).

Sin embargo, si asociamos el alcance de la dimensión cultural a la sociedad red, en el marco de la globalización analizadas en el apartado anterior (ver parágrafo I.1.1. y I.1.2.), “a medida que se extendía el sistema – mundo, conectando las diversas sociedades con productos y redes llamadas a funcionar con lo universal, se han elaborado enfoques de la transnacionalización de la cultura que se preocupan de restituirle su carácter de proceso de interacciones múltiples” (Mattelart, 1996: 312) en las que “no pareciera equivocado afirmar que la constante novedad, la complejidad y la incertidumbre, son igualmente tres de los fenómenos predominantes del nuevo paradigma cultural” (Fornoni y Perfeito, 2005: 45)

En ese marco global, el alcance de la cultura adquiere un doble rol: El de la cultura como producto (económico) y el de la cultura como proceso (social).

En el primer rol, “el formidable aumento de las formas de comunicar y de las ocasiones de contacto entre las culturas, ocurrido desde los años cincuenta para acá...” (Mattelart, 1996: 342) aceleradas y potenciadas por el último tramo de la globalización, introdujeron en la cultura, las lógicas del mercado y de la producción industrial, pasando las empresas, las

²⁴ Mónica Lacarrieu en su “Seminario Cultura e Identidad, Desafíos y Enfoques Contemporáneos”, 2006, en el *Doctorado en Comunicación Social*, La Plata: FPyCS – UNLP advierte que “toda práctica cultural refleja una sociedad aunque no toda práctica social es cultural.” Afirmando, en coincidencia con García Canclini, que una práctica cultural “es un conjunto de procesos sociales de significación que producen, se reproducen y se transforman en el conjunto de la vida social.”

instituciones, el Estado, la sociedad civil organizada y los individuos, de actores-espectadores a productores-consumidores.

La primera teoría de las industrias culturales, elaborada por los filósofos y sociólogos alemanes de la Escuela de Frankfurt, Theodor Adorno y Max Horkheimer -exiliados por el nazismo-, nace a fines de los cuarenta. Sin embargo, recién en el año 1978, el concepto es incorporado por el Consejo de Europa en sus enunciados administrativos, abarcando el disco, el libro, el cine, la radio-televisión, prensa, fotografía, reproducciones artísticas, publicidad, los nuevos productos y servicios audiovisuales (Mattelart, 1996).

Y es en los ochenta cuando se multiplican los grupos multimedia de empresas, delimitados y moldeados por la televisión, la radio, los medios impresos, las películas, el video, el arte y la comunicación por Internet (Croteau y Hoynes, 2000); teniendo como consigna: “las economías de escala (cómo producir más barato); el poder de escala (cómo lograr una mejor gestión, gracias a la acumulación de las redes, de los sistemas de información, de los talentos); las economías de envergadura (ahorro de costos, produciendo varios productos distintos dentro de una misma rama o la diversificación dentro de la estandarización” (Mattelart, 1996: 296). Y en los últimos años, además, reconociendo que el mundo se está diferenciando y “que es necesario volver a la definición original del término ‘marketing’, que es la de segmentar el mercado en función de las diferencias que lo recorren (Mattelart, 1996: 299).

En los denominados ‘flujos invisibles’, la comunicación -desde la publicidad y el marketing hasta las telecomunicaciones- y la amplia gama de productos de las industrias culturales, se codean con los seguros, los bancos, el turismo y el transporte (Mattelart, 1996).

En el segundo rol, el de la cultura como proceso social, sin embargo, “más que la aparición de una cultura homogénea global, lo que puede observarse como tendencia más común es la diversidad histórica y cultural: fragmentación más que convergencia” (Castells, 2006: 69).

Es así que si bien la cultura es el producto de la articulación entre la dimensión material y la simbólica, en este caso no es sólo un sistema de símbolos en un texto sino que es acción traducida en un conjunto de procesos sociales de significación que producen, se reproducen y se transforman en el conjunto de la vida social, generando contactos y aportes entre la sociedad en un proceso multicultural que se transforma, se interpenetra y se mezcla con otras culturas. Pensar en lo cultural como proceso social es pensar en la

diferencia, por eso es una instancia para que cada grupo pueda pensar su identidad (Lacarrieu, 2006).

Coincidiendo con Castells y Lacarrieu, el antropólogo Arjún Appadurai reafirma que la globalización de la cultura no es lo mismo que su homogeneización. “Pero la globalización implica el uso de una variedad de instrumentos de homogeneización (armamentos, técnicas de publicidad, hegemonías de las lenguas y de las formas de vestir) que son absorbidos por las economías políticas y culturales locales, únicamente para ser repatriados como diálogos heterogéneos de soberanía nacional, de libre empresa y de fundamentalismo...” (Appadurai, 1990: 16)

“Sólo en la actualidad, cuando se intensifican las tendencias trasnacionales, cuando la cultura se convierte en un bien y cuando los cambios técnicos y tecnológicos posibilitan la amplia difusión y masificación de los bienes culturales, podemos hablar de una cultura en proceso de globalización” (Fazio Vengoa, 2001: 18).

Sin embargo, “existe un ‘imperialismo cultural’, y la situación de ‘dependencia cultural’ que éste origina no obedece a una manipulación o una suerte de complot, sino que se debe a un hecho estructural. Los efectos de la dominación forman parte de las raíces del principio del intercambio desigual entre el centro y la periferia” (Mattelart, 1998: 73).

La cultura de la sociedad red global es una cultura de protocolos de comunicación entre todas las culturas del mundo, nodos de un sistema en red de diálogo cultural, desarrolladas sobre la base de una creencia común en el poder de las redes y de la sinergia obtenida al dar y recibir de los demás; “que permiten la comunicación entre diferentes culturas sobre la base no necesariamente de valores compartidos, sino de compartir el valor de la comunicación. Esto quiere decir que la nueva cultura no está basada en el contenido sino en el proceso” (Castells, 2006: 69), es decir en lo subjetivo más que en lo objetivo y que “no existe oposición entre hipermodernidad y tradición, sino complementariedad y aprendizaje recíproco” (Castells, 2006: 73).

Este enfoque “contribuye a consolidar la solidaridad social dentro de los grupos,...el sentimiento de unidad se basa en visiones comunes respecto al futuro, sustentándose en el pasado y en el presente para alcanzar los objetivos pretendidos. Lo más importante es que tiende a atenuar los conflictos; las personas están más dispuestas a admitir las diferencias y los cambios que las rodean” (Borofsky, 1998: cap. 3), y esto nos lleva a “entender la cultura como el modo de ser y actuar del hombre y de la mujer en la vida cotidiana, como la expresión de su capacidad transformadora de los acontecimientos y de las cosas que lo

rodean. Pero para que ello suceda la vida tiene que estar colocada en el centro de las preocupaciones y de los acontecimientos” (Uranga, 2000: 25).

Si referenciamos este punto de vista con cualquier conjunto social, sea una comunidad y aún los integrantes de una institución compleja, nos identificamos con la dimensión abarcativa que la cultura adquiere en esta concepción, respecto de ‘los procesos sociales de significación’, los que definen la impronta socio cultural que nos interesa para delinear el contexto del objeto de estudio, entendiendo que aunque toda práctica cultural refleja una sociedad, no toda práctica social es cultural; y desde esta perspectiva puede concebirse a la cultura como una fuerza creativa que le permite a un grupo social asumir y hacer frente a los cambios impuestos y necesarios para progresar en forma sostenible, en un pie de igualdad²⁵ y equidad endógena y exógena.

Establecido el alcance del concepto de cultura desde el que hacemos nuestro análisis, la dimensión cultural en cuanto hábito colectivo (Bourdieu, 1972: 175) o ‘gramática generadora’ de las prácticas sociales (Rist, 2000: 132) y el capital social o ‘confianza’²⁶, en su condición de bien colectivo cuya acumulación beneficia a todos y no sólo a algunos; adquieren una condición diferente, ya no como medios para alcanzar un desarrollo social o institucional sostenible, sino como fines dependientes del modelo propuesto, aunque sea necesario reconocerlos nacidos en una cultura²⁷ específica y por lo tanto difícil de desprenderlos de ella.

Según el Informe del Director General de la UNESCO sobre la Década Mundial del Desarrollo Cultural 1988 – 1997²⁸, la dimensión cultural reconoce “las interacciones entre la cultura y los sectores claves del desarrollo (educación, comunicación, ciencia y tecnología, pero también salud, industria, agricultura, transporte y comunicaciones, hábitat, trabajo, población, entorno...) y en forma más general, entre la cultura y el desarrollo económico y social” (Rist, 2000: 133).

Por otra parte, un texto difundido en su momento por el PNUD afirma que “se está haciendo un intento por definir el rol del capital en el proceso de desarrollo para incluir

²⁵ “Digamos que igualdad significa que cada uno tiene el derecho a ser distinto a todos los demás” (Eco, 2002: 12).

²⁶ Para que la lógica del mercado funcionara era necesario presuponer algo que se le escapa –o que se opone- a lo que se denominó “capital social” o “confianza”.

²⁷ Mónica Lacarrieu en su “Seminario Cultura e Identidad, Desafíos y Enfoques Contemporáneos”, 2006, en el *Doctorado en Comunicación Social*, La Plata: FPYCS – UNLP, afirma que “pensar en lo cultural es pensar en la diferencia. Es una instancia para que cada grupo pueda pensar su identidad.”

²⁸ Doc. 124.EX/18, 5 de mayo de 1986, parr. 27.

diferentes formas de capital, en especial el capital institucional y social, cuya acumulación podría constituir la médula de una estrategia sostenible de desarrollo humano” (De Vylder, 1995: 43).

En el mismo sentido, Bourdieu identifica tres tipos de capital que los actores sociales se esfuerzan en controlar y acumular: El capital económico, el capital cultural y el capital social o lo que él denomina ‘las relaciones’ o el conjunto de redes sociales que un actor puede movilizar en provecho propio (Bourdieu, 1984[a]: 55). Y Putnam emplea “la noción de capital social para definir las condiciones institucionales de una comunidad cívica participativa y viva” (De Vylder, 1995: n.24). El propio De Vylder afirma que existen cinco tipos de capital en el campo del desarrollo humano sostenible: “el financiero, el físico, el humano, el natural y el capital social” (De Vylder, 1995:n.24, p.9) que comprenden, por lo menos, las instituciones, la democracia parlamentaria, la prensa libre, el respeto por los derechos humanos, las normas para la interacción social, un sistema judicial que defiende la ley y la justicia, los procesos y estructuras formales e informales –que constituyen la forma en que las instituciones se relacionan entre sí-, las normas y redes entre diferentes organizaciones y dentro de ellas, los temas vinculados a la rendición de cuentas y la transparencia y el grado de participación democrática y de control.

La incidencia y articulación entre la dimensión cultural y el capital social en los procesos de desarrollo inclusivo y sustentable, sumado al debilitamiento del Estado, consolida a la sociedad civil que busca la realización de sus intereses, muchas veces al margen de los cauces institucionales y conforma un componente motivacional nuevo, que aspira a evitar que el movimiento social se convierta sólo en reacción y pase a la acción para transformar el estigma en emblema y la reacción en una acción anticipada (Reguillo Cruz, 2007).

Este componente es identificado en general como ‘empoderamiento’²⁹ social y es entendido como la búsqueda de la coparticipación del poder o la capacidad de influir en él a partir de un proceso por el cual, las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven. “Si algo enseña el conocimiento histórico de los avatares de la cultura es que su supervivencia es el resultado de una permanente readaptación de las estrategias y tácticas de convivencia con el poder” (Chaves, 1988: 188), en este caso, las estrategias pasan por las demandas y los avances de la participación social en la administración del mismo.

²⁹ El empoderamiento social está directamente relacionado e incluso es un desencadenante de los nuevos modos de gestión de gobierno iniciados en la década del noventa y definidos como ‘gobernanza’ (ver parágrafo I.6.)

“Esto está implicando una transformación fundamental en el quehacer político, distinto al tradicional fuertemente anclado en torno a la dimensión estatal” (Fazio Vengoa, 2001: 18) y ligado al esquema de poder denominado ‘funcionalista’, que no racionaliza quizá únicamente el proceso de dominación del capital sino también otras formas de lo político, de ejercicio del poder, que subsisten pertinaces en su ‘negación’. Porque lo que el modelo funcionalista impide pensar es la historia y la dominación, precisamente lo que él racionaliza, es decir, oculta y justifica. Lo que no cabe definitivamente en ese modelo es la contradicción y el conflicto. De manera que la verticalidad y la unidireccionalidad no son efectos sino la matriz misma del modelo, su matriz epistemológica y política” (Martín Barbero, 1981: 4).

Efectivamente, la filosofía del empoderamiento está muy ligada a los denominados enfoques participativos horizontales presentes en el campo del desarrollo desde los años setenta (ver parágrafo I.4.), que vienen proponiendo como objetivo de una estrategia de empoderamiento, reducir la vulnerabilidad de un grupo social, involucrarlo en los beneficios de un proceso de desarrollo, es decir crear condiciones para lograr mayor equidad en cuanto a oportunidades y derechos, mejorar el acceso a conocimientos, recursos y servicios sociales, así como a la participación en procesos de decisión (COSUDE, 2007).

El proceso de consolidación y ensanche de los alcances del concepto se acentúa en las últimas décadas y alcanza plena vigencia actual:

El empoderamiento se ha convertido en un propósito importante de las intervenciones de desarrollo social en la década del 90. Ha sido operativizado en metodologías prácticas para proyectos y en términos de su efecto e impacto, está empezando a traducirse en acciones observables y mensurables. Concretamente, el empoderamiento de la población puede manifestarse en tres áreas generales:

- *poder en el sentido de mayor confianza en la propia capacidad para emprender alguna forma de acción con éxito*
- *poder en términos de fortalecer las relaciones que establece la población con otras organizaciones*
- *poder como resultado de un acceso creciente a recursos económicos como crédito e insumos* (INTRAC, 1999: 5).

Rossana Reguillo Cruz agrega, refiriéndose a los nuevos movimientos sociales en busca de empoderamiento que “entre la homogeneización y la fragmentación, entre la masificación y la tribalización, emerge esta otra vertiente de estudio, donde las formas de vinculación con el espacio urbano y los usos de la comunicación por parte de estos movimientos, juegan un papel central” (Reguillo Cruz, 1999: 85).

Para completar los alcances del concepto, podemos decir que el empoderamiento está relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) el *social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) el *político*, o acceso de los individuos al proceso de

toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su propio futuro y a la rendición de cuentas como resultado de la vigilancia social, garante de mayor transparencia y c) el *psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual (Friedman 1992).

Estos poderes se vinculan con tres dimensiones: a) la de las *relaciones próximas*, como capacidad de negociar e influir en la naturaleza de las relaciones y las decisiones, b) la *colectiva*, como participación en las estructuras políticas y acción colectiva basada en la cooperación; y c) la *personal*, como desarrollo del sentido del yo, de la confianza y la capacidad individual (Rowlands: 1997).

En síntesis, podemos decir que “las cuestiones políticas clave que vinculan democracia, empoderamiento y cultura implican los procesos de acceso a la libertad de expresión y al poder. En la dimensión social, el empoderamiento supone el acceso a una pluralidad de fuentes de información, así como a canales de expresión, representación y reparación de situaciones injustas” (Fuentes, 1997: 65).

I.3. Alcances de la legitimidad del poder en la política institucional y comunitaria

El empoderamiento marca la necesidad social de acercarse, compartir o condicionar el poder, sin embargo su composición es más compleja y abarca diversos elementos, que a los efectos de nuestra investigación involucran a la comunidad, pero también al Estado y en forma diferente, a los diferentes estamentos de las organizaciones públicas.

El poder puede definirse por su capacidad para modificar una conducta en el sentido deseado, por la relación de influencia que provoca una determinada dependencia (Bartoli, 1992) o por la capacidad de producir cambio; “de lograr que algo suceda o que no suceda, oposición mediante” (Barresi, 2001: 111).

“Información es poder. Visibilidad es poder. Un sentido de la oportunidad es poder. Confianza e inteligencia es poder. Energía personal y autoconfianza es poder. Teatralización es poder. Agradabilidad es poder. Acceso al santuario más íntimo es poder. Bloqueo y dilación es poder. Ganar es poder y a veces la ilusión del poder es poder” (Smith, 1988: 42).

El poder, en todo proceso de desarrollo institucional público o social, implica capacidad de imponer y esta posibilidad requiere de al menos dos condiciones interrelacionadas:

La relación social ... (porque) las relaciones de poder son relaciones entre agentes sociales... y el tipo de fundamento de la probabilidad. ... que se encuentra en la articulación de los siguientes factores:...

El control diferenciado del recurso que es eficiente en la relación social específica. ...La legitimidad de quien ejerce el poder. ...sobre todo en el caso de las prácticas discursivas tendientes a la imposición de sentidos, ...La aceptabilidad de los sentidos propuestos. ...(y) La adhesión, por parte de los destinatarios, a los sentidos, ...(Costa y Mozejko, 2001: 65-68).

El ejemplo más nítido en el que se reflejan las distintas circunstancias de la construcción y administración de poder es el Estado, porque “el Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza el poder” (Weber, 2004: 43) y que lo sostiene, distribuye y transfiere (y esta visión alcanza al conjunto de las organizaciones públicas), aunque la realidad de las últimas décadas rompa “con una concepción instrumentalista del Estado ‘gendarme’ y monolítico, ciegamente al servicio de la clase dominante, para dar paso a una visión del Estado lugar de lucha y de conflictos específicos en las relaciones de poder” (Martín Barbero, 1981: 8). También en el Estado se observa, y por eso es necesario considerarlo, que donde hay poder hay estrategias de resistencia, contrapoderes (Foucault, 1979).

“[E]l poder concentrado y centralizado genera un círculo vicioso de politización fundado en la confianza de que todos los asuntos pueden ser resueltos adecuadamente mediante decisiones políticas. Hasta ahora, la única forma de superar el dilema planteado por el doble juego del faccionalismo divisionista y el control excesivo causado por la concentración sobrepolitizante del poder, se ha encarnado en la concepción del gobierno como sistema equilibrado, dividido y limitado” (Peón, 2003: 31).

Sin embargo, “el poder estatal, incluso en contextos no democráticos, depende en gran medida de las creencias de la gente, de su capacidad de aceptar las reglas o, en caso contrario, de su voluntad para resistir. En ese caso, el sistema mediático y otros medios de comunicación como Internet, podrían desplazar al poder del Estado, lo que, por su parte, condicionaría las reglas para ganar dinero, pudiendo así reemplazar el dinero como valor supremo. Por tanto, el valor es de hecho una expresión del poder: Quien ostenta el poder (a menudo alguien diferente de quien está en el gobierno) decide lo que es valioso.” (Castells, 2006: 52). Consideremos, por ejemplo, que “la telemática, a diferencia de la electricidad, no transporta una corriente inerte sino información, es decir poder” (Nora y Minc, 1981).

La subjetivación del poder de la que hablamos, lleva a razonar que la legitimidad y sostenibilidad de las decisiones políticas, en los procesos de planificación y gestión participativa con un fuerte empoderamiento social, depende mucho más del acuerdo que del acierto, pues “el efecto social de legitimación no depende de la verdad del criterio de

definición, sino de la competencia para imponerlo como verdadero” (Costa y Mozejko, 2001: 38). La idea, el argumento y la lógica de la decisión se miden con la vara del consenso y “la opinión ... es el único fundamento social de la nueva certidumbre, (y) la argumentación es la vía real a la verdad” (Bauman, 1995: 56).

“En sociedades donde circula mucha información, lo único racional es aquello que la gente cree que es racional. Suena excesivo, pero es así: las cosas no son sino lo que la gente cree que son” (Stuhlman, 2001: 67) y responderá a la política propuesta, no por sus ventajas ‘objetivas’ sino por lo que cree que son esas ventajas. “Lo socialmente producido y por lo mismo, arbitrario, es representado como natural y, en consecuencia, transformado en principio de legitimidad y aceptabilidad de las prácticas. De hecho, asegura (incluso) la reproducción de lo arbitrario como natural” (Costa y Mozejko, 2001: 37). Por eso, la producción social o colectiva de las decisiones a partir de la participación es una condición básica de su legitimidad y sostenibilidad, no porque garantice el acierto o el éxito en la decisión, sino porque refuerza con su respaldo el proceso de gestión e involucra al conjunto en la responsabilidad de haberla tomado.

No obstante, en un contraste paradójicamente convergente, no solo como disputa, sino como factores necesarios de una misma construcción, “el conocimiento y la información han sido siempre fuentes esenciales de productividad y poder” (Castells, 2006: 71) y le prestan legitimidad. En ese sentido, Bauman analiza que:

La nueva certidumbre se fundaría en la alianza del poder y el conocimiento. Mientras esa alianza permaneciera intacta, no habría razones para el escepticismo³⁰...

El conflicto entre los expertos y los políticos prácticos sería presentado una y otra vez por los últimos como un conflicto entre quienes creen que ‘saben más’ y por lo tanto no tendrán escrúpulos en imponer a la fuerza sus principios a los gobernados, y los políticos, pragmáticos por naturaleza, que se cuidan de avanzar con una rapidez excesiva para el ‘pueblo’ que lo sigue, y que ponen ‘el arte de lo posible’ por encima de cualquier doctrina inflexible (Bauman, 1995: 138 y 152).

Dejar de pensar esa relación como un conflicto y por consiguiente como una debilidad del proceso y transformarla en una fortaleza y en una oportunidad para consolidar el desarrollo de una organización o comunidad, implica dejar de visualizar esa relación de poder entre ‘expertos’ y ‘políticos’, es decir entre individuos y transformarla y controlarla como una vinculación entre ‘el conocimiento’ y ‘la política’ en manos de la sociedad / comunidad.

³⁰ “[U]n escéptico es una persona que duda de que puedan darse fundamentos o razones necesarias y suficientes para nuestro conocimiento o nuestras creencias, ...” (Bauman, 1995: 124).

Situándonos en un momento de la historia que identificamos como de la ‘sociedad red’ (ver párrafo I.1.1.), es también una época que reconocemos como “la de la producción de estados mentales...(que permiten) enfocar por tanto de forma diferente la cuestión de la libertad y la democracia... (Esto no significa desinstitucionalizar la política, sino) entender que la libertad política no se puede resumir en el derecho a ejercer uno su voluntad. Reside también en el derecho a dominar el proceso de formación de esta voluntad” (Mattelart, 1997: 126).

“Las propuestas de cambio no son sostenibles si no se adhieren a una utopía universal por la igualdad y la representación, por el desarrollo y la democracia” (Alfaro, 1999: 44), pero justificando la democracia “no por el reconocimiento de las mayorías –porque éstas obtienen el consenso por la fuerza del propio número-, sino por la posibilidad y la necesidad de garantizar la expresión y el reconocimiento de las minorías. Allí radica el verdadero sentido de la democracia” (Uranga, 2000: 26).

Es por eso que la tarea política de ordenar la vida social y cultural y poner límites donde reinan la anarquía y los excesos, se complementa con “liberar lo que está demasiado jerarquizado o reglamentado, o lo que es represivo o injusto. No hay ninguna razón entonces para suponer que con la mentada globalización de la economía mundial termina la política, ni como teoría ni como práctica (Mires, 1999: 177), siempre y cuando la ciudadanía se libere del ‘autosequestro’ por su dimensión electoral, recupere el contorno y deje de relacionar al sujeto con el Estado y encuentre el camino para pasar de la identificación simbólica a la identidad política (Reguillo Cruz, 2007).

Habría que enfatizar que sociedad política y sociedad civil no son independientes, ya que ‘el Estado hunde sus raíces en la sociedad civil y ésta constituye su trama privada’ (Díaz Salazar, 1991³¹). Esta mutua dependencia no excluye el conflicto ni la lucha entre ambos planos ya que sus relaciones dependen de relaciones de fuerza entre diversas clases sociales. Hay una tensión entre las aspiraciones de los ciudadanos y las formas de ejercicio del poder por parte del Estado. Es decir, ‘hay un conflicto esencial’ (Díaz Salazar, 1991: 224) (Reguillo Cruz, 1999: 59).

Sin embargo, hay quienes piensan que “la política se identifica cada vez más con una práctica de *lobby*” (Abélès, 1996: 102) y bajo esta condición, el político no tiene el mismo espacio que la política en el sostenimiento, distribución y transferencia de poder en la planificación y gestión participativa para el desarrollo de las comunidades y de sus instituciones públicas.

³¹ DÍAZ SALAZAR, Rafael, 1991, *El proyecto de Gramsci*. Barcelona: EH/Anthropos

La reflexión de Weber, a principios del siglo XX -1918-, sobre la relación entre el político y el poder, y la diferencia entre las cualidades que esa época le exige con la dimensión contemporánea del problema de planificar y gestionar organizaciones públicas complejas y comunidades, permite visualizar esos límites:

Cuando se dice de un problema que es “político”, de un funcionario que es “político”, o cuando se afirma que una decisión es determinada “políticamente”, lo que se quiere decir es: en el primer caso, que los intereses relativos a la distribución, sostenimiento o transferencia del poder son decisivos para responder a dicho problema; en el segundo caso, que esos mismos factores condicionan la esfera de actividad del funcionario; y, por último, que dichos factores son los que determinan la decisión. ...En primer lugar, la carrera política da un sentimiento de poder. La conciencia de ejercer una influencia sobre los hombres, el sentimiento de participar en el poder sobre ellos y sobre todo la conciencia de tener en las manos una fibra nerviosa de acontecimientos históricamente importantes, pueden llevar al político profesional por encima de la rutina cotidiana aún cuando esté colocado en posiciones formalmente modestas. Pero ahora la pregunta que debe formularse es: ¿cuáles son las cualidades con que debe contar para estar a la altura de ese poder (por pequeño que sea)? ¿Cómo puede cumplir con la responsabilidad que el poder impone? Con esto ingresamos en la esfera de los problemas éticos, porque es allí donde cobra importancia esta cuestión: ¿qué clase de hombre hay que ser para tener el derecho a introducir los dedos en los rayos de la rueda de la historia? Puede decirse que tres cualidades preminentes son decisivas para el político: pasión, un sentimiento de responsabilidad y un sentido de la proporción (Weber, 2004: 38, 78-79).

A los efectos de nuestra investigación, nos interesa cerrar este párrafo, analizando los alcances de las relaciones entre intereses, conflictos y poder en las decisiones de la política organizativa institucional y comunitaria.

Las decisiones en el proceso de planificación participativa, a partir del empoderamiento social (ver párrafo I.2.), se toman democráticamente: ‘¿qué hacemos?’.

Sin embargo, las decisiones en el proceso de gestión (ver párrafo I.6), etapa en la que las fuentes de poder en las organizaciones se diversifican y utilizan, pueden tomarse autocráticamente: “lo hacemos así”, burocráticamente: “se supone que debe hacerse así”, tecnocráticamente: “lo mejor es hacerlo así” o democráticamente: “¿cómo lo hacemos?”. En cada caso, depende de las relaciones de poder entre los múltiples actores implicados.

Algunas fuentes importantes de poder en las organizaciones (Bartoli, 1992: 145).

1. Normas (reglas, leyes, convenciones: dictarlas o interpretarlas)
2. Experiencia (saber y savoir-faire, en todos los niveles)
3. Carisma (seducción-liderazgo)
4. Información (tenencia de informaciones necesarias o atractivas)
5. Gratificación o coerción (en relación con el control de medios presupuestarios, materiales u organizativos)
6. Relación con el medio (espectro de relaciones, puntos de pasaje obligado, etc.)

Morgan también ensaya una interesante clasificación de las fuentes de poder en las organizaciones:

- *Autoridad formal: Es burocrática y asociada a la posición que uno tiene.*
- *Control de recursos escasos: (Creando dependencia a través del control planificado de los recursos críticos.)*
- *Utilización de la estructura organizacional, leyes y reglamentos: (Como productos y reflexiones de una lucha por el control político.)*
- *Control de los procesos de decisión: (¿Cómo puede tomarse una decisión? ¿A quién puede implicar? ¿Cuándo será tomada?)*
- *Control del conocimiento y la información.*
- *Control de límites: (Referido a las jurisdicciones de diferentes grupos de trabajo o las relaciones con el entorno.)*
- *Capacidad de tratar con la incertidumbre: (Tanto del entorno como operativa.)*
- *Control de la tecnología.*
- *Alianzas interpersonales, comunicaciones y control de la “organización informal”.*
- *Control de las contraorganizaciones.*
- *Simbolismo y manipulación de las ideas.*
- *Sexo y control de las relaciones de sexo.*
- *Factores estructurales que definen el escenario de acción.*
- *El poder que ya se tiene (Morgan, 1998: 146).*

Dice Morgan que estas fuentes de poder “proporcionan a los miembros de la organización una variedad de ideas para mejorar los intereses y resolver o perpetuar los conflictos de la organización.” Estos factores sin duda complementan, por su dimensión cotidiana (pero no marginal), aquellos aspectos fundamentales de legitimidad, control, consenso, sostenibilidad, empoderamiento y relación social que vinculan la política con el poder en los procesos de desarrollo institucional y comunitario.

I.4. Evolución contemporánea del concepto de desarrollo sustentable

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la noción de ‘desarrollo’ era muy cercana a la de ‘civilización’ y se entendía más vinculada al grado cultural y social que alcanzaba un país dado que a la economía (Mattelart, 1998 y 2003).

El concepto de desarrollo cambia en la segunda posguerra (Sunkel y Paz, 1970) y tiene su ejemplo institucional más claro en las Naciones Unidas, que en su Carta fundacional, firmada en la Conferencia de San Francisco de 1945, se compromete “a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos” (UN, 1945, Preámbulo) y mantiene esa línea en sus Comisiones Regionales, muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–

A partir de ese momento y durante más de dos décadas, el concepto de desarrollo fue fundamentalmente económico, fundamentado sobre el trípede abundancia de recursos naturales -y energéticos-, aumento de la productividad del trabajo y presencia del Estado de Bienestar -o del Estado desarrollista-; asociado al crecimiento y medido por la evolución del PBI o del PBI per cápita (Sunkel y Paz, 1970).

Se definió el problema del desarrollo como un proceso de difusión de la 'innovación'. El objetivo de las estrategias de persuasión consistía en 'hacer evolucionar' las actitudes de las poblaciones que vivían en situación de 'subdesarrollo', esto es, hacerlas pasar de una cultura y una sociedad llamadas tradicionales a una cultura y una sociedad denominadas modernas...

Se calculaban índices de modernización mediante el cruce de porcentajes de alfabetización, de industrialización, de urbanización y de utilización de los medios; se trazaban curvas y se establecían tipologías de modernización que situaban a cada país del Tercer Mundo en la escala que llevaría al crecimiento de la renta per cápita" (Mattelart, 1998: 62).

Se concebía al desarrollo como un proceso de cambio en el que se introducen nuevas ideas en un sistema social con el objeto de producir un aumento de las rentas per cápita y de los niveles de vida a través de métodos de producción más modernos y de una organización social perfeccionada (Rogers, 1962).

El sociólogo español José Medina Echeverría, desde su exilio en Latinoamérica, sostenía que “El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser, desde luego, una sociedad entera...” (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976: 91).

Esta concepción economicista del desarrollo, apuntada a la cosificación del concepto, por sobre la multiplicación de capacidades sociales para integrarse al mundo sin perder identidad, colonizó incluso el discurso³² latinoamericano del momento. “En agosto de 1961, un programa de gran envergadura proporcionó un marco de acción para un ambicioso proyecto de modernización, civil en este caso: la Alianza para el Progreso, programa de ayuda al despegue de las economías latinoamericanas....Sus efectos concretos se hicieron sentir en tres áreas de aplicación: la planificación familiar, la innovación en el campo y las nuevas tecnologías educativas” (Mattelart, 1996: 226).

La noción economicista de desarrollo entró en conflicto a partir de la crisis del petróleo - lo que indicaba el comienzo del agotamiento de una de las principales fuentes energéticas

³² Mónica Lacarrieu en su “Seminario Cultura e Identidad, Desafíos y Enfoques Contemporáneos”, 2006, en el *Doctorado en Comunicación Social*, La Plata: FPyCS – UNLP, dice que “el discurso para una determinada práctica se construye en un contexto social, cultural, político, que hace que símbolos y significados de la práctica varíen, generando diferentes miradas sobre un mismo problema o puntos de vista que llevan a una construcción parcial.”

del planeta-; una fase de estancamiento del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo -en gran parte como consecuencia de la rigidez de los sistemas de regulación- y el deterioro financiero del Estado de Bienestar Social. Esto generó una corriente crítica que reclamó modelos alternativos:

*[D]esde un punto de vista cultural, como proceso que se caracteriza por tener como objetivo el crecimiento económico y la elevación constante del 'nivel de vida', el 'desarrollo' es un invento típicamente occidental. Nacido con la Revolución Industrial y prefigurado (en los países del Sur) por la 'valorización de las colonias', el 'desarrollo' está íntimamente ligado a los valores de la cultura occidental (racionalidad, utilitarismo, productivismo, libertad, igualdad, etc.) y a las prácticas que la caracterizan (ampliación del sistema de mercado, industrialización, etc.).
...el 'desarrollo' no puede definirse sino por sus características externas, observables por cada quien. Si nos atenemos a este razonamiento, llegamos a la definición siguiente: el 'desarrollo' es el resultado de prácticas que consisten en transformar la naturaleza y las relaciones sociales, con miras a una producción creciente de mercancías destinadas, a través del intercambio, a una demanda solvente.
...Si queremos realmente crear un mundo en el que hombres y mujeres puedan vivir según sus culturas..., preservar un medio ambiente que permita proseguir la vida y construir (o volver a hallar?) colectividades no desmembradas en individuos alentados únicamente por un espíritu de competencia, sino unidas por lazos sociales fuertes, entonces deberemos preguntarnos seriamente acerca del 'modelo de desarrollo'...(Rist, 2000: 134).*

Efectivamente, los determinismos de la tecnología y de la modernización, que en las décadas de los años cincuenta y sesenta, “habían negado a los países del tercer mundo³³ el estatuto de actor de pleno derecho en los esquemas teóricos sobre el desarrollo y el crecimiento” (Mattelart, 1996: 246); comienzan a tambalear en la misma década del sesenta, cuando el economista inglés Dudley Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, incorpora a la pobreza, el desempleo y la desigualdad como los temas a mejorar o superar en un proceso de desarrollo y los considera incluso prioritarios al crecimiento de la renta pér-cápita (Seers, 1963).

Everett Rogers, de la Universidad de Stanford, todavía reflexionaba en 1962 que: “El desarrollo es un tipo de cambio social por el que se introducen nuevas ideas en un sistema social, con vistas a producir un aumento de la renta per cápita y del nivel de vida, mediante métodos de producción más modernos y una organización social perfeccionada” (Rogers: 1962). Pero sin embargo, quince años después, afirmaba que: “El desarrollo es un amplio proceso de participación en el cambio social de toda una sociedad, que intenta hacer progresar social y materialmente a la mayoría del pueblo, haciéndole alcanzar un mayor control sobre su entorno; y todo ello, dentro de una mayor igualdad, una mayor libertad y otro valor cualitativo” (Rogers: 1978).

³³ Tercer Mundo: denominación acuñada en 1952 por el demógrafo Alfred Sauvy y el antropólogo George Balandier para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques mundiales –capitalista y comunista- que estaban enfrentados en la Guerra Fría (1945-1991).

Es en la década del ochenta, cuando el concepto de desarrollo entendido como integral se profundiza y se lo considera autodependiente, adoptando la forma de ‘desarrollo a escala humana’.

Es mediante la generación de autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades...como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades, la autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn, Herrera, Zemelman, Jatobá y Weinstein, 1986: 57).

A comienzos de la década del noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, difunde un Índice que mide y clasifica cada país a partir de variables diferentes a las usadas tradicionalmente en economía –PIB, balanza comercial, consumo energético, etc.–, lo denomina Índice de Desarrollo Humano y lo basa en calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento, incluyendo todas las variables que estos tres factores implican (IDH, 2006).

El entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Gali publica en 1995 el informe titulado “An Agenda for Development”. En él, define cinco dimensiones claramente ‘intangibles’ del desarrollo: 1° La paz, base fundamental del desarrollo, 2° la economía, entendiendo el crecimiento como el motor principal del progreso y el bienestar, 3° el medio ambiente, fundamento de la sostenibilidad, 4° la justicia, pilar de la vida social y 5° la participación en democracia, como requisitos y bases del buen gobierno (Boutros Gali, 1995).

Se consolida una corriente de pensamiento que reconoce el valor del sujeto social en el proceso de desarrollo humano, afirmando que “un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida” (Güell, 1998: 3). Esta corriente intenta superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas y promueve una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo, que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes.

‘Contar con sus propias fuerzas’, movilizar los recursos locales con el objeto de satisfacer las necesidades locales: esta era la dirección que la nueva filosofía del desarrollo se proponía seguir para contrarrestar el modelo de desarrollo anterior concebido como un movimiento de extraversión, cuyo

motor era el comercio y las transferencias del exterior. ...En el centro de esta búsqueda: la rehabilitación de las culturas específicas en la definición de una vía de desarrollo propia y el reconocimiento, entre las necesidades básicas, de la participación de los ciudadanos en la producción de la sociedad. Una reflexión, pues, sobre la solidaridad individual y colectiva, a nivel local, nacional, así como en el plano internacional (Mattelart, 1996: 238-239).

El desarrollo pasa a entenderse entonces, como un proceso de cambio para lograr el ‘progreso’ colectivo a partir de un proyecto socialmente concertado -que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de movilización social- y el ‘progreso’ pasa a entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y la remoción de las barreras que impiden a un individuo en su comunidad, alcanzar su plena realización como persona (Boisier. 1994).

El proyecto social, a pesar del riesgo permanente de conflictos internos, basará su competitividad de largo plazo en una conformación fundada en la voluntad democrática de una multiplicidad de actores agregados solidariamente por una identidad con bases históricas que “requiere creatividad, innovaciones institucionales y cambios en los valores, de una magnitud y profundidad equivalente a la revolución tecnológica y organizativa que hoy experimentan la producción, la circulación, la comunicación y el consumo” (Coraggio, 1999: 9).

El proceso de cambio de paradigma que acabamos de describir, en cuanto a la definición, interpretación y rol del desarrollo es analizado por Boisier quien reflexiona que:

En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Maturana y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma (Boisier, 1999: 4).

Desde la comunicación, las miradas contemporáneas perciben el proceso evolutivo del concepto de desarrollo hacia la centralidad del individuo social y la participación:

Es fundamental pensar que el concepto de desarrollo fue cambiando a lo largo del tiempo. En una primera instancia se puede identificar que el desarrollo considera a los sectores populares como receptores pasivos de un modelo de desarrollo pensado y concebido por grupos dominantes. Aquí se polariza la relación en un grupo que decide estrategias de desarrollo y otro grupo subdesarrollado que las padece (desarrollo impuesto).

Un segundo tipo de desarrollo es el que promueve que los sectores populares participen en el armado y la ejecución de distintos programas y acciones. Aquí las clases populares tienen una participación limitada, aunque no son las gestoras de su propio desarrollo (desarrollo democratizado).

La tercera manera de concebir el desarrollo consiste en un autodesarrollo. Aquí las clases populares son los sujetos protagónicos y los artífices de su propio porvenir (estrategia propia) (Saintout, 2003: 45).

La década del noventa genera, entre tantas adjetivaciones del desarrollo, el reconocimiento del valor endógeno del desarrollo, debido a su estrecha asociación con la cultura local y sus valores (Boisier, 1997). No se reniega de su base material, pero se potencia su naturaleza intangible y una necesidad sinérgica³⁴ para su alcance, en la que la dimensión cultural de los contactos cara a cara, de las costumbres y de las tradiciones son muy importantes. Se lo define como “la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores” (Garófoli, 1995: 117).

Boisier, citando un trabajo propio de 1993, sostiene que:

La endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí.

Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo...

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema -en este de un territorio organizado (sic)- para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial (Boisier, 1999: 15).

Finalmente, las propuestas contemporáneas de desarrollo tienden a aumentar la importancia y necesidad del planeamiento participativo como instrumento fundamental para orientar el futuro. El planeamiento participativo y el Estado – como agente regulador – ganan relevancia, asumen nuevos papeles y se tornan en una necesidad vital en la medida en que la sociedad se orienta hacia un nuevo estilo de desarrollo que busca que la

³⁴ Adoptamos la definición de sinergia que establece que: “Sinergia significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualesquiera de sus partes tomadas aisladamente. Fueron los químicos los primero en reconocer la sinergia, cuando descubrieron que toda vez que aislaban un elemento de un complejo, o separaban átomos o moléculas de un compuesto, las partes separadas y sus comportamientos singulares jamás lograban explicar el comportamiento de todas las partes asociadas. En este sentido la sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente” (Max-Neef et al., 1986: 45).

conservación ambiental y la biodiversidad, el crecimiento económico y la equidad social, ya no sean “categorías autónomas, como si cada una de ellas estuviera desligada o pudiera analizarse al margen del problema central del desarrollo” (Uranga, 2000: 17) y en donde el progreso duradero dependa del respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Las nuevas tecnologías promueven una significativa economía del uso de energía y recursos naturales en los productos de las economías modernas, incluyendo procesos de reciclaje y reprocesamiento de recursos naturales, que al mismo tiempo, elevan el peso relativo de la tecnología, de las informaciones y del conocimiento en el valor agregado de los productos y la importancia de la calidad de los recursos humanos y de la educación en la competitividad.

Se instala la noción de sustentabilidad o sostenibilidad, que introduce un concepto complementario de la noción de desarrollo, necesariamente endógeno, que lo justifica y fortalece en tanto su evolución no destruya el medio en el que se lo promueve; consolidando una idea de desarrollo “que satisface las necesidades del presente, sin menoscabar las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland³⁵, 1987). Es así que la sustentabilidad, adquiere una condición de par y al igual que el desarrollo, es social, cultural, política, económica y medioambiental.

Algunos de los elementos estructurales del desarrollo sustentable comienzan a transformarse en experiencias sociales, entre ellas el Proyecto ARIDAS³⁶ para el desarrollo del Nordeste brasileño. Según este planteamiento:

El desarrollo sustentable envuelve la conciliación de la eficiencia económica, de la equidad social, de la libertad política y de la preservación ambiental en un proceso integrado de evolución social que, considerado globalmente, significará:

- *Más crecimiento, sustentado y compartido por todos;*
- *Modernización productiva y competitividad, además de una inserción más amplia y dinámica de la región, nacional e internacionalmente;*
- *Más educación y calificación y más salud y habitación, volcadas a una vida más productiva y a un mayor bienestar;*
- *Menos pobreza y menores desigualdades, condiciones para más libertad, más democracia, más justicia social;*

³⁵ En el Informe Brundtland se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible. Es un informe socio-económico sobre una gran cantidad de naciones, elaborado en 1987 para la ONU por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*).

³⁶ El “Proyecto Áridas”, fue formulado en 1993, por iniciativa de la Fundación Grupo ESQUEL, patrocinada conjuntamente por el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto de Brasil, por los gobiernos estaduais de Maranhão, Piauí, Ceará y Pernambuco y por el Banco Mundial, contando con la cooperación técnica del IICA. Tuvo como objetivo formular una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste brasileño, utilizando una metodología innovadora, en la medida en que incorporaba el concepto de las dimensiones de la sostenibilidad en el ámbito espacial - territorial, con un amplio proceso de consulta social.

- *Más desarrollo ya, también más desarrollo mañana, o sea, desarrollo contemplando el uso racional y equitativo y la conservación de los recursos naturales* (Guimaraes, 2000, 51-52).

A partir de este proceso evolutivo de la concepción del desarrollo, asumimos estos consensos académicos recientes en torno a entender el desarrollo como un proceso sistémico, sinérgico, endógeno, inclusivo y sustentable; de transformación de las comunidades y sus instituciones públicas, orientado a superar dificultades y aprovechar potencialidades, que busca mejorar las condiciones de vida de un grupo social mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de esas comunidades u organizaciones, para el aprovechamiento sustentable de los recursos propios (Alburquerque, 1997).

Queda claro que “no hay desarrollo sin proyecto político – cultural que lo sustente” (Uranga, 2000: 25) y que será “difícil obtener consenso popular para cambios en las relaciones de producción, intercambio y consumo que suelen desvalorizar los vínculos de las personas con su territorio nativo, suprimir puestos de trabajo y rebajar los precios de lo que se sigue produciendo en el propio lugar” (García Canclini, 1999: 61).

La agenda contemporánea del desarrollo “deberá incluir por lo menos tres aspectos a ser considerados: el o los modelos de desarrollo que se ponen en juego, la producción y concentración del conocimiento que acompaña a los mismos y la idea de participación como criterio de sustentabilidad” (Uranga, 2000: 16).

El nivel de éxito de este proceso dependerá de la capacidad de organización de esos actores (sociales, culturales, políticos, económicos, etc.) en su medio o territorio³⁷ y de la generación de negociaciones distintas con los agentes o actores externos, tales como empresas, instituciones o diferentes niveles del Estado, a fin de crear y fortalecer la institucionalidad propia e introducir diferentes tipos de consensos sociales, para mejorar las condiciones del entorno socioambiental desde una perspectiva estratégica.

³⁷ Adoptamos la definición de territorio que establece que “El territorio no es un hecho meramente físico sino también temporal. Este espacio-tiempo está cargado con la historia misma de quienes lo habitan, expresada en múltiples intereses. Aquí es donde se produce un nuevo mapa, el de las relaciones sociales, quizás más difícil de establecer por su intangibilidad o quizá por su permanente movimiento” (Zingoni, 2003: 5).

I.5. Evolución contemporánea del concepto de planificación del desarrollo y sus avances en América Latina

I.5.1. La Planificación Tradicional

Como luego veremos en detalle, la planificación del desarrollo de las instituciones públicas en el siglo XX se encuentra asociada a las escuelas de planificación del desarrollo social y consecuentemente territorial. La velocidad en la evolución del proceso tecnológico, demográfico y urbano en el período fue de tal significación para la humanidad, que comprometió, en la búsqueda de respuestas, tanto a las comunidades y a sus territorios como a sus organizaciones públicas y privadas, en tanto organizaciones sociales.

En el período histórico de la Segunda Revolución Industrial (1880-1913), al igual que en los albores de la Primera Revolución, con el paso de la producción artesanal a la producción serial mecánica y la propulsión a vapor de los sistemas de transporte, también se creyó que se estaba entrando en una etapa completamente nueva en la historia de la humanidad “como resultado del impacto del psicoanálisis y las tendencias modernistas en el arte” (Fazio Vengoa, 2001: 12) acompañados por las constantes innovaciones en los sistemas tecnológicos en general y de comunicación y transporte en particular.

A finales del siglo XIX, el geógrafo anarquista ruso Piotr Kropotkin (1842-1921) y el sociólogo escocés Patrick Geddes (1854-1932), preocupados por las consecuencias de la primera revolución industrial en la sociedad y en las ciudades y transformados en “críticos acerbos de los efectos destructivos de la industrialización, proclaman que la electricidad representa el punto de partida de la era neotécnica” (Mattelart, 1998: 28).

El arquitecto norteamericano Lewis Mumford (1895-1990) y sus predecesores Geddes y Kropotkin, revolucionaron las teorías sobre la relación entre el campo y la ciudad y habilitaron otra forma de concebir la planificación urbana, basados en la certeza de que el cambio tecnológico está en el centro de la historia de la civilización. Mumford, toma prestada de Geddes la denominación y la distinción que éste hace entre la era paleotécnica, caracterizada por la mecánica, el vapor, las concentraciones y los imperios, en la que encuadra la Primera Revolución Industrial y la era neotécnica, caracterizada por la electricidad, la desconcentración y la descentralización (Mumford, 1934). Mumford recuperará “la utopía de Kropotkin y profetizará que la electricidad sería una vía para salir de la era maquinista industrial y restaurar la vida de las comunidades” (Mattelart, 1996: 188-189) generando una fuerte influencia en las utopías del urbanismo moderno en la planificación regional.

La noción de desarrollo en los términos en los que hoy lo podemos concebir, no fue contemplada por la planificación, hasta muy avanzado el siglo XX. El ingeniero urbanista Ildefonso Cerdá (1816-1876) en España, hacia 1860 y Patrick Geddes, en Inglaterra a principios del siglo XX, que fueron los emergentes más nítidos del proceso fundacional de teorización y práctica de la planificación en el campo de la problemática urbana y regional, no conceptualizaron la idea de desarrollo integral, pero generaron algunos antecedentes importantes desde su visión positivista, que nos permiten situarnos en los albores de la planificación en América Latina:

Una de las primeras definiciones que encontramos es la de I. Cerdá a mediados del siglo XIX y que está estrechamente vinculada al ordenamiento de la producción material del espacio y a las ideas positivistas que introducían a la ciencia como fundamento de toda acción. Considera Cerdá que ‘... la planificación urbana es ...un conjunto de conocimientos, de principios inmutables, y de reglas fijas que permitirían organizar científicamente las construcciones de los hombres.’ (Cerdá, 1867) Contiene una idea de totalidad y al mismo tiempo la convicción de la existencia de valores universales válidos para el conjunto de la sociedad de hoy y del futuro. Asimismo la creencia que sólo a partir del conocimiento científico se podría organizar la producción de la ciudad. Esta definición sintetiza las ideas que imperaban en ese momento histórico...

*...A fines del siglo XIX, P. Geddes avanza en la elaboración de nociones acerca de lo que todavía era urbanismo y planificación urbana diferenciándolo de las acciones espontáneas de los hombres y avanzando en relación a Cerdá en la incorporación de la dimensión histórica y social. ‘La arquitectura y el planeamiento urbano son la expresión cabal de la historia local, de los cambios del modo de vida así como de los contrastes del planeamiento ciudadano y nacional.’ (Sica, 1981)*³⁸*Incorpora también la necesidad de la medición precisa de los fenómenos sociales entendiendo a la planificación ‘...no como una técnica esclerotizada de parcelación del espacio, sino como el crecimiento continuo, físico y social de un conjunto humano.’ Por primera vez y adelantándose a su época, tanto que sus planteamientos se asemejan a los que actualmente se conciben en los procesos de planificación, Geddes se ocupa de estudiar ‘las tendencias –más que los hechos institucionalizados, correlaciones más que simples datos, fenómenos más que objetos...’ (Ravella, 2001: 377).*

El pensamiento de Geddes se asienta, sin embargo, en rígidas normas propuestas por el movimiento moderno, relacionadas con la zonificación de las actividades en la ciudad y con la morfología edilicia. El movimiento moderno da lugar a la planificación tradicional y en el caso del urbanismo, sintetiza la vertiente que integraba la utopía³⁹ social con el proyecto urbano a partir de producir ‘modelos’ que imaginaban el futuro.

El pensamiento moderno surge en el siglo XIX como contraste al denominado pensamiento premoderno del siglo XVIII, preocupado por buscar la seguridad en las

³⁸ SICA, Paolo, 1981, *Historia del Urbanismo. Siglo XIX. Vol.2*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

³⁹ Utopía es un término inventado por Tomás Moro en el siglo XVI, para titular un relato que describe un lugar nuevo y puro donde existía una sociedad perfecta. La utopía moderna, expresa una visión crítica de la realidad y propone una transformación ideal que pretende otorgarle dinamismo a los procesos a partir de delinear un horizonte hacia el cual evolucionar. En la sociedad contemporánea, la distancia entre la utopía y la realidad se vuelve tan grande, que la idea de lo inalcanzable se convierte en imposible y transforma esa pretendida ‘mística del avance’ en una sensación de frustración colectiva. Samuel Butler en *Erewhon*, (1872) jugando con las palabras se refería a la utopía como “el lugar de ningún sitio”, concepto interesante por su contraste con las visiones positivistas de la época.

relaciones humanas a las que denominaban familia, amistad, barrio, diversas corporaciones y comunidad, “ La seguridad basada en la ‘sociabilidad densa’ no podía transplantarse a un marco social expandido o fluido, dado que la aptitud esencial utilizada en su producción era la capacidad de hacer del ‘otro’ alguien familiar, transformarlo en una persona plenamente definida con una posición fija dentro del mundo conocido” (Bauman, 1995: 10).

El pensamiento moderno, por el contrario, visualizó al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘certidumbre’⁴⁰ en el futuro como resultado de una suma de tendencias y decisiones. “El control (‘dominio sobre la naturaleza’, ‘planificación’ o ‘diseño’ de la sociedad) es poco menos que asociado como sinónimo con la acción ordenadora, entendida como la manipulación de las probabilidades (que hace que algunos sucesos sean más probables y otros menos)” (Bauman, 1995: 12).

En el marco del pensamiento moderno, la planificación del desarrollo, comienza a delinearse en Europa en la primera mitad del siglo XX desde una perspectiva netamente económica, con prescindencia del sistema ideológico que la utiliza, en la que la tarea de planificar está reservada con exclusividad a profesionales que relevan ‘objetivamente’ y analizan ‘científicamente’ la situación y las posibilidades de mejorarla y disponen medidas de acción.

Reconoce como formas de planificación, la imperativa y la indicativa. La planificación imperativa es centralizada, en el marco de un Estado dirigista y sin medios de producción privados. Se basa en la definición de programas y metas y en la fijación de responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político y su principal referencia es la ahora inexistente URSS cuyo primer plan quinquenal data de 1928. La planificación indicativa, concertada entre el Estado y los medios de producción privados, enmarcados en un criterio social, consiste en “un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el Estado y orientadas y sugeridas para el sector privado.” (Osorio, 2002: 28) Este modelo de base keynesiana es propuesto por Harrod y “su principal referencia aplicada son Francia, Holanda...” (Harrod, 1939 y Callejón, 2003: 4-5) y en menor medida España en la segunda posguerra (Figuerola, 1999).

⁴⁰ “Desde la perspectiva posmoderna, el episodio de la modernidad parece haber sido, más que cualquier otra cosa, la era de la certidumbre” (Bauman, 1995: 171).

En ese contexto, la planificación del desarrollo en América reconoce, en la tercera década del siglo XX, uno de sus antecedentes fundamentales, a partir de la experiencia ocurrida en la cuenca del río Tennessee en los Estados Unidos.

La Tennessee Valley Authority fue creada por el presidente Roosevelt en 1933 para reestructurar la economía del Sudeste de Estados Unidos, en el marco de un conjunto de medidas económicas denominadas New Deal -Nuevo Trato-, impulsadas para paliar los graves problemas ocasionados por la gran crisis y depresión económica de 1929 (Ravella, 2001).

El espíritu del emprendimiento reflejaba las ideas más radicales de la **Regional Planning Association of America -RPAA**⁴¹-, creada en 1923 e integrada, entre otros, por Lewis Mumford, quien consideraba que:

La unidad regional es, en parte, un emergente, un producto cultural, un resultado de la política cooperativa y la acción económica. Las tierras altas...constituyen escenarios para la planificación neotécnica basados en la producción de la energía eléctrica y la industria descentralizada. En el Valle del Tennessee pueden echarse los cimientos para levantar sobre ellos no sólo una estructura industrial más eficiente, sino asimismo un nuevo orden social y un nuevo tipo de ambiente urbano, siempre que intervengan la audacia política y la imaginación social en forma colectiva (Mumford, 1957: 400).

A mediados del siglo XX, el enfoque de la planificación del desarrollo, denominada ‘tradicional’ o ‘normativa’, nutrido por estos antecedentes, registra un origen generalizable en América Latina, cuando plantea la necesidad de programar el desarrollo de los países. Organismos de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica Para América Latina – CEPAL- y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES- impulsan el proceso:

En los sesenta se adopta oficialmente la planificación (en América Latina) a raíz de las exigencias internacionales a las naciones para ser acreedoras a los préstamos externos (formulación de planes integrales de desarrollo) y de corrientes políticas de corte desarrollista (desarrollo entendido como crecimiento económico) que planteaban la necesidad de incorporar en el proceso de desarrollo el sentir de los movimientos sociales y gremios afectados por el proceso de industrialización y urbanización iniciado en los años veinte en los países latinoamericanos. En aquel momento, la planificación fue influenciada: por la CEPAL organismo que propuso la estrategia de ‘desarrollo hacia adentro’; por la planificación normativa socialista a través de los ‘planes quinquenales’; y por la planificación indicativa o concertada auspiciada por los Países Bajos y Escandinavos. ...En las décadas siguientes la planificación entra en crisis entre otras razones por la inviabilidad política de los planes maestros, los cuales contenían objetivos irrealizables al apuntar exclusivamente al deber ser. La anterior razón da muestra de la irreconciliable separación de los encargados de

⁴¹ La RPAA representa la institución que protagoniza la transición entre la primera guerra y el New Deal y entre sus principales objetivos busca la realización de planes globales para desarrollar la región.

formular o concebir el plan (administradores públicos) con los actores que debían implementar las políticas dispuestas (Forero, 1999: 7).

La planificación tradicional o normativa se basó en un conjunto de premisas y supuestos positivistas que la volvieron insostenible ante la complejización creciente de los procesos de desarrollo territorial, comunitario e institucional. Entre las más destacadas podemos citar:

- Percibe la realidad como homogénea, estática y objetiva, con una única posibilidad de visión que puede y debe ser analizada por sectores: sector económico, sector social, subsector educación, etc.
- Supone predictibilidad de condiciones de contorno: continuidad y/o estabilidad de actores, estructuras y procesos sociales en curso. Se basa en la certeza y se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos y acontecimientos que escapan al poder del planificador y por ello trabaja con planes sin variantes.
- No considera la coyuntura en el plan.
- Es administrativa pues su objetivo es mejorar la eficacia y la eficiencia, minimizando los recursos y priorizando productos y no considera las transformaciones sociales.
- Es instrumental y normativa y se concreta en un plan-libro que refleja lo que ‘debe ser’. “El método del planeamiento tradicional (plan libro) ...asocia una acción a un objetivo, lo que implica un doble supuesto” (Ravella, 2001, 389).
- Es técnica pues la metodología es única, aplicable a cualquier espacio, institución o nivel de acción y se basa en cuatro etapas: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.
- Centraliza el control vertical del plan en el sector público: La implementación de decisiones está centralizada en organismos públicos técnicos o administrativos. En el sector público supone: homogeneidad sectorial/jurisdiccional; condiciones óptimas de desempeño institucional y sobrevalora la capacidad de optimización de los decisores políticos.
- La evaluación es generalmente externa y se concentra en el cumplimiento de los objetivos sin considerar su relevancia o pertinencia. La viabilidad se fundamenta en la factibilidad económico-financiera.
- Existe una clara separación entre la concepción y la acción y no existe retroalimentación.
- “El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado” (Osorio, 2002: 36).
- Los roles y los procedimientos están claramente diferenciados y su articulación es nula:

- unos deciden, otros ejecutan. Cada actor tiene una función específica que cumplir y la idea integral del proyecto sólo importa a quienes se encargan de la formulación, que a su vez no participan de la ejecución. No admite conflictos de objetivos o medios entre actores.
- La información no es democrática: Cada actor tiene acceso sólo a la información que lo involucra.
 - Los procesos de comunicación son jerárquicos, propios de una estructura vertical. Existe un emisor y un receptor, con escasa o nula retroalimentación.

El origen y desarrollo de este proceso que entiende a la planificación como un conjunto de procedimientos organizados en un plan para alcanzar un objetivo, es contemporáneo del enfoque tradicional de la administración y su visión de la gestión (ver parágrafo I.6.).

I.5.2. La Planificación Estratégica Situacional

La planificación de estrategias tiene su origen y mayor desarrollo histórico en el campo militar y se pueden registrar antecedentes en el siglo V aC. cuando el estratega chino Sun Tzu escribe *El arte de la guerra*.

La estrategia antigua, basada en el potencial humano y en la concentración de la dirección en una sola persona tuvo como referentes entre otros, (Fernández Güell, 1997) a Temístocles, Aníbal, Alejandro, Julio César y Belisario.

La estrategia moderna, basada en la guerra total y en la disolución de las estructuras sociales del enemigo tuvo como referentes a Napoleón que en los inicios del siglo XIX llegó a establecer ciento quince máximas estratégicas; Carl von Clausewitz y su tratado *De la guerra* de 1830; Mao Tse Tung con su guerra de guerrillas del campo a la ciudad a mediados del siglo XX y John Frederick Charles Fuller con su concepto de *estrategia total* y su tratado *Batallas decisivas del Mundo Occidental* (1979, Madrid: Eds. Ejército).

La estrategia contemporánea, con armamento nuclear y basada en la subordinación de la estrategia militar a un plan estratégico de concepción política y en un modelo caracterizado por la disuasión, subversión, aproximación indirecta, liberación y acción directa, tiene como referentes a Basil Lidell Hart con su tratado de 1929 *La estrategia de la aproximación indirecta*, John M. Collins, estratega de la guerra fría con su libro *La Gran Estrategia* (1973, Buenos Aires, Círculo Militar) y André Beaufre, con su obra *Disuasión y*

estrategia (1964).

La Planificación Estratégica es adoptada por el sector empresario avanzado el siglo XX y (Evoli, 2001) como sistema de gerencia se inicia en los años sesenta como ‘planeación a largo plazo’ (propiciada por la popularidad del libro de Igor Ansoff: *Estrategias Corporativas*, publicado en 1965 -Nueva York: Mc Graw-Hill-), ‘planificación descentralizada’ (Sloan, 1963) y ‘gestión por objetivos’ (Drucker, 1965). Sin embargo, emerge formalmente en el sector privado en los años setenta, como resultado natural de la evolución del concepto de planificación, cuando las empresas comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables como la incertidumbre, el riesgo, la inestabilidad y un ambiente cambiante.

En consecuencia, desplazan el énfasis en el ‘qué lograr’ (objetivos) al ‘qué hacer’ (estrategias) y buscan concentrarse en sólo aquellos objetivos factibles de lograr y en qué negocio o área competir, en correspondencia con las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno. Incorporan los conceptos de escenarios, riesgo político, proyección social, evaluación de impacto ambiental, junto a los de marketing y posicionamiento competitivo, entre otros. El concepto evolucionó en los años ochenta hacia la ‘gestión estratégica’ incorporando los sistemas de información actualizados y su análisis continuo y en los años noventa hacia ‘la planificación estratégica creativa’ que incorpora la participación de todos los estamentos de la empresa en la elaboración de la estrategia corporativa (Fernández Güell, 1997).

Efectivamente, la planificación territorial e institucional tradicional sufre fuertes críticas conceptuales y metodológicas y a partir de esas críticas, investigadores en planificación como los economistas Carlos Matus (1931-1998), Jorge Giordani y Lourdes Yero y el médico Mario Testa, en el transcurso de la década del setenta, haciendo base en el Centro de Estudios del Desarrollo –CENDES- de la Universidad Central de Venezuela, desarrollan una posición alternativa, apuntada y utilizada fundamentalmente en la gestión pública, que se identificó como planificación estratégica situacional:

...[D]igamos que la planificación normativa es un procedimiento que tiende a fijar normas de contenido racional y consistentes entre sí que se refieren a un momento futuro, que las metas cuantificadas y ubicadas temporal y espacialmente no son confrontadas con ninguna opinión (de peso) en su contra, que el plan en su conjunto no tiene oponentes y que el planificador es un técnico al servicio del político, que trabaja en una oficina de planificación que forma parte del gobierno, para la cual el objeto de la planificación es el sistema económico social.

El procedimiento estratégico difiere considerablemente del anterior en todos los aspectos mencionados: no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a

intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objetivo de la planificación se inscribe en el marco de la lucha por el poder (Testa, 1993).

Carlos Matus que a partir de la PES desarrolla el Método Altadir de Planificación Popular –MAPP-, sintetiza este proceso cuando analiza el concepto de plan desde una nueva perspectiva en la que la planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción y en consecuencia, cálculo y acción son s y recurrentes, en esa línea afirma que:

El plan se refiere a un proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar ciertos objetivos. Pero siempre existe el peligro de confundir este proceso con un cálculo determinado por leyes científicas precisas apoyadas en un diagnóstico objetivo de la realidad. El plan en la vida real está cercado de incertezas, imprecisiones, sorpresas, rechazos y apoyos de otros actores. Por consiguiente su cálculo es nebuloso y se sustenta en una comprensión de la situación, es decir, la realidad analizada desde una perspectiva particular de quién planifica. Este plan conduce eventualmente a la acción, de manera que, repitiendo la frase de John Friedman (Friedman, 1991: 321)⁴², podemos decir que el plan es una mediación entre el conocimiento y la acción, pero ella no es una relación simple entre ésta y las ciencias. El conocimiento de la realidad sobrepasa el ámbito tradicional de las ciencias (Matus, 1991: 1).

Ya el plan no es el resultado de la capacidad para manipular variables, sino la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, superando el plan de los demás contendientes.

El planeamiento estratégico pasa a ser “un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales, esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos” (Osorio, 2002: 40).

La planificación estratégica situacional, en contraste con la planificación tradicional construye otras premisas:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política.
- Los actores sociales tienen distintos grados de poder e identifican los temas y problemas desde su posicionamiento y por lo tanto planifican desde su perspectiva y para construir su propia ‘situación objetivo’.
- “El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales

⁴² FRIEDMAN, John, 1991, *Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción*, Madrid: INAP, Ministerio para las Administraciones Públicas.

- que planifican de acuerdo con sus perspectivas, intereses, ideas y valores” (Osorio, 2002: 36).
- La realidad social no es homogénea ni sectorizable sino que es heterogénea y se presenta por problemas sociales que expresan la posición de los actores, permitiendo una visión integral.
 - La esencia de la planificación estratégica situacional “está en identificar las diferencias de los actores presentes en la realidad social, evidenciar los distintos proyectos que tiene cada actor y diseñar e implementar estrategias que permitan el logro de ‘mi’ proyecto, lo que implica el ‘no logro’ del proyecto del otro” (Chaves Zaldumbide, 1996: 59).
 - Introduce en su teoría la consideración de los ‘otros’, en un juego de conflicto y cooperación. Los otros -oponentes, aliados o competidores- tienen sus propias apreciaciones de la realidad y actúan y planifican en función de sus intereses y perspectivas particulares.
 - Se realiza en el terreno de la incertidumbre, donde la eficacia política de la acción no depende solo de la intención y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para superar la oposición y resistencia de los otros actores sociales.
 - Es un plan modular y flexible, sin etapas sino con ‘momentos’ que le permiten adecuarse a las situaciones y que se identifican como de explicación situacional, normativo, estratégico y táctico – operacional.
 - La evaluación retroalimenta el cálculo y la acción a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos.

El planeamiento estratégico situacional, a partir de la década del ochenta, convive con un conjunto de diferentes miradas, todas críticas del planeamiento tradicional, convergentes en ciertos aspectos pero con sus particularidades. A pesar de no haberse generalizado en experiencias concretas en el campo del sector público, tienen una fuerte influencia en el campo empresarial y su aporte teórico – conceptual es relevante ya que junto al PES, fueron construyendo importantes aspectos de la base epistemológica que da lugar a la planificación estratégica participativa. Entre los ejemplos más importantes podemos citar la reflexión prospectiva de Ozbekhan, el planeamiento interactivo de Ackoff, el pensamiento estratégico de Ohmae y el planeamiento estratégico de Levy.

La reflexión prospectiva de Ozbekhan⁴³ propone un planeamiento que idealiza el futuro sin restricciones salvo la factibilidad tecnológica. Su estructura tiene tres niveles: 1) la planeación normativa o lo que ‘debe ser hecho’, 2) la planificación estratégica o lo que ‘puede ser hecho’ y 3) la planificación operativa o lo que ‘será hecho’ (Ozbekhan, 1973).

El planeamiento interactivo de Ackoff considera al proceso de realización como el producto más importante, determina similitudes con situaciones anteriores y singularidades del caso y afirma que el futuro puede ser influido por la acción de los diferentes actores. Se basa en tres principios, 1) el principio participativo como medio de aprendizaje que constituye una finalidad en si misma para el desarrollo, 2) el principio de la continuidad, que permite el monitoreo constante de los cambios y 3) el principio holístico, conformado por la coordinación – interdependencia y la integración – interacción para promover la planificación simultánea de los componentes del sistema (Ackoff, 1983).

El pensamiento estratégico de Ohmae o pensamiento no lineal o no gradual, se diferencia del pensamiento lineal de los sistemas mecánicos y del pensamiento intuitivo, al que no le reconoce sustento en sus conclusiones; a partir de descomponer los problemas en sus partes básicas, identificar sus temas críticos –las ‘claves’- a partir de la técnica de ‘tormenta de ideas’ y encuestas y volver a ensamblar los componentes de acuerdo al modelo deseado, de manera que facilite el descubrimiento de la solución (Ohmae, 1989).

El planeamiento estratégico de Levy o ‘conducta’ estratégica, se basa en la interacción de la organización con el entorno y la adaptación permanente de su configuración para la resolución de problemas, en función de los cambios inmediatos y mediatos de ese contexto a partir de la asignación de recursos tales como energía, materia, información y tiempo. El modelo se define por su capacidad de proponer, interpretar y reaccionar para evolucionar (Levy, 1981).

Lo cierto es que, en el umbral del siglo XXI la planificación se perfila como una práctica política técnica al servicio de la innovación y la reinención del territorio y de sus instituciones; renovando las disciplinas científicas o teorías de la planificación; actualizando los métodos y técnicas del análisis; reenfocando la planificación como acción comunicativa y sistematizando las prácticas y creación de redes (Bermejillo, 1998).

⁴³ “El presente es aquí y ahora, el futuro es también aquí y ahora, aunque se imagine diferente” (Ozbekhan, 1973).

I.5.3. La Planificación Estratégica Participativa

La planificación estratégica participativa (también denominada comunicativa) para el desarrollo de las comunidades y de sus instituciones públicas; se basa fundamentalmente en los enfoques conceptuales de la planificación estratégica situacional y toma aportes de la planificación estratégica empresarial en sus diversas versiones, pero incorpora la participación de los diversos actores sociales en la búsqueda de desarrollo, a partir de la concertación⁴⁴ y el consenso.

Surge como un procedimiento joven en la microhistoria cuyo inicio podríamos situar en un período de transición, durante la segunda mitad del siglo XX, entre el fin del modernismo y el inicio del posmodernismo en Estados Unidos y Europa (White, 1992: 41-74).

Para comprender su origen y rápida instalación en los procesos de desarrollo de numerosas comunidades e instituciones públicas, es necesario reconocer que a diferencia del pensamiento moderno, el pensamiento posmoderno visualiza al mundo ya no como una totalidad, sino como “un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas” (Bauman, 1995: 13). Y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘incertidumbre’, en la que se consolida “la pluralización de los discursos contextualizados por la comunidad y la tradición, que postula el carácter local de la verdad, el juicio y el gusto, algo que la modernidad negó y se propuso superar en la práctica” (Bauman, 1995: 181). Y en el que los procesos o fenómenos imprevistos se incorporan como una variable fundamental en la construcción prospectiva⁴⁵ de escenarios para el desarrollo de las comunidades y sus instituciones públicas.

El sujeto cartesiano es el que surge con la modernidad, o con el período correspondiente al iluminismo con sus notables avances en el terreno de las ciencias duras; su traducción a nuestro campo se hace mediante las propuestas de planificación normativa. El sujeto crítico se gesta dentro de ese mismo período a partir de preguntas que la ciencia tradicional no consigue responder satisfactoriamente y da origen a lo que se conoce como posmodernidad, con su formulación de la planificación estratégica (Testa, 2002: 3).

⁴⁴ La diferencia fundamental es que, mientras la planificación estratégica situacional basa su acción en un proceso que va de la persuasión a la disuasión, llegando a la confrontación, la planificación estratégica participativa basa su acción en la búsqueda de consensos a partir de la concertación.

⁴⁵ La prospectiva se define como la disciplina que estudia las causas y efectos de los futuros posibles y probables basándose en la predicción, la previsión y la prescripción. Adoptamos el concepto de ‘futuro’ sostenido, entre otros, por Selwyn Enzer, del Center for Futures Research de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Administración de Empresas de la University of Southern California, que se basa en considerar que el futuro se compone de la continuación de las tendencias (inercias), más las sorpresas o eventos fuera de control (imprevistos tales como desarrollos tecnológicos, fenómenos naturales, accidentes), más el ejercicio de acciones humanas o cambio de políticas (decisiones) (Enzer, 1983).

Las prácticas locales, al igual que los sistemas de conocimiento, pasan a evaluarse desde las tradiciones propias y las 'localidades'. "Todas las verdades, incluida la de uno mismo, parecen estar atadas al 'tiempo y al lugar'; (y) ...parecen tener sentido únicamente dentro de los límites de un país, el dominio de un reino, la tradición de una nación, ..." (Bauman, 1995: 124).

La noción de comunidad, a la que hoy entendemos como el colectivo de representantes de los diversos sectores y actores socio-económicos que la integran, incluido el Estado, adquiere un significado central para el período; ya no con el sentido premoderno de búsqueda de certezas y seguridad en las relaciones humanas, sino a partir de identificarla como "... el concepto central de la filosofía y de las ciencias sociales autoconcientemente posmodernas... (en las que) abundan los llamamientos a un vocabulario compartido, un mundo común, una comunidad de significados (tradiciones, formas de vida)..." (Bauman 2005: 205-206).

Existe en la actualidad una fuerte revalidación de las relaciones Sociedad – Cultura – Economía – Territorio, que fueron descuidadas por la ortodoxia de la planificación (Bervejillo, 1996).

La planificación, entonces, comienza a definirse "como un proceso de reflexión-acción de un grupo social que pretende desarrollar y alcanzar sus valores. Por medio: de la interpretación de los fenómenos del contexto donde se insertan. ...Y por medio de la investigación de posibles caminos para lograr su cumplimiento" (Forero, 1999: 10).

Interpretar el contexto pasa a significar, estudiar y reconocer las relaciones sociales, culturales, políticas, económicas, logísticas y ambientales, que inciden en los objetivos que se propone una comunidad, para poder diseñar las estrategias y la organización adecuada para alcanzar y sostener esos objetivos, privilegiando incluso la consolidación de las capacidades estratégicas de la organización social, sobre el concepto de plan estratégico.

Cuando hablamos de capacidades estratégicas nos estamos refiriendo al desarrollo de las competencias individuales y colectivas, a la flexibilidad de las estructuras, al cambio en la naturaleza de los procesos de acción y a la modificación de los comportamientos. En síntesis, a la cultura del cambio (ver parágrafo I.2.).

El pensamiento estratégico comunitario, se convierte en un instrumento básico para jugar un papel positivo para el desarrollo social y de cooperación entre las comunidades e instituciones que comparten la meta de conseguir una calidad de vida mejor, imposible sin equilibrio y equidad. Se vuelve indispensable para canalizar la vitalidad participativa de

vecinos e instituciones y poder articularla con los roles y responsabilidades del Estado en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas.

La predisposición al cambio que se genera, pasa a ser la base que permite penetrar en la cultura de la comunidad organizada y crear en ella, un sentido casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos a partir de imaginar una sociedad más abierta, más democrática, acelerando los procesos de descentralización y con ello, el protagonismo creciente de los actores locales, permitiéndoles acceder a la agenda mundial y a que puedan tomarse decisiones estratégicas a todos los niveles, integrándose así la visión global con la local.

La planificación estratégica participativa aparece en la agenda de las comunidades y sus instituciones públicas, como consecuencia de:

- La asunción de nuevas responsabilidades y funciones de las organizaciones públicas, en particular las comunitarias, producto de los procesos de descentralización en curso en algunos casos y de la creciente y permanente multiplicación de las variables a considerar, producto de un entorno complejo y cambiante.
- La visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente en los últimos años y la presunción de que se modificarán mucho más y por lo tanto, es necesario aceptar nuevas pautas de gestión para direccionar el desarrollo, imposibles de asumir sin consensuarlas con el conjunto social.
- La percepción generalizada de que los métodos tradicionales de planificación y gestión tienen una fuerte crítica por su ineficiencia e ineficacia y por no adaptarse a las nuevas circunstancias, básicamente porque no incluyen a la comunidad involucrada.

Este cambio cultural, revaloriza, entre otros, el papel de las instituciones públicas y entre ellas, de los gobiernos locales, convirtiéndolas de administradores de intereses, en protagonistas, orientadores, planificadores y en centros de gestión del desarrollo.

La noción de planificación se resignifica como holística y sistémica en términos 1º) de contexto, a partir de volverlo del objeto de estudio; y 2º) de relaciones, a partir de comprender las partes desde la organización permanente del conjunto como una red de interrelaciones, donde los procedimientos se revisan a partir de un aprendizaje social basado en la experiencia -referida al pasado- pero también en la intuición -referida al

futuro- y donde ese grupo social se reconoce en su propia cultura, es decir con una forma particular de entender y accionar en su propia realidad.

La planificación, así entendida como proceso sistémico, pasa a formar un par simbiótico y flexible con la gestión, en el que se reconocen como elementos interrelacionados, cíclicamente comunicados y sinérgicos: 1º) la interpretación permanente del entorno (diagnóstico situacional y pronóstico de escenarios), 2º) el diseño y la implementación de estrategias (realización de operaciones materializadas en programas, proyectos y acciones con sentido de oportunidad y de prioridad) y 3º) el ajuste sobre la marcha (monitoreo, evaluación y control objetivo y perceptual).

Un plan estratégico participativo que involucre a la comunidad en su conjunto, pasa a significar además, el fortalecimiento de sus instituciones, porque es a partir de éstas que la comunidad puede identificar los catalizadores del crecimiento y generar el ambiente necesario para el progreso colectivo y sustentable. La planificación estratégica permite mejorar el funcionamiento de las instituciones a partir de facilitar la comunicación, estimular la participación, articular sobre intereses divergentes, facilitar la visión de salida a situaciones de crisis⁴⁶ y ayudar a tomar decisiones presentes en función de consecuencias futuras.

La elaboración y la implementación de un plan estratégico participativo “constituye un aporte importante para la construcción de ciudadanía, en tanto permite una socialización de conocimientos respecto de la propia realidad y una evaluación de alternativas respecto de su desarrollo futuro, que contribuyen a la conformación de un capital social que constituye la base de todo proceso de desarrollo local” (Garay, 2003: 4).

Se instala como proceso necesario de afrontar por las comunidades y sus instituciones públicas, en la búsqueda de su desarrollo sustentable integral – socio-cultural, político-económico y urbano-ambiental -, se basa en la previsión del futuro, más que en su planificación. Es un proceso complejo y dinámico, continuo y cíclico, participativo y sostenible, equilibrado y solidario, de acciones implementadas, de evaluación de su efecto y de concertación entre los actores involucrados, para corregir o confirmar rumbos y prioridades.

Se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes a una comunidad y permite prever los problemas del futuro y sus oportunidades de progreso, en función de un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación de la comunidad y su territorio, de

⁴⁶ “La crisis según Gramsci, es el momento en el cual ‘muere lo viejo sin que pueda nacer lo nuevo’” (Zardoya, 2001).

análisis de su proyección, de definición de metas basadas en este estado actual y previsto, en las dificultades a superar y las ventajas a ampliar, en el consenso para alcanzarlas y en la evaluación de resultados y de cambios en el contexto, para reciclar indefinidamente el proceso.

A diferencia de la planificación tradicional, pero en varios aspectos, también de la planificación estratégica situacional, la planificación estratégica participativa parte de las siguientes premisas básicas:

- 1º) La idea de *integridad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional, que identifica problemas y causalidades; porque capta la realidad con toda su complejidad, la que puede o no ser problemática, en un proceso de planificación y gestión, que partiendo de las condiciones de esa realidad, apunta a incidir sobre su evolución, pudiendo definir a través de un procedimiento racional, objetivos y cursos de acción posibles.
- 2º) La idea de *diversidad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que propone la idea de heterogeneidad, en la que se identifican las diferencias entre los actores y sus relaciones, porque considera que los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible una construcción colectiva.
- 3º) La idea de *construcción colectiva*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que considera estrategias de oposición o conflicto, porque prioriza estrategias de cooperación o concertación que permiten compartir un proyecto de transformación de la realidad por parte de un grupo social, donde el proceso es más importante que los productos que genera el proyecto social (Chaves Zaldumbide, 1996⁴⁷).

Al ser una construcción colectiva, la comprensión de las condiciones de la realidad y la definición de objetivos deseables, atraviesa por procedimientos participativos tendientes a profundizar la interacción de diferentes actores sociales a partir de sus intensidades, perfiles e intereses que los mueven a participar, comprometerse y vincularse con un proyecto colectivo desde una práctica democrática. No asegura que las decisiones sean correctas pero ayuda a una comunidad u organización a reconocer y corregir errores.

- 4º) La idea de *integración temporal* que al igual que la planificación estratégica situacional, reconoce que los procesos de planificación estratégica de mediano plazo se dan en el

⁴⁷ Chaves Zaldumbide considera las tres primeras premisas como determinantes de lo que denomina 'planificación comunicativa' y reconoce en Jürgen Habermas y su obra Teoría de la Acción Comunicativa, (1989 [1981], Madrid: Taurus), a uno de sus más importantes precursores.

mismo marco y en el mismo escenario en el que transcurre lo cotidiano y lo urgente; situación que necesariamente se incorpora. Lo estratégico/ estructural y lo urgente/ coyuntural son contemplados en el desarrollo del mismo proceso, considerando que la definición de las acciones operativas que se toman ‘día a día’, integran la definición de una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.

Entre sus otras características podemos destacar:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión, política y comunicación porque reconoce que no hay democracia sin comunicación y no hay desarrollo posible sin comunicación democrática (Perelló, 2001).
- Interpreta el futuro, pero no extrapola el presente porque asume que habrá sorpresas y cambios en las tendencias y deberá buscar salidas, acuerdos y alternativas para adecuarse a los cambios. Es un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de la comunidad y que afectan significativamente su futuro pero no es un conjunto de decisiones de lo que hay que hacer en el futuro, sino de decisiones actuales que pretenden alcanzar objetivos que tendrán repercusiones futuras.
- Significa la adaptación de los recursos y habilidades de una organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas. El pensamiento estratégico indica “que frente a las variables que no podemos manejar (independientes) solo podemos posicionarnos, de modo que su probable evolución nos encuentre en la posición relativa favorable. Y frente a las variables sobre las que podamos incidir (dependientes) apliquemos los instrumentos más adecuados (eficaces) para manejarlas” (Garay, 2003).
- Reconoce la incertidumbre y si bien no la reduce, ayuda a organizarla. “La subestimación de la incertidumbre puede conducir a estrategias que no sirvan ni para defenderse de las amenazas ni para aprovecharse de las oportunidades...(pero) dar por supuesto que el mundo es completamente imprevisible puede llevar ...a abandonar el rigor analítico...y a basar las decisiones...(solamente) en su intuición...” (Courtney, Kirkland y Viguerie, 1987, 4-5).
- Los métodos de evaluación son flexibles, reconocen la singularidad y lo imprevisto y alimentan la acción aprendiendo de lo actuado. Es el resultado lo que valida el procedimiento.

- Los datos están contextualizados y es fundamental su interpretación.

En consonancia con estas premisas, Zingoni propone 10 supuestos básicos para diseñar una metodología de PEP:

1. *Planificación y gestión constituyen una única acción.*
2. *La planificación es un proceso continuo.*
3. *La condición estratégica de la planificación se basa en la identificación de puntos vitales.*
4. *La planificación ha dejado de ser un ejercicio exclusivo del Estado.*
5. *Existe una transferencia del modelo de administración del sistema privado al público, pero deben reconocerse límites.*
6. *La participación implica un compromiso de apertura del conocimiento y de la aceptación.*
7. *Las sociedades se caracterizan por el juego de fuerzas entre diversos grupos.*
8. *La incertidumbre en el futuro es constante.*
9. *El objetivo del desarrollo es más amplio que el crecimiento económico.*
10. *Los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo (Zingoni, 2003: 6-8).*

Con esas características, un plan estratégico participativo es un potente instrumento de gestión que representa un proyecto colectivo y global, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y se convierte en un ‘espacio’ de acuerdos y movilización de la sociedad.

Cuando nos referimos a planificación estratégica participativa, pensamos en un proceso plural, dialéctico, multifacético y continuo, cuya base de sustentación reside en la aplicación de mecanismos de empoderamiento social (ver parágrafo I.2.) por la vía de la participación en sentido amplio (lo público / lo privado / la sociedad civil), componiendo un complejo escenario ‘involucrante’, centrado en el debate y la construcción de consensos no sólo con las organizaciones de la sociedad civil, del sector público y del privado, sino con la comunidad ‘no organizada’ y aún la ‘no participante directa’. Con el ciudadano común que no protagoniza el proceso de gestación ni de implementación del plan, pero opina, se beneficia y/o se perjudica con su gestión⁴⁸ (Tauber, 2006).

Este proceso abarca desde la disponibilidad o generación de información, la adopción de metodologías participativas de definición de la agenda pública (corto plazo), la formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo (corto, mediano y largo plazo), la aplicación de nuevas tecnologías de gestión y la redefinición -en términos organizacionales- de la administración institucional, para hacer frente a los desafíos planteados.

⁴⁸ Los individuos que participan activamente en el proceso de construcción de un plan estratégico participativo, como representantes o no de las organizaciones, oscilan entre el 1 y 3% del total de la comunidad y rara vez superan el 5%.

A modo de síntesis y a los efectos de vincular el desarrollo de los alcances de la Planificación Estratégica Participativa al objetivo de nuestra investigación, proponemos diez preguntas y un conjunto de respuestas ordenadoras (Tauber: 2006):

1º ¿Qué es un plan estratégico participativo?

- Es un proyecto político colectivo de futuro, concertado entre los actores sociales.
- Es un proceso integral (...y no un producto) que aborda las problemáticas socio-cultural, económico-productiva y urbano-ambiental
- Es un plan de acción (...+ su gestión continua).
- Es “una herramienta de gestión del cambio” (Monteverde, 2003: 3) en manos de la gente, útil para la actual y las futuras administraciones municipales.

2º ¿Cuáles son los objetivos de un plan estratégico participativo?

- Penetrar en la cultura de la organización – comunidad y crear en ella, un sentido compartido, casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos (Visión compartida⁴⁹).
- Transformar la realidad a partir de establecer estrategias para promover el desarrollo comunitario y el progreso colectivo, contribuyendo a solucionar los problemas más acuciantes de la sociedad, convirtiendo a la institución o al lugar en foco de atracción social, cultural y económica, mejorando la calidad de vida del conjunto social y la habitabilidad de la institución o territorio (hacia adentro) y posicionándolos en la región y en el mundo (hacia fuera).

3º ¿Cuáles son las características de un plan estratégico participativo? (Mignaqui, 2003)

- Una visión a largo plazo que involucra el presente.
- Considera los factores externos a su comunidad o institución.
- Identifica las ventajas comparativas (apoyándose en sus fortalezas y oportunidades y atenuando las amenazas y debilidades).

⁴⁹ Visión compartida es la percepción colectiva de qué es importante y por qué. El contenido de una auténtica visión compartida no se puede dictar desde afuera, sólo puede surgir de un proceso coherente de reflexión, conversación y concertación. La visión compartida se construye a partir de diseñar procesos continuos donde la gente de todos los niveles pueda hablar con franqueza sobre lo que realmente le importa.

Cada trabajo de equipo, cada subcultura organizacional y cada entidad geográfica deben ser alentadas a forjar su propio sentido compartido y su aporte a la totalidad. Toda organización tiene un destino, un propósito profundo que expresa su razón de ser. Muchos integrantes de la organización, especialmente los que se sienten comprometidos con la misma, poseen un sentido colectivo del propósito de la organización. Cuando los miembros de todos sus niveles han tenido la oportunidad de considerar activamente qué visión y propósito tiene sentido para ellos, todo cambia y la organización se enriquece.

- Construye una Visión o Modelo de comunidad o institución deseable integrando todas las dimensiones de la realidad compleja.
- Presenta mayor flexibilidad para enfrentar los cambios.
- Se centra en temas críticos, en oportunidades y problemas que enfrenta una comunidad.
- Está orientado a la acción.
- Fomenta y amplía la participación comunitaria.
- Promueve una nueva cultura de la administración pública, induciendo procesos de modernización.

4° ¿Cuáles son las condicionantes de un plan estratégico participativo?

- La velocidad, intensidad e incertidumbre de los cambios operados a escala global, nacional y sus efectos locales e institucionales.
- La redefiniciones en curso (políticas, ideológicas, institucionales, culturales) en torno a la orientación estratégica del futuro modelo de desarrollo nacional y en consecuencia de regiones, provincias, municipios e instituciones de la comunidad.
- La complejidad creciente de los procesos comunitarios e institucionales y sus dinámicas.
- La diversidad de agentes e intereses que interviene en el desarrollo comunitario e institucional.

5° ¿Cuáles son las condiciones para el éxito de un plan estratégico participativo?

- Posicionar a las comunidades y sus instituciones públicas respecto del conjunto de procesos sobre los que tenemos pocas posibilidades de incidir y contar con las herramientas adecuadas para manejar las variables sobre las que podemos incidir.
- Procurar la máxima participación comunitaria -de los actores públicos y privados-: del Estado, de las instituciones, de las empresas y de toda la comunidad.
- Lograr que la participación sea representativa y que garantice la legitimación social del plan y de las decisiones tomadas.
- Obtener de la participación, el compromiso de las instituciones y actores locales para la promoción del desarrollo colectivo.
- Conseguir la articulación de esfuerzos y recursos económico-financieros, políticos, técnicos y comunitarios para la gestión e implementación de los proyectos.

6° ¿Qué requiere un plan estratégico participativo?

- Vocación de desarrollo sustentable.
- Sensación generalizada de crisis de crecimiento o de pérdida de oportunidades.
- Compromiso de las instituciones y actores locales para la promoción del desarrollo colectivo.
- Existencia de actores que acepten la articulación.
- Máxima participación comunitaria.
- Liderazgo de representantes de los distintos sectores.
- Participación representativa y que garantice la legitimación social del plan y de las decisiones tomadas.
- Conseguir la articulación de esfuerzos y recursos económico-financieros, políticos, técnicos y comunitarios para la gestión e implementación de los proyectos.
- Disponer de la infraestructura suficiente para definir el plan, su control y seguimiento.

7° ¿Qué permite un plan estratégico participativo?

- La generalización de un pensamiento estratégico en la comunidad.
- Identificar tendencias, oportunidades y objetivos prioritarios.
- Programar eficientemente la asignación de esfuerzos y recursos concentrándolos en temas considerados importantes y/o críticos.
- Generar escenarios de consenso y compromiso para la acción entre el sector público y privado.
- Instrumentar articulaciones entre sectores para una actuación integral.
- Incluir las acciones operativas que se toman 'día a día', en una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.
- Combinar las características propias de la realidad, con las expectativas de los distintos actores.
- Articular una secuencia operativa clara, con técnicas de proyecto sencillas, recursos acotados y tiempos acordes con las posibilidades de cada gestión.

“Aunque la participación parezca indispensable desde un doble punto de vista ético y práctico, tiene sus límites” (Hermet, 2000: 228). Sin embargo, los procesos de participación comunitaria permiten (Tauber, 2006):

- Identificar las potencialidades de la sociedad civil y la comunidad en general, con el objeto de analizar las posibilidades de implicación en los procesos de construcción de proyectos y operativas decisionales.
- Identificar demandas, necesidades y potencialidades de concertación de la comunidad.
- Proponer modelos de concertación y consenso en los procesos de construcción de proyectos y programas.
- Actuar sobre la innovación de los sistemas de diseño, planificación, ejecución y evaluación de los recursos en procesos de coparticipación con la comunidad.
- Identificar las necesidades de adecuación normativa y el funcionamiento de las instituciones a los nuevos retos de la participación social y comunitaria.
- Mejorar los sistemas de decisión interinstitucionales, en aras de una mayor eficacia y eficiencia de la actuación.
- Desarrollar procesos de fortalecimiento institucional de las instituciones de la comunidad.
- Establecer planes específicos de formación y capacitación dirigidos a las instituciones, que mejoren su propio funcionamiento y que hagan más efectivas sus capacidades para intervenir en procesos de participación.
- Establecer sistemas de indicadores de resultados operativos, pero también por niveles de satisfacción social en las prestaciones de los servicios a desarrollar.

8º ¿Qué comprende un plan estratégico participativo?

- El conocimiento profundo de la situación actual de la comunidad.
- La fijación de los objetivos comunes a la comunidad.
- La identificación de los obstáculos que puedan impedir o demorar alcanzarlos.
- Las acciones y procedimientos para alcanzar esos objetivos.

9º ¿Qué identifica un plan estratégico participativo?

- Las propuestas basadas en un diagnóstico de problemas y potencialidades orientadas a las necesidades de la comunidad.

- Las alternativas viables de desarrollo para satisfacer las necesidades en el menor lapso de tiempo posible.
- Las alternativas con mayor consenso social.

10° ¿Qué involucra la metodología de un plan estratégico participativo?

- Un *diagnóstico* que identifique el estado actual de situación, mediante un *análisis* de esa situación que además, defina el contexto y las posibilidades de desenvolverse en el mismo.
- Un *pronóstico* que identifique los escenarios posibles en los que deberá insertarse cualquier propuesta de desarrollo.
- Una *visión compartida* (objetivo general) del horizonte deseable y posible de alcanzar.
- La identificación de la *misión o rol* (modelo de desarrollo) que puede cumplir con éxito esta comunidad.
- Un conjunto de *estrategias* para alcanzar esa visión en un tiempo determinado, precisadas en *programas, proyectos y acciones*.
- Una *valoración* de resultados para reciclar el proceso, superando la instancia anterior.

I.5.4. Los Planes Estratégicos para el desarrollo comunitario, estado actual

En este párrafo haremos una breve semblanza del panorama demográfico y urbano presente y futuro en el que se enmarca el desarrollo de las instituciones, entendiéndolo como un factor desencadenante en la evolución de la planificación estratégica participativa como herramienta de gestión comunitaria y posteriormente institucional, elemento fundamental para situar a nuestro objeto de estudio.

El siglo XX tuvo como característica determinante la explosión demográfica del mundo, la urbanización de su localización y una impresionante aceleración en los procesos tecnológicos, en particular los comunicacionales (ver párrafo I.1. y I.7.1.); que condicionó fuertemente los cambios que acabamos de analizar (ver párrafo I.5.) en los alcances y métodos de la planificación y gestión del desarrollo comunitario y de sus instituciones.

El siglo se inició con una población de unos mil seiscientos millones de habitantes y terminó con más de seis mil millones, de los cuales, hoy más del 50% habita en zonas

urbanas⁵⁰, cuando en el inicio del siglo, las ciudades no reunían al 15% de la población (Evolución de la población mundial, 2007). “A escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2.840 millones en 2000” (Satterthwaite, 2006: 1), multiplicándose por trece en sólo cien años⁵¹.

El territorio urbano, sin embargo, mantiene una ínfima proporción de la superficie mundial. “Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, todos los asentamientos urbanos (incluidos parques y zonas edificadas) cubren sólo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta. Esto significa que aproximadamente 3.300 millones de personas ocupan una superficie inferior a la mitad de la de Australia” (Martine, 2007: 45).

Sin embargo, “el número y la proporción de habitantes urbanos seguirán aumentando aceleradamente. Hacia 2030, la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas. En comparación, se prevé que la población rural del mundo disminuirá en unos 28 millones entre 2005 y 2030. La mayor parte de este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo” (Martine, 2007: 6).

Efectivamente, las Naciones Unidas proyectan para el año 2025 una población de nueve mil millones de habitantes, con un 60% de población urbana y una paulatina desaceleración en el ritmo de crecimiento para el resto del siglo. Esto indica que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años.

“En la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo” (UNFPA, 1996: 1) y “contrariamente a la creencia general, lo probable es que el grueso del aumento de la población urbana ocurra en ciudades medianas y pequeñas, cuyas capacidades de planificación y ejecución pueden ser sumamente débiles” (Martine, 2007: 2-3).

A esta situación se le agregan otras variables aún más complejas: “[A] principios de ese siglo, el 40% de la población estaba empleada en la producción de alimentos; a fines de siglo, esa proporción sólo era del 3%. Lo que ocurrió con la agricultura sucede hoy en la producción de bienes industriales, de acuerdo con algunos cálculos, el volumen total de

⁵⁰ Generalmente, se considera población urbana a aquella que integra comunidades cuya cantidad de habitantes supera las 2.000 personas.

⁵¹ En 1990 había 280 áreas metropolitanas que superaban el millón de habitantes y de ellas dieciocho (Beijing, Bombay, Buenos Aires, El Cairo, Calcuta, Londres, Los Angeles, México, Moscú, Nuevo York, Osaka-Kobe, París, Rin-Ruhr, Río de Janeiro, Sao Paulo, Seúl, Shanghai y Tokio-Yokohama) tenían más de diez millones de habitantes. (Un futuro urbano, 2006) En el año 2000 ya había 388 ciudades en el mundo con 1 millón o más de residentes. Para el año 2015, se proyectan 554 ciudades como esas (Artehistoria, 2006).

productos fabricados actualmente por la industria sólo requeriría, dentro de 25 años, alrededor del 5% del total de la mano de obra” (Bauman, 1995: 249).

En las naciones llamadas del Grupo de los Siete (G-7): Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón; a principios del siglo XX entre el 30 y el 50% de la PEA trabajaba en el sector primario, entre el 20 y el 30% en el secundario y entre el 10 y el 20% en el terciario. Sin embargo, al terminar el siglo, en ninguno de esos países había más del 8% de la PEA en el sector primario y en todos había más del 70% en el sector terciario (Castells, 1996).

Según cálculos de los economistas Boxberger y Klimenta, si se pusieran en acción todas las tecnologías disponibles que sustituyen trabajo humano, por ejemplo, solamente en Alemania serían eliminados diez millones de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, si se accionara todo el potencial de ‘racionalización’ disponible, la producción de bienes y de servicios podría ser llevada a cabo por el 20% de la población alemana. El 80% quedaría para siempre sin trabajo (Boxberger y Klimenta, 1998: 86).

En términos generales, una característica sobresaliente del crecimiento de la población urbana en el siglo XXI es que se compondrá, en gran medida, de personas pobres (UN, Proyecto del Milenio, 2005) y la atención prestada hasta el momento al desarrollo de las ciudades, en los casos más felices y responsables, “se ha centrado en gran parte en las preocupaciones inmediatas, problemas como la manera de albergar a los pobres y mejorar sus condiciones de vida; como generar empleos; como reducir la huella ecológica de las ciudades; y como mejorar la gobernabilidad y gestionar mejor sistemas urbanos cada vez más complejos. Todas esas cuestiones son obviamente importantes, pero quedan eclipsadas en comparación con los problemas suscitados por el inexorable crecimiento futuro de la población urbana” (Martine, 2007: 2).

A fines del siglo XX, esta condición acumula nuevos y difíciles requerimientos para el tratamiento de las comunidades y sus territorios, como la necesidad de considerar al agua como recurso limitado, a la energía sustentable como la piedra angular del desarrollo sustentable, a la información y las comunicaciones y sus potencialidades como instrumentos para incrementar la democracia y la equidad, a la participación, la solidaridad, el cuidado del medio ambiente y la salud como parte necesaria de la cultura de una comunidad; y a la racionalidad en la gestión del suelo, en el uso del transporte y en el acceso a la infraestructura básica como condiciones básicas para el asentamiento de una comunidad y el desarrollo de sus instituciones (UNCHS, 1996).

En este sentido, entre los nuevos roles que las comunidades urbanas comienzan a asumir o aspirar, se destacan:

- *Constituirse en centros o nodos de actividad económica nacional e internacional, impulsando el progreso económico y social de la región, formalizando nuevas relaciones productivas e institucionales, estableciendo alianzas y acuerdos que generen nuevos ámbitos de discusión de los gobiernos locales, sobre la base de aprovechar eficazmente las oportunidades y las sinergias entre el sector privado y el sector público.*
- *Desarrollar una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas considerando la localización de factores claves como las infraestructuras, el suelo industrial de calidad, las áreas de nueva centralidad y las zonas de actividades logísticas y de servicios avanzados a las empresas.*
- *Estructurar las relaciones de cooperación, complementariedad y competencia con los otros centros urbanos de la región.*
- *Establecer un marco de gestión planificada donde se acuerden estrategias de actuación coherentes que tiendan a reequilibrar el territorio, las actividades, las inversiones y la población.*
- *Promover la implantación de nuevos modelos de cooperación entre empresas y entre el sector público y el sector privado.*
- *Generar mecanismos con capacidad para redistribuir la riqueza y equilibrar las desigualdades sociales generadas por la elevada concentración económica, mejorando el nivel de vida de los ciudadanos.*
- *En resumen, la gestión de la ciudad deberá aportar soluciones a cinco cuestiones básicas de nuestra época:*
 - *Las infraestructuras de servicio.*
 - *La calidad de vida creciente.*
 - *La equidad e integración social.*
 - *La gobernabilidad del territorio.*
 - *El nuevo soporte económico (Plan Estratégico de Rosario, 1998:14).*

“A medida que avanza la globalización, el masivo crecimiento urbano futuro es a la vez inevitable y necesario, pero la manera en que se produzca ese crecimiento puede representar una enorme diferencia. Las ciudades necesitan una estrategia a más largo plazo para el cambio previsto” (Martine, 2007: 67).

“La expresión ‘gobernabilidad urbana’... equiparada a ‘gestión urbana’, se ha llegado a interpretar como la conjunción de la responsabilidad gubernamental con la participación ciudadana. En general, se refiere a los procesos de alianza y concertación entre los gobiernos urbanos locales y otros organismos públicos con diferentes sectores de la sociedad civil para dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas” (Martine, 2007: 67).

En ese contexto (ver parágrafo I.5.3.) la planificación estratégica y gestión comunitaria e institucional, con distintos enfoques y grados de participación comienza a constituirse, desde hace unos veinticinco años, en una alternativa para organizar los procesos de desarrollo finalmente sustentable y endógeno (ver parágrafo I.4.). El fenómeno urbano tiene una incidencia determinante, pero la práctica también se extiende en pequeñas y

medianas comunidades y (como veremos en el capítulo II), se traslada a muchas organizaciones públicas de perfil comunitario como las universidades.

El primer Plan Estratégico conocido para el desarrollo de una comunidad, construido con una metodología diseñada a ese efecto, “fue elaborado para la ciudad de San Francisco en 1982⁵²”. A partir de esa primera exitosa experiencia, en la mitad de la década, unas 25 ciudades norteamericanas contaban con su plan, “destacándose las experiencias realizadas en las ciudades de Nueva York, Chicago, Detroit, Miami, Filadelfia, (Los Ángeles, Baltimore, Boston), Memphis, Pasadena, San Antonio, Dallas, Fort Worth y Cleveland.” (Fernández Güell, 1997: 11) En la actualidad, el concepto está incorporado y generalizado en numerosas ciudades.

En Europa, a diferencia de la experiencia norteamericana, este proceso tiene su origen en el sector público, aunque con una fuerte convocatoria al sector empresario e institucional. Se inició en España en 1987 y se aplicó en 1988, cuando la ciudad de Barcelona decide convocar a la Comunidad y a sus instituciones para definir una visión compartida de su desarrollo y el conjunto de estrategias para promoverlo y alcanzar objetivos comunes, con miras a los Juegos Olímpicos de 1992 (Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000, 1990: 19).

En un clima de expansión económica y siempre priorizando la atracción de recursos exógenos, siguiendo a sus pares norteamericanos, a este primer plan le sucedieron en España, hasta la primera mitad de la década del noventa, un puñado de planes entre los que se destacan los de Bilbao (1989), Jerez (1991), Cádiz (1991), Gijón (1991), Córdoba (1992), Madrid (1993), Málaga (1993), Murcia (1993), Valencia (1994) y Zaragoza (1994), por nombrar a los más exitosos.

Recién en la segunda mitad de la década del noventa, con la globalización protagonizando a pleno la tercera etapa del proceso de mundialización, pero en el marco de un clima recesivo en España, estos procesos se multiplican pero prestándole más atención a las condiciones de competitividad de las economías locales y el potencial de desarrollo de los recursos endógenos (Sánchez Ruiz, 2001). Se destacan los planes de Sevilla (1999), Granada (1999), Huelva (1999), la primera (1994) y segunda (1999) revisión del Plan de

⁵² El plan de San Francisco, elaborado en su primera versión por el sector empresario, con prescindencia del Estado local, tuvo como objetivo mejorar las cuentas fiscales a partir de atraer a aquellas empresas que preferían trabajar en el medio urbano. San Francisco es la ciudad importante más cercana a Silicon Valley, área de alta concentración industrial de unos 100 km. de diámetro, al sur de San Francisco. Es un espacio emblemático de innovación impulsado en la década del setenta por la Universidad de Stanford, originalmente de semiconductores y ordenadores y luego de tecnologías de la información (PCs, Softwaers, Internet), que evoluciona hacia la biotecnología y la nanotecnología (Font, 2000).

Barcelona, Pamplona (2000), Mérida (2001), San Sebastián (2001) y la primera revisión del Plan de Málaga (2001).

Desde el punto de vista técnico "...se caracterizaron por una mayor madurez metodológica, una mayor sofisticación de los instrumentos de análisis y una mayor coordinación entre las administraciones públicas ..." (Fernández Güell, 1997: 11).

En la actualidad, existen en España más de un centenar de planes estratégicos involucrando comunidades que suman unos cuarenta millones de personas (Ebrópolis: 2001: 38).

En el resto de Europa su desarrollo aún hoy es incipiente, con referencias importantes pero puntuales en Italia (Milán), Portugal (Lisboa) y Holanda (Róterdam). También en París y Londres -aunque en estos dos casos, parciales y subordinados a la planificación urbana-, Birmingham y Glasgow.

En el resto del mundo, esta forma de planificación y gestión del desarrollo comunitario, tiene una difusión aún menor; pero en Latinoamérica, la experiencia española incentiva la planificación estratégica de ciudades a partir del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU-, organismo creado en 1993 (Red de Ciudades, 2006). Asociadas al CIDEU, inicialmente realizan sus planes Montevideo (1994), La Habana (1994), Cartagena de Indias (1994), Río de Janeiro (1995), Tijuana (1995), Bogotá (1997) y Santiago de Chile (1998). Otras ciudades realizan experiencias semejantes por su cuenta: Porto Alegre desde los inicios de la década con su presupuesto participativo, Medellín (1995), Rancagua (1997), Cochabamba (1998), Santa Cruz de la Sierra (1998), Trujillo (1999), La Paz (2000) y varios distritos de Lima (2000) (Steinberg, 2001).

En el año 2007, sólo en el CIDEU, se identifican unas sesenta ciudades Latinoamericanas, entre ellas trece capitales. No obstante, muchas otras comunidades latinoamericanas desarrollan, con variantes metodológicas y particularidades procedimentales, este proceso de gestión basado en la planificación estratégica participativa para alcanzar un desarrollo endógeno sustentable.

En la Argentina, incentivada además por una mayor autonomía de los municipios, otorgada en un proceso de reformas de constitucionales provinciales que se inicia en la década del ochenta y confirma con la reforma de la Constitución Nacional de 1994; se destacan los planes de Córdoba (el primero de los planes en la Argentina, iniciado en 1993, pero ejecutado desde 1996), Catamarca (1996), Rafaela (1996), Bahía Blanca (1997) y Rosario (1998), a los que posteriormente se suman Morón (2001), Buenos Aires (2002), San

Martín (2004) y Mar del Plata (2004) y otros en ciudades intermedias del interior como Gualeguaychú (2001), Comodoro Rivadavia (2002), San Rafael (2002), Ushuaia (2003) y General Acha (2005). En la provincia de Buenos Aires, a partir de los últimos años de la década del noventa, comienza un proceso que culmina con unas treinta comunidades de diverso tamaño que en la actualidad cuentan con planes estratégicos participativos (Tauber, 2006).

Se destacan Junín (1999), Villa Gesell (2000), Tres Arroyos (2000), Región del Tuyú (2001), San Pedro (2002), Dolores (2002), Rauch (2002), Suipacha (2002), Chivilcoy (2003), Brandsen (2003), General Belgrano (2003), Ramallo (2004), General La Madrid (2004), Carlos Casares (2004), Carlos Tejedor (2005), Región del CODENOBA (2005) y Marcos Paz (2006).

Dado el escaso tiempo en el que se viene implementando esta experiencia, los actores clave en el desarrollo del plan tienen una formación incipiente e incompleta para protagonizar estos procesos y en éstos, a su vez, no se diseñaron ni se articularon totalmente los dispositivos⁵³ y tecnologías necesarias y eficaces para el desarrollo óptimo de todo el ciclo, incluyendo las informacionales y las comunicacionales.

I.6. Evolución contemporánea del concepto de gestión pública de las organizaciones: de la administración clásica a la gestión asociada y la gobernanza

Una definición elemental de *gestión* de las organizaciones, podría identificarla como 'la acción y efecto de administrar', condición claramente influenciada por las teorías de la administración tradicional (RAE, 2007). Sin embargo, el concepto de gestión de las organizaciones afrontó un largo proceso evolutivo que terminó incluyendo el concepto de administración en un alcance integral más complejo y que comienza en los albores del siglo XX, en plena segunda revolución industrial y consecuente internacionalización de los flujos de intercambio y aceleración de la urbanización de la sociedad, y hace su síntesis en los inicios del siglo XXI, cuando la revolución ya no es industrial sino tecnológica, en particular comunicacional, el intercambio es on line y en red en una economía globalizada, y la sociedad no sólo es definitivamente urbana, sino que avanza en los mecanismos de concertación y participación en la toma de decisiones en las organizaciones públicas, de

⁵³ El alcance del término dispositivo al que nos referimos nos identifica con el dado por Foucault, que como bien sintetiza Mattelart (1997: 67), "remite a la idea de organización y de red. Designa un conjunto heterogéneo que abarca discursos, instituciones, estructuras, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos y proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas."

particular pertinencia para nuestra investigación. En el presente párrafo, analizaremos ese desarrollo.

Frederick Taylor y Henry Fayol son considerados los fundadores de la escuela clásica de administración de las organizaciones; una corriente racionalista –positivista-, que se asimila al taylorismo, con los principios tradicionales de división del trabajo, fundamentados en hipótesis más o menos explícitas:

El trabajador tiene motivaciones económicas; es un ser racional que tiene una conducta lógica; es necesario instaurar un sistema de control de la actividad de los individuos; la apreciación de la eficacia de conductas se realiza según la medida de la productividad y el respeto a los procedimientos; la organización puede optimizarse sobre la base de algunos principios clave: división del trabajo basada en la especialización, estructura jerárquica que permita a cada empleado tener como referente a un único responsable, sistema de reglas y procedimientos escritos, racionalidad del proceso de decisión fundada en informes, etcétera (Bartoli, 1992: 30).

La obra de Taylor, *Principios de la Administración Científica*, de 1911 y fundamentalmente la obra prima de Fayol, *Administración industrial y general*, de 1916 definen que la tarea de la administración, consiste en interpretar los objetivos de la organización y traducirlos en acción institucional mediante “previsión, organización, mando, coordinación y control” de todas las actividades que implican relaciones humanas y tiempo y que se realizan en las diversas áreas y niveles de la organización para conseguir esos objetivos (Fayol, 1916: p.1, cap.1).

Conviene situarse en el contexto de la época al analizar los trabajos de Taylor y Fayol ya que a finales del siglo XIX y hasta principios del XX, miles de hombres y mujeres se precipitaron a las empresas e incluso al trabajo en las minas...Pero estas personas provenían de un medio rural sin duda aún más penoso, caracterizado por la falta de recursos, higiene y autonomía personal (Bartoli, 1992).

Esta primera concepción de la administración de las organizaciones que identifica a la administración como ciencia, termina consolidándose como el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y el empleo de todos los demás recursos organizacionales disponibles, generando un ambiente en el que las personas trabajen en grupo en forma coordinada, con el propósito de alcanzar con eficacia (logro de objetivos y aprovechamiento de las oportunidades) y eficiencia (productividad en el uso de los recursos o logro de objetivos con el mínimo de recursos), las metas establecidas por la organización.

Dicho de una manera más simple, la administración tradicional se puede conceptualizar “como un proceso de orientación de unos recursos, tiempos, espacios y capacidades

humanas, directamente relacionados con los principios de eficacia y de eficiencia” (Forero, 1999: 6) que consiste en darle forma, de manera consistente y constante a las organizaciones.

Esta visión de la administración de las organizaciones originada a principios del siglo XX en Europa y luego extendida a América, no sólo está orientada a la empresa y a la producción, sino que se generaliza, involucrando “el desarrollo de la función pública moderna que requiere en nuestros días (sic) un cuerpo de trabajadores especializados, altamente calificados, preparados para su tarea profesional por muchos años de formación” (Weber, 2004: 48).

La gestión pública adquiere, en este marco, una identificación con los procedimientos de la administración; y el complejo y constante proceso de articulación de esas variables, posiciona a la gestión, para esta orientación administrativa, al igual que para la planificación tradicional (ver parágrafo I.5.1.), como un conjunto de acciones contenidas en un plan, destinadas a organizar, con una clara definición de funciones, tiempos y recursos; una serie de procedimientos jerarquizados para alcanzar objetivos específicos, involucrando los tres grandes componentes jerarquizados de la organización, con funciones identificables por etapas: “formular, ejecutar y evaluar, dando prioridad al componente de la ejecución. Bajo este postulado se puede afirmar que la gestión tiene una definición y orientación claramente instrumental y pragmática” (Forero, 1999: 7).

Esta orientación pragmática es consecuente y pone a todo mediador en una condición en la que queda “afectado por el positivismo gestor, ese...utilitarismo que estimula la búsqueda de instrumentos epistemológicos que permitan neutralizar las tensiones a través de soluciones técnicas” (Mattelart, 1997: 126).

Las primeras reacciones al Taylorismo las reúne la escuela behaviorista⁵⁴ o el movimiento de relaciones humanas, entre las que podemos encuadrar: 1) La experiencia de Hawthorne (nombre de los talleres donde tuvo lugar entre 1924 y 1932) en Chicago analizados por Elton Mayo, que manifestaba: la importancia de la participación en la motivación y de la introducción de cambios capaces de romper la rutina, además de los fenómenos de liderazgo en los grupos de trabajo, la influencia de la vida grupal en el trabajo individual y la existencia de factores informales en la relación motivación – eficiencia (Mayo, 1933). 2) La supresión del asalariado mediante su participación en los beneficios, idea de la que participa

⁵⁴ Este vocablo de origen anglosajón: "behavior" significa comportamiento. El behaviorismo es una corriente o escuela que postula el estudio rigurosamente empírico del hombre, mediante la observación directa de su comportamiento.

el francés Dubreuil que propuso hacer del obrero un ‘pequeño patrón’ (Dubreuil, 1935). 3) La pirámide de jerarquización de necesidades o motivaciones humanas de Maslow que de la base a la cúspide ordenaba las necesidades fisiológicas fundamentales, las de seguridad, las sociales de pertenencia, las de estima y las de realización personal (Maslow, 1943). 4) Los estudios de poder y de autoridad planteados por Mary Parker Follett y su relación con los modos de organización y coordinación (Parker Follett, 1942); y posteriormente también por Mc Gregor, quien sostuvo que el estilo de autoridad de cada miembro del conjunto depende de la concepción que cada uno tenga de la autoridad (Mc Gregor, 1971). 5) Y los factores de satisfacción en el trabajo y la dirección participativa analizados por Herzberg y Likert en las décadas del sesenta y setenta, que plantearon la información descendente y la comunicación en los equipos de trabajo (Herzberg, 1966), (Likert, 1974).

El behaviorismo evoluciona desde la década del cincuenta hacia un ‘enfoque sociológico’ de la administración de las organizaciones, que plantea que las organizaciones ideales o perfectas no existen, sino que se adaptan a su estado de situación interna y externa, generando dos corrientes caracterizadas como el ‘movimiento sociotécnico’ que evolucionó con respecto al behaviorismo al considerar al medio tecnológico como una variable de estudio y plantear que los obstáculos técnicos y sociales actúan unos sobre otros (Emery y Trist, 1965); y el análisis peyorativo de las burocracias por ejemplo de Crozier (1984), que las caracteriza como equilibradas a partir de sus disfunciones e incapaces de corregirse en función de sus errores.

El tipo de organización burocrático se refleja con claridad en la gestión pública, en la que el modelo es jerárquico, piramidal y rígido en la predeterminación de las funciones y procedimientos en cada nivel de la estructura. Interesa el proceso, es decir los procedimientos y las normas más que los productos o los resultados.

En el modelo de organización burocrática, la toma de decisiones se correspondía con sociedades en las que la información circulaba con lentitud. Por lo tanto, desde el Estado las decisiones se tomaban de acuerdo con una racionalidad técnica.

Otra característica del modelo es que ofrece fuerte estabilidad laboral, y basa la carrera del personal en la antigüedad. Esto tampoco es casualidad. Se hizo, como todos lo saben, para preservar la administración de los cambios políticos.

Uno de los objetivos de esta organización burocrática es alcanzar el máximo control posible de la gestión. Por lo tanto, una tercera característica de esta organización es la lentitud. Es una organización pensada para funcionar lentamente. La lentitud de los Estados así organizados no es casual sino intencional.

Y tal vez la idea que más interese subrayar en este momento para el desarrollo posterior del tema de la gestión pública es que, en la organización burocrática, sólo quienes están en la cúspide de la pirámide tienen acceso a la información necesaria para tomar decisiones. De modo que la toma de decisiones está claramente centralizada.

El resultado es una organización en la que las competencias de los funcionarios están delimitadas con claridad, la toma de decisiones está centralizada y la ejecución de los actos administrativos es controlada previamente” (Stuhlman, 2001: 67 y 62-63).

Por esos años, nace la ‘escuela gerencial’, que evoluciona hasta hoy y que le incorpora a los aspectos técnicos del taylorismo, humanos del behaviorismo y sociales de la escuela sociológica; aspectos referidos a la información y la decisión así como la organización y la estrategia.

Laurence y Lorsch (1967), consecuentes pero avanzando sobre el pensamiento de la escuela sociológica, plantean que en cualquier modo de organización los hechos pensados pueden suceder o no, y esa contingencia debe ser considerada y analizada buscando una respuesta a los problemas propios de una situación dada.

Simon (1945), plantea que “la racionalidad limitada corresponde al hecho de que el hombre, si no puede disponer de una información perfecta en el momento de elegir, se conforma con la primera solución que le parece satisfactoria. La información es, por lo tanto, un factor capital para la eficacia. En consecuencia, la descentralización halla aquí su justificación, porque una buena decisión deriva de la proximidad entre la fuente de información y su lugar de utilización” (Bartoli, 1992: 42) posibilitando la innovación en la gestión, y “la gestión de la innovación sólo es posible si hay gestión del conocimiento y gestión de la información” (Sánchez Albavera, 2003: 74).

Ansoff (1965), que también interpreta este movimiento en las décadas del cincuenta y sesenta, plantea que la estrategia es esencial, puesto que el medio se ha vuelto imprevisible. Sin embargo, entiende que “la estrategia no es un conjunto de procedimientos y programas: se inscribe en el marco de orientaciones políticas y se basa en la determinación de un sistema de objetivos y criterios de acción que orientarán la actividad de la empresa” (Bartoli, 1992: 42) o de la institución.

La escuela gerencial, que encuentra en la planificación estratégica el cause ideal para su visión general, plantea la ‘administración por objetivos’”, que sintetiza bien Drucker (1954) como ‘dirección por objetivos’. En la DPO, los objetivos fijados por el equipo de dirección general de una organización son asumidos por sus miembros, los que se los auto asignan en base a un método participativo, según la propuesta francesa (Gélinier, 1968). “La DPPO requiere que haya un espacio de concertación en toda la empresa (o la institución), mientras que éste, si existe, a menudo sólo abarca la parte jerarquizada de la pirámide...” (Bartoli, 1992: 44).

El concepto de gerenciamiento se asimila al de gestión, planteando que “gestionar o gerenciar es trabajar con y a través de personas y grupos para alcanzar los objetivos de una organización” (Sánchez Albavera, 2003: 33). La gestión por objetivos tuvo una marcada evolución desde sus inicios en la década del cincuenta y hoy es una herramienta ejecutiva de la planificación y gestión estratégica y participativa, que vista desde la gestión pública, involucra a nuestro objeto de estudio.

“El eje de la cuestión no radica en la planificación estratégica sino en la operativa. No existe un nexo eficaz entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implanta una ‘gestión pública por objetivos’ ” (Sánchez Albavera, 2003: 7). Esta visión muestra que vale la pena enumerar sus características fundamentales:

- Es dinámica e integra la necesidad de la organización de lograr sus metas con las necesidades de contribuir al desarrollo de sus miembros.
- El superior y los subordinados definen conjuntamente las metas de la organización; las áreas principales de responsabilidad de cada individuo, en términos de los resultados que se esperan de él; y estos parámetros se utilizan como guías operativas de la gestión.
- Permite a los miembros de una organización unir, ordenar y coordinar sus capacidades para alcanzar logros comunes.
- Utiliza al máximo el potencial y la capacidad de cada recurso de una organización, imprimiéndole, al mismo tiempo, una orientación.
- Trabaja en equipo, armonizando las aspiraciones personales de los interesados con el bien común.
- Todo el trabajo se organiza en términos de resultados específicos que deben alcanzarse en un tiempo determinado, de forma tal, que contribuyan al logro de los objetivos de la organización.
- Al principio de un período que se pretende evaluar, superior y subordinado, discuten los resultados específicos que deben obtenerse, midiéndolos siempre que sea posible.
- Enfatiza las metas que deben alcanzarse y que para su óptima realización, exige objetivos específicos que deben establecerse en cada puesto” (Sánchez Albavera, 2003: 35).

Progresivamente, los años setenta y ochenta mostraron la complejidad de las relaciones dialécticas e interactivas entre organización, estrategia, tecnologías, estilo de administración, cultura interna y fenómenos de poder. Ante tantas variables, ya no es cuestión de soñar con la solución organizacional ideal. Paralelamente, la creciente necesidad de reactividad y de capacidad de adaptación a los movimientos del medio hizo preferibles –al menos en las intenciones, si no en la práctica- las

estructuras flexibles que se sustentan en la determinación de objetivos flexibles, descentralizados, medibles y negociados (Bartoli, 1992: 46).

En la administración y gestión actual, ya estratégica, de las organizaciones, se plantea que la contingencia requiere de la flexibilidad y coherencia del conjunto de los procesos organizacionales (Mintzberg, 1982), (Gélinier, 1984) y por eso la participación, la tecnología, la cultura y el comportamiento definen la relación en términos de representación, entre el individuo y la organización.

Las características contemporáneas de la organización sintetizan la evolución de las teorías en su proceso histórico, en tener una finalidad conocida por todos los miembros del grupo, distribuir roles y tareas a realizar, la existencia de una división de la autoridad y el poder formal, tener una duración indeterminada (misión permanente) o de acuerdo a un objetivo en particular, poseer un sistema de comunicación y coordinación y tener criterios de evaluación y control de resultados (Bartoli, 1992).

Las teorías actuales de la administración, por su parte, estudian distintos tipos de organizaciones desde el punto de vista de la interacción e interdependencia⁵⁵ de cuatro o cinco variables principales –según la corriente–, cada una de las cuales es objeto específico de estudio. Para algunas corrientes, las cinco variables básicas son ‘tareas, estructura organizacional, personas, tecnología y ambiente externo’ (Cabrera, 2006: 5). Para otras, las cuatro variables básicas son ‘cultura, comportamiento, estrategia y estructura (Bartoli, 1992: 19). De todos modos, en una u otra clasificación, las variables se incluyen recíprocamente como componentes.

Lo cierto es que el comportamiento de estas variables es complejo⁵⁶ ya que cada una ellas influye y es influenciada por las demás; y si se modifica una ellas, las otras también se modifican en mayor o menor grado. El comportamiento del conjunto de estas variables es holístico, diferente de la suma del comportamiento de cada variable por separado ya que una organización es un conjunto estructurado de componentes e interacciones del que se obtienen deliberadamente características que no se encuentran en los elementos que la

⁵⁵ La interdependencia, por su parte surge desde el momento en que son necesarias al menos dos personas para que la organización exista; esas personas tienen que relacionarse entre sí y las decisiones que tomen tendrán repercusiones para el resto del grupo. (Fernández Collado, 1991)

⁵⁶ Nos referimos a la noción de complejidad en un contexto que la describe dentro de la organización, entendida ésta como un conjunto de variables que cambian continuamente. Desde esta perspectiva, la definición de complejidad “tiene que ver con la cantidad de elementos que componen una situación...se nos presenta como el diferencial entre la demanda de recursos (materiales, intelectuales, valores, etc.) para enfrentar una situación y los recursos de que dispone el observador... La organización es compleja porque es imposible monitorear y controlar el total de las variables que la forman... y como menciona Hall (1983: 75), ‘el tema se hace más complejo, por el hecho de que las partes componentes de una organización pueden variar individualmente en su grado de complejidad’ ” (Cornejo Álvarez, 1997: 3 y 7 Cap 2).

HALL, Richard, 1983, *Organizaciones; Estructura y Proceso*, México: Prentice Hall Hispanoamericana

componen. Esta concepción sistémica se basa en tres ideas clave: “Un sistema es un conjunto de elementos unidos entre si; un sistema está, él mismo, inmerso en un entorno; y un sistema se adapta y evoluciona, conservando una cierta continuidad a través de modificaciones incesantes” (Bartoli, 1992: 19).

Por su parte, las instituciones públicas en particular, son organizaciones basadas en sistemas complejos, conformados por subsistemas interconectados que ponen en juego múltiples variables entremezcladas: “organigrama, organización del trabajo, mecanismos de coordinación y comunicación, responsabilización, grados de centralización, niveles jerárquicos, relación con la estrategia, fenómenos de poder, cultura... Todos, factores centrales de la organización” (Bartoli, 1992: 68).

Este proceso de identificación de las variables clave para entender el comportamiento de las organizaciones puede sintetizarse en definir que, “en ciencias de gestión, la organización es a la vez la acción de organizar, el resultado de esa acción y el conjunto organizado en si mismo” (Bartoli, 1992: 18). La acción y el resultado de organizar remiten al concepto de estructura, constituyéndose en un conjunto de elementos estructurales compuesto por reglas, procedimientos -formales o informales, claros, flexibles y evolutivos- y dispositivos de coordinación y distribución de tareas y responsabilidades, relativamente estables del sistema, que apuntan a conciliar el corto plazo con el medio y largo plazo.

Un buen sistema de administración (y gestión pública) debe tener las siguientes características:

- *No debe ser especulativo, su fundamento debe estar explícito y los resultados esperados deben estar claramente definidos antes de entrar en operación.*
- *No debe complicar la función del director. Su objeto es simplificar las tareas inherentes a las razones de interés público que le han dado origen.*
- *No debe exagerar el nivel de información requerido para la toma de decisiones, ni recargarlas de procedimientos.*
- *No debe dejarse dominar por “recetas” que deben aplicarse automáticamente.*
- *No debe requerir de constantes autorizaciones y consultas para realizar cada operación.*
- *No debe dispersar las funciones de control. Uos pocos funcionarios deben aplicar la dosis necesaria.*
- *No debe confundir control con represión y no debe generar temor en los dirigidos. El control debe entenderse como una forma de aprendizaje que contribuye al desarrollo humano de los funcionarios.*
- *No debe afectar la iniciativa sino estimular el autocontrol y la eficiencia de los funcionarios.*

El buen administrador es aquel que cumple las siguientes condiciones:

- *No tiene una personalidad rígida, exactamente definible, es adaptativo, creativo y tolerante.*
- *No es autosuficiente, por tanto no es capaz de hacer por si sólo todo el trabajo.*
- *Es capaz de identificar las mejores habilidades de sus dirigidos y de utilizarlas individualmente y de combinarlas para lograr la mayor eficiencia.*
- *Es juzgado por lo que hacen sus dirigidos.*
- *No es el que sólo observa lo que está sucediendo; es el que “se la juega”, toma decisiones para que sucedan cosas.*
- *Es el que aporta ideas, empuje, liderazgo.*
- *Es el que nunca está conforme con los resultados pero valora y reconoce lo que se ha alcanzado.*

- Es el que siempre quiere más pero sabe hasta cuánto pueden dar sus dirigidos.
- Es el que sabe interpretar lo que pasó en el pasado; extrae lecciones; las sistematiza y las transmite a sus funcionarios.
- Es el que entiende que ejecutar es construir futuro (Sánchez Albalera, 2003: 21).

Estudio de las estructuras organizacionales (Bartoli, 1992: 160-161)

Objeto de análisis	Cuestionamiento del análisis	Indicadores o métodos
Organigrama	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de organigrama y su grado de coherencia con los rasgos de la actividad - Relación con la estrategia - Equilibrio del par (integración-diferenciación) - Adecuación capacidades /responsabilidades - Comprensión interna y externa - Flexibilidad o rigidez - Coherencia y credibilidad interna 	<ul style="list-style-type: none"> - Véanse las tres familias de organigramas: (funcional, divisional y matricial) - Criterio de elección de organigrama - ¿Qué orientación? - Autonomía de los sectores (presupuesto, decisiones) - Calificación, reconocimiento informal, grado de polivalencia - Antigüedad del organigrama actual - Frecuencia de ajustes
Sociograma	<ul style="list-style-type: none"> - Realidad de las relaciones profesionales - Amplitud de los poderes informales - Grado de separación - Importancia de la desviación entre organigrama y sociograma 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas - Observación - Acopio de notas internas - Comparación por yuxtaposición
Organización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de división - Grado de responsabilización - Modalidades de distribución de tareas - Grado de desarrollo del trabajo en equipo 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de la división de tareas - Véanse modos de organización (taylorismo, enriquecimiento, amplitud, etc.) - Número de niveles jerárquicos - Número de colaboradores por jefe
Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de formalización - Grado de actualización - Pertinencia - Eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen y claridad de la documentación metodológica escrita - Fecha de los procedimientos - Utilización efectiva (estimable mediante entrevistas y observación)
Mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de coordinación y su coherencia con el organigrama - Grado de descentralización de responsabilidades - Naturaleza y eficacia del control 	<ul style="list-style-type: none"> - Véanse los 5 mecanismos de Mintzberg (ajuste mutuo, supervisión directa, estandarización de procedimientos, estandarización de resultados, estandarización de calificaciones) - Lugar del autocontrol - Ubicación de disfunciones por entrevista
Flujo de información y de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de claridad de los objetivos perseguidos - Modos de comunicación / información y su coherencia con la organización - Eficacia de los dispositivos - Grado de fluidez - Relación con la motivación 	<ul style="list-style-type: none"> - Localización de soportes de información - Prácticas de reuniones o conversaciones formales - Observación de reuniones - Seguimiento físico de los flujos (ej.: correspondencia, informes, etcétera)
Estructuras físicas y técnicas	<ul style="list-style-type: none"> - Configuración física de los locales y relación con las comunicaciones - Grado de sofisticación tecnológica y adecuación a las necesidades - Modo de elección de inversiones técnicas (y grado de integración de las variables socioorganizativas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comparación locales /organigrama - Nuevo estudio de carpetas de (gestión e) inversión - Análisis de las prácticas de cambio tecnológico (con o sin participación)
Condiciones de trabajo y de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de las condiciones extrínsecas - Estado de las condiciones intrínsecas - Eficacia de la seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios ergonómicos de iluminación, ruidos, fatiga, higiene - Estimación del interés del trabajo mediante entrevistas o cuestionarios - Frecuencia/gravedad accidentes de trabajo

Todas estas variables y características provienen de las teorías que le dan forma a la gestión pública contemporánea de las organizaciones que concita nuestro particular interés; sin embargo, “hoy la perspectiva de la organización es ciento ochenta grados diferente, en la medida en que hay que pensar una organización para un mundo de indeterminación, de incertidumbre” (Stuhlman, 2001: 69) en el que “el gran problema que enfrentan las instituciones públicas es cómo cambiar al ritmo que cambian la sociedad y el mundo” (Sánchez Albavera, 2003: 63).

La complejización creciente y constante de los procesos de gestión comunitaria e institucional, en particular estatal, demuestra que “entre más fuertes son las presiones y más necesaria y urgente es una amplitud de visión, mayor es el peligro de que su visión mental se estreche” (Ohmae, 1989: 79) e impone la integración e interacción de los diversos actores, conformando un modelo nuevo de decisor público que debe afrontar problemas nuevos en condiciones de alta incertidumbre: “el problema de la calidad de lo que produce el Estado, que requiere, cada vez más, políticas diferenciadas⁵⁷; el problema de la toma de decisiones en un mundo en el que circula mucha información, y el problema de aumentar el poder de los ciudadanos frente al Estado” (Stuhlman, 2001: 66).

Efectivamente, el Estado controla poco lo que ocurre en la sociedad, pero que no obstante conserva la capacidad de proteger a los que menos tienen y menos pueden y asume su rol de proveedor que presta servicios a la sociedad. “Si bien esta idea del Estado no ha desaparecido, ha cobrado importancia un tercer elemento que estaba minimizado: el poder de los ciudadanos (Stuhlman, 2001: 68).

La evolución y generalización de la planificación estratégica participativa y el crecimiento de la dimensión del empoderamiento y del capital social (ver parágrafos I.2. y I.5.) generan un nuevo alcance de la gestión pública que comienza a definirse como:

El ámbito de creación inherente al ser humano que busca ordenar sus acciones, tanto intencionales como intuitivas, hacia un propósito determinado.

A esta noción de Gestión le subyacen principios, no sólo los que le son propios a la noción tradicional: (coordinación,) eficiencia y eficacia, sino además: creación (imaginación hacia la acción), participación (negociación de sentidos), equidad (redistribución de recursos a los sitios más vulnerables), sostenibilidad (comunitaria y ambiental), flexibilidad (atenta a la complejidad de las realidades), pertinencia (respuesta a las necesidades), consistencia (integralidad de las acciones), coherencia (equilibrio dinámico entre políticas), entre los principales.

⁵⁷ “En materia de servicios públicos, la idea de prestaciones indiferenciadas desapareció. La política pública comienza a ser una política segmentada” (Stuhlman, 2001: 66).

Partir de la anterior definición y de sus principios, de Gestión (no como un dogma sino más bien como indicadora) implica la necesaria re-significación del concepto de planificación como proceso contenido en el ámbito de la Gestión y simultáneamente, como proceso que materializa la Gestión (Forero, 1999: 9-10).

El propio Peter Drucker (recordemos que fue el principal impulsor de la gestión por objetivos en la década del '50), afirma, mucho tiempo después que “el centro de una sociedad, una economía y una comunidad modernas no es la tecnología. No es la información. No es la productividad. Es la institución administrada (¿planificada y gestionada?) como órgano de la sociedad para producir resultados” (Drucker, 1999, 53). La cuestión cultural en términos amplios y la cultura de la propia organización adquieren una dimensión central para la gestión.

A los efectos de nuestra investigación, quizás sea la participación el rasgo fundamental de la gestión institucional que nos interese analizar y por lo tanto el ‘retorno de la ideología’ a la gestión participativa que propone Mattelart:

Por la misma razón de que: ‘Al convertirse la noción de participación en la piedra angular del funcionamiento de este tipo de empresa [...], se combate sobre todo a golpe de ideología, porque la cultura y la influencia cultural dan fuerza y permiten delimitar el campo así como la naturaleza de la participación.’⁵⁸ ...Se comprende mejor, a la luz de estas hipótesis, la posición estratégica adquirida por la comunicación y la cultura de empresa (o institución) como formas de reconocimiento social en esta permanente tensión entre dos formas de ejercicio de la participación: el proyecto, desarrollado por la dirección, de formalización de una participación ‘responsable’, ‘programada’, ‘racional’ y ‘descendente’, por una parte, y ese otro, soportado por el grupo de actores ‘ciudadanos’, de la participación ‘ascendente’ y de la ‘gestión del desorden creador’, por otra” (Mattelart, 1996: 317).

“Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos, para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones; para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados” (Sánchez Albavera, 2003: 8).

Desde esta perspectiva, la gestión institucional o comunitaria incorpora la capacidad de ‘gestar’ reafirmando su capacidad de generar (crear) métodos para cambiar la realidad; y se integra y articula con la planificación estratégica participativa (ver parágrafo I.5.3.), como forma de materializar el plan en un proceso, produciendo asociaciones entre la sociedad y

⁵⁸ ALTER, Norbert, 1987, “La participation, piège à innovation?”, en *Prospective et Télécom, Lettre du service de la prospective et des études économiques (SPEs)*, París: Direction générale des télécommunications, num. 11 de mayo.

el Estado, entre la comunidad y sus instituciones, que habilitan y sostienen el conjunto de decisiones consideradas prioritarias para avanzar en el desarrollo institucional o comunitario. Estas asociaciones generan nuevos enfoques del concepto de gestión pública, que se afianzan desde la década del noventa, como la ‘gestión asociada’ y la ‘gobernanza’.

La gestión asociada se refiere a una concepción y un método que propicia una forma de gestión concertada entre Estado y Sociedad dando lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos.

...Los procesos de gestión participativa son escenarios altamente propicios para la reconstrucción del pacto entre Sociedad y Estado...

Esta concepción sostiene que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que aún cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser articulada, participativa e integrada.

...La modalidad de Gestión Asociada representa un tipo de construcción político – técnico – comunitaria con un sentido de poder compartido...(Poggiese, 1999:12).

El concepto de gobernanza, por su parte, se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Prats, 2005).

La Organización de Estados Iberoamericanos pasa a definirla como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un futuro sostenible.” (OEI: 2002) Y propone utilizarla para hablar de los procesos de toma de decisiones en relación a los asuntos colectivos.

Al igual que la gestión asociada, la gobernanza, a diferencia de los modelos de gestión tradicional, en los que la toma de decisiones que conciernen a lo público puede efectuarse unilateralmente y mediante el control jerárquico; promueve que tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción entre lo público-privado-civil y parte de otro estilo de gobierno que se fundamenta en un conjunto de factores a saber:

- Las grandes cuestiones sociales son desafíos para los gobiernos, pero también para las organizaciones de la sociedad civil, requieren de la interdependencia entre Estado y sociedad y de la formulación y gestión de políticas públicas en redes.
- La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas y es necesario interactuar para definir rumbos y buscar soluciones.
- Los intereses generales se identifican y defienden en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores sociales involucrados lo que permite redescubrir y

- revalorizar la política a la vez que reconceptualizar la gestión pública. La política se legitima en la gestión a partir de reconocer que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.
- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
 - La gobernanza no elimina la burocracia ni la gerencia, pero cambia estructuras organizativas introduciendo dosis extraordinarias de visión estratégica, identificación de oportunidades, gestión de conflictos y construcción de consensos, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y de la comunicación.
 - A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública tradicional, la gobernanza es multifacética y plural y al igual que la planificación estratégica participativa, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
 - El gran desafío de la gestión pasa a ser reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de las organizaciones públicas en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y de presupuestación (Prats, 2005).

Esta concepción del rol y de la dimensión de la gestión comunitaria e institucional tiene, al igual que la planificación estratégica participativa, un corto recorrido, en el que ciertas "...orientaciones del hacer aprendidas en la trayectoria," aún deben consolidarse y por lo tanto las etapas de verificación y ajuste, aún se están desarrollando (Costa y Mozejko, 2001: 21).

I.7. Evolución contemporánea del concepto de comunicación en América Latina. La comunicación institucional y su relación con la planificación y gestión participativa

1.7.1. Evolución de la comunicación como herramienta de la mundialización

En 1901, el sociólogo Charles Holton Cooley (1864 – 1929), anticipaba que: “La comunicación es el mecanismo mediante el que se organiza la sociedad, el mecanismo gracias al cual existen y se desarrollan las relaciones humanas. Este mecanismo es doble: la comunicación física o material que se refiere al transporte y participa en la organización física de la sociedad, y la comunicación psíquica, verdadero agente de la organización social de la sociedad, que comprende los símbolos y todos los dispositivos que permiten su conservación y su transmisión. El campo de la comunicación lo mismo es la expresión del rostro, la actitud, los gestos, el tono de la voz, las palabras, el escrito, que la imprenta, los ferrocarriles, el telégrafo, el teléfono, en resumen, todo cuanto puede ser el resultado del dominio del espacio y del tiempo” (Cooley, 1901: 61).

La comunicación como herramienta de la mundialización (ver parágrafo I.1.1.) tiene su origen en el campo militar y su desarrollo reajuste y realimentación, en la articulación con el campo de la cultura y de los procesos de progreso (Mattelart, 1996). Produce su primera síntesis en el siglo XIX, último período de la etapa de internacionalización, teniendo como sus mejores exponentes el barco a vapor, el ferrocarril, el correo y el inicio de las telecomunicaciones.

En 1838, un barco a vapor atraviesa el Océano Atlántico por primera vez y simboliza el proceso de cambio de escala en la navegación comercial.

El ferrocarril, cuya primera locomotora fue construida en 1814 y se expande en forma formidable en los países europeos y sus colonias y en Estados Unidos, se suma formalmente a la internacionalización del proceso en 1882, con la Conferencia Internacional de los Ferrocarriles.

En los inicios del proceso de mundialización, el Renacimiento del siglo XV y la era del papel, convirtieron el correo en un servicio regular en Francia e Inglaterra (inspirado en el modelo romano de organización postal, que a su vez había adaptado el de Persia de Ciro el Grande en el siglo VI a. C.), aprovechando la experiencia que la Universidad de París desarrolló para sus propias necesidades en el siglo XII. El correo tuvo su mayor crecimiento en el siglo XVII -donde se consolidó como sistema postal-, pero se utilizó masivamente a partir de la reforma postal llevada a cabo entre 1840 y 1875, la que permitió,

con el bajo costo de las tarifas, un mayor intercambio general y por consiguiente un crecimiento industrial y comercial.

Las telecomunicaciones tienen su primer antecedente en Francia, a fines del siglo XVIII con el telégrafo aéreo, país seguido inmediatamente por Inglaterra y EE UU (en los dos primeros con fuerte control estatal). En 1837 Morse en EE UU y Cooke y Wheatstone en Inglaterra, implementan el telégrafo eléctrico que es utilizado inmediatamente por los ferrocarriles que se venían comunicando entre estaciones por señales manuales y quince años más tarde se habilita al uso público. En 1851 se tiende el primer cable submarino entre Francia e Inglaterra, seguido en el mismo siglo por uno transatlántico y otros en los mares de China y Japón y en 1876, Graham Bell patenta en EE UU el invento del teléfono (Mattelart, 1996).

También tienen su origen o su mayor desarrollo otros artefactos como la fotografía, cuya primera imagen data de 1826, pero produce la primera cámara Kodak inventada por Eastman, en 1888; la máquina de escribir que perfecciona Remington en 1873; el fonógrafo, inventado por Thomas Edison en 1877; las agencias de publicidad, que inicia Volney Palmer en Estados Unidos en 1841 (pero que comienzan a afianzarse con los medicamentos a fines de la década del setenta); las agencias internacionales de noticias, que reparten el mercado mundial en 1870 entre Havas, Reuter y Wolffel y el desarrollo acelerado de los diarios y periódicos a partir del invento de la linotipia, por Mergenthaler en 1886.

En el siglo XX el proceso se acelera a un ritmo cada vez mayor, con la aparición del cine que realiza su primera proyección en 1895 por los hermanos Lumière; la radio que realiza su primera transmisión en Morse en 1901 y habilita la primera emisora de carácter regular e informativo –KDKA de Pittsburg en 1920; el automóvil, inventado en 1886 por Carl Benz pero comenzado a producir en serie en 1910 por Henry Ford y el avión autopropulsado, piloteado por primera vez por Santos Dumont en 1908.

Posteriormente aparecen el fax, comercializado a partir de la década del veinte por AT&Y, la televisión, que comienza sus transmisiones regulares electrónicas en Francia e Inglaterra en 1936, se normatiza en 1945, alcanza el color en 1951, se enlaza entre países mediante microondas en 1953 con la creación de Eurovisión, y mediante satélite en 1960 con Mundovisión; la radio de transistores a partir del invento del transistor en los laboratorios Bell en 1947; la computadora, creada por Konrad Zuse en Alemania en 1941; el satélite, con el lanzamiento del Sputnik por la URSS en 1957 y con el lanzamiento del

primer satélite de comunicaciones activo -el Telstar I- en 1962, que permite el primer enlace televisivo internacional; las calculadoras electrónicas, primero de escritorio, con la invención de la ANITA en 1961, luego portátiles en 1970 y por último de bolsillo en 1971 ambas inventadas en Japón; y las industrias culturales, que nacen a fines de los cuarenta pero se generalizan a fines de los setenta (ver parágrafo I.2.).

Finalmente, la evolución del proceso tecnológico comunicacional comienza a definir su actual perfil con el microprocesador, inventado en 1970 y comercializado como Intel 4004 a partir de 1971; la tecnología digital generalizada desde finales de los ochenta y que se inicia en la radiodifusión de audio digital en Inglaterra y en Suecia en 1995; los ordenadores personales revolucionados por IBM en 1981 y portátiles a partir de 1984; los reproductores de video y el control remoto generalizados en la década del noventa; el celular, inventado por Martín Coper como radio teléfono entre 1970 y 1973, pero con una expansión explosiva desde los inicios del siglo XXI, con la aparición del celular a color en el 2001, con cámaras fotográficas y de video, mensajes de texto y multimedia y otras funciones; e Internet, con la formación de las primeras compañías de Internet Service Provider a finales de los ochenta, la creación de la página Web, alrededor de 1990 por el inglés Tim Berners-Lee y el belga Robert Cailliau y la aparición de los buscadores de texto en 1994 con el Web Crawler.

“Hace poco más de dos siglos, el concepto de comunicación había entrado en la modernidad por medio de la carretera. La llegada de la edad posmoderna, de las redes inmateriales y de los flujos intangibles se produce bajo el signo de la metáfora de la red de autopistas, como un eco de la memoria colectiva de las grandes obras públicas...” (Mattelart, 1998: 96). Efectivamente, la globalización se desarrolló en el nivel económico financiero, social y cultural pero las herramientas determinantes fueron las imágenes y las comunicaciones conformadas en redes (Quiroz, 2007).

I.7.2. Evolución del concepto contemporáneo de comunicación institucional en América Latina

La comunicación institucional pública no fue analizada ni teorizada en términos organizacionales y estratégicos hasta mediados del siglo XX (ver parágrafo 1.7.3.). Sin embargo, tiene una asociación de origen con la comunicación de los actos de gobierno del Estado: “Julio César fue el creador del primer periódico gubernamental, El *Acta Diurna Populi Romani*. Escribe Suetonio: ‘Lo primero que ordenó, al posesionarse de su dignidad,

fue que se llevara un diario de todos los actos populares y del Senado y que se publicase'...El Acta Diurna se colocaba diariamente en los muros para información de los ciudadanos” (De Masi, 2001: 20).

En América Latina, los orígenes de la comunicación institucional se vinculan principalmente con la difusión de noticias provenientes de la Corte Española. “Por ejemplo, en 1621 veían la luz en el Perú las *Nuevas de Castilla* y un *Sumario de las Nuevas de la Corte y Principios del Nuevo Gobierno de la Católica Majestad del Rey Don Felipe IV*. Así pues, las nuevas gubernamentales nutrían sustancialmente aquellas publicaciones primerizas” (De Masi, 2001: 20-21).

En Buenos Aires, el primer periódico fue gubernamental, se denominó la *Gaceta del Gobierno*, y fue fundado por el virrey Cisneros en 1809, “cuya difusión llegó ocasionalmente, al extremo de su lectura en alta voz en las iglesias, después de la misa dominical” (De Masi, 2001: 22). “La desaparición de la decana *Gazeta* ocurrió en 1821, cuando Rivadavia la convirtió en el primer Boletín Oficial” (De Masi, 2001: 23).

“Hacia la última década del siglo XIX eran ya varios los órganos de información publicados por entes del gobierno, como el *Boletín de la Estadística de la Policía*, el *Boletín de Estadística Municipal*, la *Revista de Educación*, etcétera” (De Masi, 2001: 23).

En el transcurso de la historia, en su concepción fundamental, “la comunicación gubernamental no sería (sólo) ni una mera publicidad legal orientada a hacer inexcusable la ignorancia del derecho vigente, ni una herramienta de control social. Aparecería (también) como un instrumento de transparencia del ejercicio del poder, una suerte de regla de ética pública que viene a reforzar la legitimación de la actividad gubernamental, sin incurrir en un burdo ‘propagandismo’ y sin importar el órgano de difusión” (De Masi, 2001: 26).

Si bien estos antecedentes generales nos remiten a un origen que puede condicionar en parte, la ‘genética’ de nuestro objeto de estudio; a los efectos de esta investigación, en un análisis contemporáneo que trasciende aunque comprende al Estado gobernante en el alcance de la institucionalidad y de la comunicación en las instituciones, tanto como componente, como herramienta para su desarrollo; nos interesa resaltar dos importantes experiencias que desde comienzos de la década del ochenta del siglo XX, marcan los inicios de la planificación en comunicación en América Latina: Los encuentros que se impulsaron entre 1982 y 1987 desde el CIESPAL -Centro Internacional de Estudios Superiores de

Comunicación para América Latina⁵⁹– y la continuidad de esas iniciativas entre 1988 y 1995, en el Proyecto Radio Nederland Training Centre⁶⁰ en su sede para América Latina ubicada en San José de Costa Rica.

Este proceso permitió completar una visión diagnóstica sobre el estado de la cuestión en la comunicación institucional en América Latina. La crítica al modelo clásico mecanicista se centró en:

- La despreocupación por la planificación institucional y los consecuentes problemas de relaciones internas y externas.
- El protagonismo institucional que acentúa el papel del emisor en el proceso y entiende al receptor como recipiente a llenar, pasivo y sin iniciativas.
- El concepto de retroalimentación como una solución mágica para entender el proceso, intentando poner al receptor en emisor.
- La despreocupación por lo cultural.
- La falta de comunicación interna de las instituciones y el desconocimiento de recursos para analizarla y mejorarla.
- La escasez de diagnósticos de comunicación entre la población.
- La ausencia de métodos dirigidos a la evaluación y al seguimiento, con la consecuente ignorancia de los alcances de los mensajes y del peso de los contenidos por sobre las formas.

Las conclusiones de este proceso situaron al discurso crítico sobre la comunicación en un espacio ‘alternativo’. En este espacio, la comunicación es mirada desde un receptor, capaz de resemantizar los mensajes de los medios, el que pasa a tomar una dimensión cultural propia, en cuanto al significado que le da al mensaje y la valoración que hace de esos medios.

Jesús Martín Barbero en esa línea y en esa época, sostiene que “...pensar los procesos de comunicación desde la cultura significa dejar de pensarlos desde las disciplinas y desde los medios” (Martín Barbero, 1987: 227) y plantea, en defensa de la comunicación alternativa

⁵⁹ El CIESPAL fue creado por la UNESCO en 1959 y tiene su sede en Quito, Ecuador.

⁶⁰ Radio Nederland Training Centre (RNTC) fundada en 1968 como una iniciativa de Radio Netherland Wereldomroep (RNW) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación para el Desarrollo del Reino de los Países Bajos, es un centro de capacitación internacional en conocimientos y habilidades en el ámbito de los medios de comunicación relacionadas con la radio y la televisión, enfocado tanto en el desarrollo del sector mediático como en el uso de los medios de comunicación para el desarrollo.

que “desde las experiencias pioneras de Paulo Freire, proyectadas después a multitud de grupos en todos los países del continente, la comunicación ha estado ligada más a la liberación del habla, de la actividad y la creatividad popular que a la potencia o el tipo de medios utilizados” (Martín Barbero, 1981: 14).

En la búsqueda de una comunión con ese receptor con una perspectiva particular y propia, podemos decir que los nuevos medios de comunicación cumplen cuatro funciones: “La expresividad, o la variedad de ideas o de sentimientos que son capaces de transportar; la permanencia del recuerdo, o la victoria sobre el tiempo; la rapidez, o el espacio dominado; la difusión, o el acceso a toda clase de hombres” (Mattelart, 1996: 62-63).

Se relativiza la homogeneización del mensaje en la comunicación de masas, volviéndose polivalente y el concepto de ‘público’ es sustituido por el de ‘públicos’ con intereses propios y diferentes.

“El CIESPAL ...en uno de los manuales didácticos publicado en 1983 (El taller de comunicación comunitaria) afirma que: ‘El presupuesto esencial es que no puede haber desarrollo integral comunitario sin una auténtica participación de sus miembros, y que esa participación no puede lograrse sin un desarrollo de su nivel organizativo. En estos procesos, la comunicación social es un insumo insustituible, ...’ (Saintout, 2003: 44).

No obstante, “la tentación de creer que en últimas el poder reside en el consumidor” (Martín Barbero, 1991: 4-5), dándole ilimitadas libertades al receptor en un contexto de neoliberalismo económico y político globalizado, trajo consecuencias regresivas en el proceso de consolidación de la comunicación como herramienta polivalente y multidireccional, indispensable para el desarrollo endógeno sustentable:

A fines de los años ochenta, con la caída del muro de Berlín también sobre la cabeza de los que trabajan en comunicación, en las investigaciones hace crisis el concepto de alternativismo⁶¹. Entran en crisis las ‘experiencias alternativas’, en un proceso de desgaste que se venía acentuando desde el retorno a los cauces democráticos y constitucionales de los gobiernos latinoamericanos; se verifica un avance franco de la idea de lo global, a través de adecuaciones al nuevo modelo de funcionamiento del capitalismo mundial y se desplaza el componente puramente político e ideológico y emerge la problemática de vincular estos temas con concepciones de la cultura y del hecho comunicativo (Saintout, 2003: 116).

El posmodernismo de los noventa ubica al sujeto social como receptor local en un mundo globalizado, con ideología propia o incluso sin ideología ni valores de masas, ejerciendo una potestad no limitada por el lugar sociocultural que ocupa.

⁶¹ El ‘alternativismo’ rescata las redes de comunicación participativa preexistentes a la expansión de los medios masivos, basadas en redes culturales populares de visiones contrapuestas con los desarrollismos económicos (ver parágrafo I.4.)

Las corrientes latinoamericanas, insisten en inscribir la comprensión de la comunicación en la cultura, es decir en las mediaciones más que en los medios, como articuladoras entre prácticas de comunicación y movimientos sociales, en diferentes temporalidades y bajo una pluralidad de matices (Martín, 2003). Desde ahí miran los procesos que se generan a partir de los medios en las instituciones, organizaciones y los sujetos, procurando comprender cómo funcionan e inciden en la vida y en la historia estas mediaciones comunicativas.

Para la comunicación, cultura mediática hace referencia a un proceso por el cual las lógicas⁶² de los medios masivos de comunicación se amplían y extienden sobre la vida cotidiana. ...Se pasa de ver cómo influyen los medios sobre los públicos, a reconocer que su centralidad es la marca desde la cual los procesos de producción, circulación y consumo de las significaciones sociales, esto es, la cultura, debe ser entendida. Por tanto, se instaura como un campo de lucha por el significado (Martín, 2003: 168-169).

La comunicación desarrolla en la investigación, tres campos estratégicos: “el orden o estructura internacional de la información, el desarrollo de las tecnologías que fusionan las telecomunicaciones con la informática, y la llamada comunicación participativa, alternativa o popular” (Martín Barbero, 1981: 10).

Los enfoques mencionados, de las décadas del ochenta y noventa, condicionados entre otras causas, por el advenimiento de las democracias parlamentarias pluralistas en América Latina, que significaron la defensa de lo nacional contra el avance de lo global y la diversificación de instituciones políticas, entidades públicas y privadas, fundaciones, todo un universo de nombres, marcas, símbolos y objetivos; son lentamente encuadrados en una nueva fase más compleja y rica. (Hernández Rodríguez, 2002):

[Lo] característico de la actual fase es identificar en el escenario planetario al menos cuatro espacios de actividad comunicativa cada vez más diferenciados. Estos espacios son, en un orden de mayor a menor dimensión: en primer lugar, el espacio global que favorece la nueva tecnología y en el que incrementa una difusión cada vez más amplia de mensajes sincrónicos; en segundo lugar, los espacios supranacionales o microespacios regionales, característicos de la actual fase de regionalización; en tercer lugar, el espacio tradicional del estado – nación; y por último y cada vez con una mayor identidad propia, los espacios locales, diferenciados por sus características de comunidad específica (lengua, historia, religión, costumbres, territorio, etc.) (Alfonso, 2003: 184).

⁶² Con esta expresión nos referimos a las dinámicas, mecanismos o estilos, en sentido amplio. Sin embargo no desconocemos que para la filosofía, la noción de lógica tiene un sentido mucho más estricto, referido al procedimiento sistemático y fundado que permite diferenciar un razonamiento correcto o válido de otro incorrecto o inválido. También se define como el estudio sobre la consistencia de los enunciados, es decir, la ciencia de las reglas que permiten utilizar correctamente las inferencias o deducciones (N.del A.)

I.7.3. La organización de la comunicación institucional

La ‘comunicación institucional’, debe ser un espacio interdisciplinario y transversal (PENCIUP, 2006) en el cual, “la multiplicación de los riesgos en el proceso de transición hacia el modelo de gestión global, ha llevado a que la función ‘comunicación’ sea considerada un instrumento de la gestión estratégica” (Mattelart, 1998: 83) que tiene que estar alineada con la política de la gestión de la organización y es fundamental a la hora de planificar las acciones (PENCIUP, 2006).

A los efectos de entender que la complejidad de las variables que componen la comunicación institucional en un proceso de planificación y gestión participativa para el desarrollo de instituciones y también comunidades, involucra y exige diferentes miradas de la comunicación, que articuladas componen un modelo único; es que proponemos organizar el propio proceso de planificación y gestión de la comunicación en cuatro componentes generales: Una comunicación organizacional que le da coherencia a la evolución de la gestión; una comunicación corporativa asociada a la imagen institucional; una comunicación informativa que divulga la evolución, la producción, la oferta y la integración institucional y una comunicación para la interacción de los actores institucionales, su participación, la oportunidad de concertación de intereses y visiones sectoriales en bien de alcanzar un objetivo común.

I.7.3.1. La comunicación organizacional

Salvo excepciones, la evolución teórica y aplicada de la organización (ver parágrafo I.6.), hasta mediados del siglo XX, considera muy débilmente en forma directa la presencia de la comunicación y confirma ese vínculo sólo de manera indirecta.

“La corriente racionalista se interesa sólo por la información operativa y formalizada; el enfoque behaviorista implica un desarrollo de la información descendente y de la comunicación horizontal; la escuela sociológica denuncia la burocracia no comunicativa y pone de relieve la comunicación informal; el enfoque de administración desemboca en enfoques globales donde la flexibilidad se basa en la búsqueda de concertación y coordinación en todos los niveles” (Bartoli, 1992: 53).

Lo cierto es que a pesar de que la comunicación es un componente central en la vida de las organizaciones, recién en los últimos cincuenta años, cuando la demografía mundial amenaza con explotar, cuando comienza a tomar forma la ‘idea tecnológica’ de la

computadora, cuando se insinúan los albores de una sociedad posindustrial; es cuando se la comienza a considerar:

Shannon, a comienzos de los años cincuenta, centra sus trabajos en la técnica, en un sentido lineal, de traducción eléctrica y tomando la comunicación como información – fuente /emisor, receptor /destino- (Shannon, 1939).

Diez años después Wiener incorpora la informática – telecomunicación, partiendo de la idea de la retroalimentación a través de la cibernética, haciendo hincapié en la influencia de la comunicación en el receptor, formulando un esquema de cuatro elementos: el emisor, el canal, el receptor y el código o la decodificación común, poniendo en valor los fenómenos lingüísticos (Wiener, 1948).

Por esos tiempos, la escuela lingüística, representada por el lingüista norteamericano Sapir, estudia las estructuras internas del mensaje en relación con el contexto, afirmando que cada lengua ayuda a estructurar el mundo perceptivo de los que la hablan (Sapir, 1949).

Basándose en Sapir, en 1956, un grupo de investigadores agrupados en la denominada ‘escuela de Palo Alto’ elaboró una teoría de la comunicación basada en una pregunta central: Entre los miles de comportamientos corporalmente posibles, ¿cuáles son aquellos que la cultura retiene por constituir conjuntos significativos, portadores de sentido entre las personas? (Bartoli, 1992).

A principios de los sesenta, el análisis transaccional –AT- estudia la estructura de las interacciones de los individuos, afirmándose en la noción de feed-back (Berne, 1971). Y en los setenta y ochenta se desarrolla la programación neurolingüística –PNL-, basada en observar y mejorar la comunicación interpersonal.

Finalmente, la visión contemporánea y posmoderna concluye que ‘si bien el hombre modela la cultura, ésta a su vez modela al hombre’ y en consecuencia, a su comunicación y organización, teniéndolas en cuenta en el momento de las elecciones a efectuar y actuando en un doble sentido, porque las prácticas de comunicación y organización tienen una influencia cultural real, que se consolida a medio o largo plazo y porque la cultura actúa sobre la organización y viceversa a través de ritos, mitos, valores, lenguaje y símbolos (Bartoli, 1992).

En ese proceso, el estudio de la cultura en la organización refiere a su historia y a sus personalidades, al sistema actual de valores traducido en sus costumbres, ritos y estilos de administración y gestión, lenguaje y medio. Se encarga de identificar su especificidad y lo

que diferencia a la institución de cualquier otra. “Si el grado de unidad cultural es fuerte, probablemente imprima cierta cohesión organizativa y apuesta por el factor ‘integración’; pero puede crear esclerosis interna por falta de intercambios innovadores. Por el contrario, si la unidad cultural es muy débil, el impacto organizativo corre el riesgo de ser el de sectores dispersos, no federados, incluso de falta de identificación con los objetivos comunes” (Bartoli, 1992: 166-167).

En ese marco, el concepto de comunicación organizacional actual se remite “al conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la organización, con el fin de que ésta cumpla mejor y más rápido sus objetivos” (Cruz Sandoval, 2004: 107); teniendo en cuenta las diversidades culturales existentes e integrando las posibilidades de incertidumbre, riesgo, inestabilidad, informalidad y cambio en los modos de comunicación y organización.

Cada organización necesita un enfoque específico de la comunicación y este proceso puede leerse a la inversa. “Organización y comunicación ganan si son medios coherentes y combinados y no técnicas desconectadas. Por esta razón, la organización debe tratar de ser comunicante y la comunicación, organizada” (Bartoli, 1992: 115).

La organización comunicante debiera promover la integración, el enriquecimiento y el ‘espíritu’ de equipo, sobre la base de orientaciones claras y una gestión y administración participativa, que entienda la comunicación entre los miembros del equipo y con cada uno de sus colaboradores, como un proceso de influencia en el que se busca la sinergia y que induzca a desarrollar dispositivos comunicacionales ‘naturales’ de información, consulta, concertación y corresponsabilidad (ver parágrafo 1.7.3.4.) en los diferentes niveles, basados en mensajes formales e informales de la dirección, información diaria sistematizada (newsletters, mails, etc.), conversaciones y reuniones de trabajo.

“La organización que se pretende comunicante se abre entonces hacia fuera; es evolutiva, flexible y responsabilizante. Del mismo modo, la comunicación organizada tiene una finalidad, es multidireccional y está medianamente instrumentada. La organización que se orienta hacia este doble camino busca la adaptación de su funcionamiento al contexto cultural y estructural, tiene en cuenta los fenómenos de poder mediante el estudio de los ‘sociogramas’, y prevé márgenes de maniobra suficientes para el ejercicio explícito de las relaciones informales” (Bartoli, 1992: 201).

Al igual que en toda intervención sobre lo social, se identifica el ejercicio de una determinada relación de poder, entendiendo que las intervenciones sobre la comunicación social “sólo son la forma visible y medible de la cuota de poder político- económico de sus agentes. Todo diálogo implica el ejercicio recíproco de dos poderes: un poder del emisor para imponer su mensaje y un poder del receptor para recrearlo conforme a sus intereses” (Chaves, 1988: 184).

Los vínculos entre organización y comunicación tienen un componente político en el que ambas contribuyen a una estrategia global; y otro sociocultural en el que se articulan el poder, los valores y las representaciones. Poder y comunicación están vinculados. “La comunicación es un poder y el poder tiende a apropiarse de la comunicación” (Bartoli, 1992: 146).

Como planteamos en reiteradas oportunidades en esta investigación; política, planificación, gestión y comunicación son factores s en el proceso de desarrollo de organizaciones como las instituciones públicas (en particular las universidades). Este razonamiento vale para la construcción o adecuación del propio dispositivo organizacional y comunicacional. Intervenir en la estructura de la organización y /o en su proceso comunicacional, sobre todo en organizaciones públicas como por ejemplo, las universidades, es un hecho que articula su comunidad con su cultura (es decir con sus valores y sus representaciones) y su poder, y ese empoderamiento (ver parágrafo I.2.) es un acto político, que requiere de planificación y trae implícita su gestión.

Organizar y comunicar en un marco de gestión institucional requiere de un plan estratégico que le de sentido y permita fundamentar y armonizar las necesarias pero complejas relaciones interculturales o interpersonales que ya existen en una organización con una necesidad de cambio organizacional o comunicacional fundada en un análisis y evaluación de lo disponible para medir aquellos puntos fuertes que, en todo caso, conviene reforzar y los puntos negativos o débiles necesarios de transformar. No obstante, para que la comunicación esté organizada, debe poder caracterizarse por: “tener una *finalidad*, es decir, debe estar vinculada a objetivos y a un plan de conjunto; debe ser *multidireccional*, es decir, de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, transversal, interna-externa, etcétera; debe estar *instrumentada* y valerse de herramientas, soportes, dispositivos, indicadores seleccionados en función de los objetivos; debe estar *adaptada* integrando sistemas de información administrables, administrados y adaptados a las necesidades específicas de cada sector teniendo siempre en cuenta la cultura del medio; debe ser *flexible*, para integrar lo informal y crear estructuras que lo favorezcan” (Bartoli, 1992: 127).

En síntesis, consideramos organización y comunicación como resultantes de la interacción de cuatro variables básicas: *cultura, comportamientos, estrategia y estructuras*⁶³ (ver párrafo I.6.) que permiten entender el funcionamiento de una institución como sistema, proponer y gestionar un cambio. Estos cuatro ejes analizados desde una perspectiva sociopolítica que involucre en el diagnóstico, el escenario en el que se desenvuelve una organización, una perspectiva estratégica propiamente dicha, que involucre los objetivos del cambio, y una perspectiva operativa que defina las acciones del cambio, que nos de una noción de flexibilidad en el funcionamiento; de calidad, eficiencia y eficacia de los resultados actuales y esperados; de nivel de consenso y poder disponible para determinar la acción; nos permite definir e implementar un plan operativo⁶⁴ para el cambio organizacional y comunicacional, enmarcado en la política general y el plan estratégico global y en el que la “complementación entre cohesión central e innovación local parece constituir una de las pocas garantías de perdurabilidad de cualquier gestión global de mejora de funcionamiento” (Bartoli, 1992: 196).

I.7.3.2. La comunicación corporativa

Ya analizamos que la comunicación en general, es una actividad presente en todo el proceso de organización institucional. Lo mismo sucede con la presencia de la imagen o identificación corporativa de la institución, que se constituye en un elemento comunicacional espontáneo o intencional de importancia estratégica para la planificación y gestión de las instituciones públicas y en ese caso, una actividad conciente, regular y voluntaria de construcción y consolidación de la lectura o interpretación que la sociedad o diversos sectores de la comunidad hacen de esa institución. Es por eso por lo que la analizaremos en particular, como un componente básico de un plan comunicacional y de la estrategia comunicacional de un plan de gestión institucional.

Aunque no exista una intención de construirla, “la imagen corporativa se va formando al mismo tiempo que la organización, la imagen es la organización; su historia, sus tradiciones, metas y objetivos, los que dan forma a ese carácter que la dotará de características únicas y la harán distinguirse de las demás” (Cruz Sandoval, 2004: 90). “Una buena imagen debe ser

⁶³ El estudio de las estructuras (ver cuadro de ‘estudio de las estructuras organizacionales en párrafo I.6.) refiere a “organigrama, sociograma, organización del trabajo, procedimientos, mecanismos de coordinación, flujos de información y de comunicación, estructuras físicas y técnicas, y condiciones de trabajo y seguridad” (Bartoli, 1992: 158). La comunicación aporta a ese esquema desde los flujos y circuitos de información, los soportes de comunicación, los lugares y modalidades de intercambio y los indicadores de control.

⁶⁴ “La planificación operativa apunta a poner en marcha el plan global (estratégico)” (Capet, Causse y Meunier, 1983: 436).

justa, positiva, durable y original” (Westphalen, 1998) y lo ideal es que la imagen real, la adquirida y la deseada concuerden.

Una institución (cualquiera que ésta sea: organismo público, empresa privada, institución cultural, etc.) posee efectivamente, un conjunto de recursos significantes que suscitan en el público que la identifica, cierta lectura y opinión (reconocimiento, diferenciación, valoración, proximidad afectiva, etc.). Intervenir sobre esos medios de identificación de la institución, permite incidir sobre la opinión de ese público a partir de establecer lo comunicacional y lo cultural como los campos básicos del análisis. Uno por estar asociado a los mecanismos y modelos de intercambio social de mensajes, y otro por estar referido a los contenidos simbólicos de la comunicación social, en los que la persuasión de masas se apoya, muchas veces basada en que lo imaginario en tanto alternativa a lo inteligible; no se verifica en la veracidad, sino en la verosimilitud (ver parágrafo I.3.); no trabaja sobre convicciones, sino sobre creencias. Esta referencia, sumado el debilitamiento cultural de los agentes institucionales y su “tecnocratización ‘funcionalista’, (muchas veces) impide el logro de la madurez en la gestión de lo simbólico. Un campo importante de actuaciones comunicacionales ve así limitada su capacidad de autogestión en ese plano” (Chaves, 1988: 187).

Los desafíos y condicionantes de nuestra época, caracterizados por la velocidad y la constancia del cambio en los procesos socio económicos, contrastan, en particular en el caso de las instituciones públicas, con su capacidad de simbolización y de autosimbolización de su imagen y de los objetivos que ésta persigue -más allá de la realidad y de la identidad que la definen- y requiere ser apuntalada por procesos técnicos que obren como aceleradores desde la comunicación social.

El incremento de la competitividad, la estridencia y saturación informativa, la alta entropía del mensaje...por aceleración y masificación de su consumo, el aumento de los ritmos de modificación del propio sujeto social receptor debido a la permanente innovación de las matrices de selección en el mercado y la hipertrofia del cuerpo institucional por proliferación de entidades que deben ‘hacerse oír’ socialmente, son todos fenómenos confluyentes como causas de la obsolescencia de las modalidades y recursos de identificación y difusión tradicionales. Estos no alcanzan para hacer visibles y fiables a los emisores sociales, condenándolos por lo tanto a un alto grado de anonimato. Una saturación cuantitativa de operaciones comunicacionales convencionales exige así el paso a un cambio cualitativo en los modelos de comunicación.

Se impone entonces un distinto tipo de presencia de los emisores sociales que tienen que hacerse leer, entender, diferenciar, registrar, en condiciones absolutamente distintas a las conocidas previamente. Esto implica no solo la alteración de las técnicas de comunicación, sino también -y éste es el efecto más fuerte- la alteración de los modos y procesos de identificación...La comunicación social y sus medios pasan entonces de área táctica complementaria de la producción a campo estratégico del desarrollo: ya no basta con que los valores existan, es esencial que sean detectados como tales por el emisor social y hechos rápidamente visibles ante sus audiencias” (Chaves, 1988: 10).

Este fenómeno y sus causas enunciadas, entre las que destacamos la aceleración del cambio tecnológico, produce en la comunicación social un corrimiento de valores del emisor, cambiando lo objetivo (producto) como eje del mensaje, por lo subjetivo (productor), en nuestro caso la institución pública, entendida como sujeto social, incentivando el protagonismo del concepto comunicacional de identidad institucional.

Para acercarnos a una definición del concepto de 'imagen institucional' proponemos desdoblarlo en cuatro componentes básicos: 1) Realidad, 2) identidad, 3) comunicación e 4) imagen.

1) La realidad institucional se refiere al conjunto de rasgos y condiciones objetivas del ser social de la institución, entendiéndola como un proceso más que un estado, del que forman parte tanto los hechos acaecidos como los que vayan a ocurrir. La realidad institucional, en su dimensión semiótica, opera como un mensaje que alude a la identidad institucional –La comunicación institucional adquiere la dimensión semiótica de la realidad institucional-.

2) La identidad institucional se refiere al conjunto de atributos asumidos como propios por la Institución y que significan un fenómeno de la conciencia. Es todo hecho –objeto o acontecimiento- que le da contenido referencial al mensaje o de lo que habla el mensaje y motiva un discurso. No obstante, una institución no posee una identidad percibida en forma homogénea sino que recibe distintas lecturas que es necesario concertar como base de cualquier intervención.

3) La comunicación institucional se refiere al conjunto de mensajes efectivamente emitidos (de ida y vuelta), entendida no como una actividad opcional sino como una dimensión propia de toda organización social (existiría comunicación institucional aunque no hubiera ninguna intención comunicativa). Es un mensaje entendido como un hecho comunicacional concreto.

Y 4) la imagen institucional forma un sistema con los tres componentes anteriores y se refiere al registro público de los atributos identificatorios del sujeto social; siendo la lectura pública o que la sociedad hace de una institución por ser significativa y autosimbólica. Controlar la imagen es actuar sobre la identidad, o sea recrear a un sujeto institucional produciendo un efecto hasta 'ilusorio' de realidad. No obstante, "la imagen es lo verosímil por excelencia y, por lo tanto, crea en el que la experimenta un estado de certidumbre, o sea la convicción de que 'lo que se piensa de la realidad' es lo real y no una representación 'artificial' de la realidad. En este sentido puede señalarse que Imagen Institucional y

Realidad Institucional –siendo conceptos francamente discernibles- en el fenómeno comunicacional real deben tender a mimetizarse” (Chaves, 1988: 31).

Esta definición compleja y articulada de la imagen institucional, la confirma como un proceso semiótico, –espontáneo, artificial o mixto- por el cual una institución produce y comunica el discurso de su identidad, basado en su realidad y en sus objetivos y voluntad de transformación y motiva en su contexto una lectura determinada que constituirá su propia imagen.

El diseño de la imagen institucional debiera estar enmarcado en un plan de comunicación institucional concebido como amalgama de la planificación y gestión estratégica institucional, y es un componente de clara construcción participativa. Puede desarrollarse en un programa de identificación institucional, y se transforma en un insumo tecnológico que no sólo cambia un sistema de signos por otro, sino que altera las condiciones internas de producción, cambia las maneras de auto representación de la institución y las formas de comunicación de su identidad.

El proceso inicial (entendiendo justamente que la puesta en marcha implica una revisión permanente de contextos y textos que nos remiten cíclicamente al punto de partida), comprende una etapa analítica que se concentra en el conocimiento profundo de la institución, al margen de toda posible intervención sobre ella (investigación, identificación, sistematización y diagnóstico); y una etapa normativa (estrategia, plan y programas) que se concentra en la caracterización de la intervención necesaria.

En la etapa de investigación, se releva la situación de la realidad, identidad, comunicación e imagen institucional. En la fase de identificación se determinan los rasgos y valores estables que componen un ‘texto de identidad’; detectando los contenidos y estilos de los mensajes que circulan por canales totalmente heterogéneos⁶⁵; en la fase de sistematización se elabora una ‘matriz de comunicación’ que explicita los contenidos del plano operativo o de gestión y el de la modalidad comunicacional; y con estos elementos se puede elaborar un diagnóstico final que permita consolidar una ideología y determinar una política de imagen y de comunicación de la imagen, que condiciona los criterios de gestión de la imagen y su comunicación, basados en un plan, estrategias y programas específicos.

⁶⁵ “Extraído el signo del contexto sistemático en el cual –y sólo en el cual- opera como identificador, su grado de calidad gráfica intrínseca no mide en absoluto su eficacia identificativa...Como ocurre en cualquier campo semiótico, en la comunicación institucional cada signo vale por su relación con los demás, o sea en función del sistema” (Chaves, 1988: 39).

En la etapa normativa, la estrategia deberá estipular, en función del diagnóstico, si se situará en lo comunicacional, en lo operativo como paso previo, o en ambos campos; el programa deberá incluir las áreas en que se desarrollará la acción, la caracterización de esas áreas y las líneas de gestión de la intervención; y los proyectos del programa deberán explicitar las demandas y requisitos de cada intervención.

El programa incluirá un repertorio de sistemas de intervención directa, tales como: identificadores visuales (nombre, logotipo⁶⁶, imagotipo, colores), soportes gráficos (papelaría, documentos impresos), piezas seriadas de comunicación gráfica (publicaciones, folletos, ediciones), soportes audiovisuales (films, audios, videos), señalización del entorno (señales, carteles, avisos, rótulos) y comunicaciones publicitarias (campañas, anuncios regulares, reportajes). En intervenciones en el entorno, soportes para-gráficos tales como: infraestructura arquitectónica, ambientación interior y exterior, equipamiento, montajes efímeros (stands, exposiciones), emblemática, regalos, indumentaria y parque móvil. Y en intervenciones en las actuaciones tales como: normas de diálogo y redacción, de imagen personal, de gestión de las comunicaciones y del entorno, formación cultural y estética, y capacitación en normas operativas, relaciones humanas, imagen y comunicación (Chaves, 1988).

I.7.3.3. La comunicación informativa

Para avanzar en el análisis de este aspecto de la comunicación institucional, consideramos necesario definir con claridad la información; establecer su alcance, sus vínculos y sus diferencias con la comunicación, afirmando su condición de componente de la misma.

Como venimos analizando, en un proceso institucional de planificación y gestión participativa, la comunicación forma un par con la información, como sustento del diagnóstico, fundamento del pronóstico, generador de propuestas objetivas y fundamentadas y motorizador de una gestión articulada y coherente. Sin embargo, la información adquiere un rol específico cuando nos referimos a los actores involucrados en la formulación y gestión del plan y fundamentalmente a los individuos o grupos no involucrados directamente en la cuestión, sea para darles los elementos que los motive a

⁶⁶ El logotipo es un elemento de individualización institucional, que sucede al nombre como elemento de identificación, "lo que en el individuo es la firma autógrafa respecto de su nombre. El logotipo puede definirse entonces como la versión gráfica estable del nombre de marca" (Chaves, 1988: 43). Suele sumarse un signo no verbal, una imagen estable – imagotipo- que mejora las condiciones de identificación.

incorporarlos, o sea para generar el ‘clima’ positivo necesario para sostener el proceso a partir de la comprensión generalizada de las metas, objetivos, fundamentos y avances.

El funcionamiento de una Institución, si se pretende flexible, estratégico y participativo, requiere un desarrollo de los procesos de emisión y de recepción de las informaciones sin exceso y dosificado (Bartoli, 1992) ya que “al mismo tiempo en que se percibe una creciente presión competitiva en el escenario de actuación de las organizaciones públicas y privadas, existe una nueva realidad comunicacional, caracterizada por una proliferación de mensajes de toda naturaleza ‘ad infinitum’” (Romero, 1997: 4). Esta advertencia se basa en el avance vertiginoso en el campo de las comunicaciones en las últimas décadas, que permite generar una ilimitada cantidad de mensajes e información, imposible de ser procesados en su totalidad, dada su velocidad y magnitud. “Es evidente que conexión y sensación de superabundancia de información están muy lejos de constituir comunicación” (Uranga, 2000: 18).

En la comunicación informativa, el mensaje “debe ser convincente, coherente y comprensible para la opinión pública” (Gasió y Amadeo, 2002: 36), entendiendo que la comunicación informativa básicamente “se refiere a un tipo específico de valores informativos: los que se expresan de manera simbólica. Por consiguiente, aquella información que no pueda ser traducida de esta manera no tiene valor comunicativo. Para que exista la comunicación debe haber un sistema compartido de símbolos referentes. La mayoría de los errores en la comunicación se deben a suposiciones erróneas de los comunicantes respecto del significado de un símbolo, -ya que los significados son relativos y pueden tener una interpretación subjetiva-” (Cruz Sandoval, 2004: 106).

“Règis Debray ⁶⁷ pretende establecer una correlación sistemática entre, por una parte las actividades simbólicas: ideología, política, cultura y por otra, las formas de organización y los sistemas de autoridad inducidos por tal o cual modo de producción, de archivo y de transmisión de la información” (Mattelart, 1997: 121). Esta analogía, aunque no la entendemos como absoluta, sirve para ubicar a la comunicación informativa en el rol que nos interesa analizar en los procesos de planificación y gestión y definir las diferencias entre la información y la comunicación, basándonos en que es el objetivo perseguido y no la estructura de datos transmitidos lo que permite distinguir esas dos nociones (Weiss, 1971).

“La información es el resultado de recuperar, registrar y procesar una serie de datos dispersos para convertirlos en pistas, indicios o indicadores, en algo con sentido”

⁶⁷ DEBRAY, Règis, 1979, *Le Pouvoir intellectuel en France*, Paris: Ramsay

(Jaramillo, 2004) y remite simplemente a la transmisión (emisión y recepción) de conocimientos estructurados, mientras que comunicación consistiría en intercambios de información con objeto de cambiar el comportamiento de los otros (Silem y Martínez, 1982). Dicho de una manera más simple, información corresponde a la simple relación de las personas con los hechos y comunicación es la relación entre las personas (Galambaud, 1984).

Una organización está afectada por la información “como emisora de mensajes hacia adentro y hacia fuera y como receptora de mensajes para captar y analizar, provenientes de afuera hacia adentro” y por la comunicación “como vector de intercambios interactivos con su medio y como organizadora de reuniones o lugar de intercambios informales entre su personal” (Bartoli, 1992: 70) o con y entre toda su comunidad.

Hasta “los titulares y voceros de los organismos públicos tienen la necesidad de conocer a sus interlocutores y deben saber cómo dirigirse a ellos. De ahí la importancia de distinguir entre ‘informar’ y ‘comunicar’. Informar significa ‘enterar, dar noticia de una cosa’...Comunicar, implica un ‘ida y vuelta’, un intercambio de datos...Quien comunica no solo informa sino que también se entera de cómo reacciona su interlocutor, qué opina y qué espera de uno” (Gasió y Amadeo, 2002: 33-34).

En la planificación estratégica y gestión participativa (ver parágrafo I.5.3.), la información y la comunicación se consolidan y jerarquizan cada vez más en su rol específico. Ambas son componentes fundamentales del asunto, que adquieren sucesivamente responsabilidades específicas o convergentes y sinérgicas.

Sin embargo, aún cuando desde la planificación estratégica se habla mucho de la necesidad de acercarse a la gente, de conocer sus códigos, de tener en cuenta sus características sociales y culturales; el enfoque y la estrategia comunicacional de los planes estratégicos reflejan escasamente esa concepción, concentrándose casi con exclusividad en la comunicación informativa –instalar y difundir el plan-, más que en establecer mecanismos de comunicación ligados a la participación. Quizás esto tenga que ver con que “las sociedades planetarias son sociedades esencialmente urbanas, tanto cualitativa como cuantitativamente. Implican el desplazamiento y reemplazo de las relaciones personales por las relaciones institucionales, mediáticas, extrapersonales. El predominio de las relaciones personales permitía y sugería, creaba las condiciones para las relaciones políticas también personales e inmediatas” (De Masi, 2001: 19).

En el marco de la comunicación informativa, “el grado de transparencia de la así llamada ‘sociedad mediática’ acota cada vez más el margen del sigilo gubernamental toda vez que la información es obtenida por la sociedad casi tan rápidamente como la obtienen sus dirigentes” (De Masi, 2001: 27). Para este cometido se identifican, en los aspectos fundamentales, a los medios de comunicación masiva, como la herramienta primordial para llegar a la comunidad. Sin embargo, “una discusión de fondo sobre el tipo de sociedad al que nos llevan las comunicaciones masivas no puede basarse en estadísticas de *rating*” (García Canclini, 1999: 63).

“Los medios masivos de comunicación tienen la ventaja de llegar ‘masivamente’ con los mensajes (instalando el tema-problema); y la desventaja de homogeneizar a los destinatarios (que en realidad tienen diferentes ‘recepciones’)” (Mignaqui, 2003: 20). Efectivamente, sin desconocer la importancia de la difusión masiva como herramienta para el proceso de planificación y gestión de los procesos de desarrollo comunitario e institucional, es preciso reconocer que la comunicación comunitaria e institucional en un proceso de desarrollo, en términos sociales y desde ya, institucionales, es mucho más amplia que la difusión de masas porque, si no tenemos en cuenta que la información es un recurso simbólico y reflexivo y por lo tanto se requiere capacidad de decodificación para utilizarla” (Quiroz, 2007); ni son tomadas en cuenta las características de públicos y grupos de actores determinados, la construcción de los mensajes según los distintos perceptores, la relación entre instituciones, la información y la comunicación interna y externa y la manera en que se centraliza y descentraliza la información, se deja afuera buena parte de la problemática comunicacional de estos procesos (Tauber, 2006).

Además, y específicamente en un modelo de comunicación informativa para instituciones públicas, se identifican cinco grandes problemas generales comunes: 1) la concepción de la comunicación informativa, 2) la carencia de una cultura de la información, 3) la temporalidad de los actores en la institución, 4) la tendencia a la inercia o resistencia al cambio y 5) las relaciones que las instituciones establecen con los medios masivos de comunicación.

1) Las instituciones públicas, en términos generales, no tienen clara la concepción de la comunicación informativa y la importancia estratégica del manejo comunicativo e informativo con respecto a sí mismas y a sus relaciones con la sociedad. La concepción de la comunicación se basa en cuidar la imagen y administrar las relaciones con los medios, lo que explica por qué sus estructuras se traducen en oficinas de prensa con periodistas o áreas de protocolo y no en áreas de comunicación con profesionales de la comunicación

con visión de mediadores de lo informacional, pero además de lo organizacional, lo corporativo como identitario y lo concertacional o participativo como interactivo y proactivo.

2) La carencia de una cultura de la información, entendida como la práctica del registro permanente y sistemático de aquello que es susceptible de ser convertido en información, afecta las relaciones comunicativas entre las instituciones y la sociedad.

3) La temporalidad de los actores en la institución, sean estos directivos, de carrera o asesores o consultores y sus diferentes características afectan la cultura organizacional, transformando su proceso en una sucesión de episodios que dependen del momento de cada actor en relación con la institución (por ejemplo a su llegada o próximo a su salida).

4) La resistencia al cambio por falta de garantías de sostenibilidad del mismo y fundamentalmente de una visión compartida del por qué y el para qué.

5) En cuanto a las relaciones entre las instituciones y los medios, por una parte, no siempre es clara y transparente la intención comunicativa de las instituciones y por otra parte, la postura de algunos medios no siempre es proactiva a construir relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad. En la actuación de algunos medios predominan la desconfianza, el interés político, el utilitarismo económico y el sensacionalismo, y en no pocas oportunidades los intentos de las entidades por comunicarse con la sociedad son torpedeados por ellos, desde sus intereses particulares (Jaramillo, 2004).

I.7.3.4. La comunicación participativa

“Al cambiar la definición de comunicación (de la comunicación como transmisión de información a través de tecnologías neutras hacia la comunicación como construcción social de sentido) cambia el objeto de estudio” (Saintout, 2003: 81). No sólo hay que conseguir que las comunidades y sus instituciones sean capaces de definir una estrategia de desarrollo sustentable, sino que hay que comunicarla para que sea percibida y enriquecida en su respuesta e intercambio, ya no solamente por los ‘públicos objetivo’, sino por los distintos actores sociales protagonistas del proceso.

La comunicación, en ese marco conceptual, adquiere un rol y un significado, cuando pasa de la comunicación como transmisión de información a la comunicación como puesta en común, porque “ciertos tipos de comunicación referidos a ciertos tipos de problemas, que se dirigen a ciertos tipos de personas que se encuentran en ciertas condiciones, producen

un cierto tipo de efectos” (Berelson, 1949: 500). Esta mirada nos lleva a entender que “las dimensiones más importantes de la comunicación conciernen a dos puntos: uno, el grado de respuesta o retroalimentación y dos, el grado en el que una relación de comunicación es también una relación social” (McQuail, 2000).

“El proceso de la comunicación es de hecho el proceso de la comunidad: el compartir significados comunes, y en consecuencia actividades y propósitos comunes; la oferta, la recepción y la comparación de nuevos significados, que conducen a tensiones y logros de crecimiento y cambio” (Williams, 1961: 55). “La comunicación como proceso libre de determinaciones entre sujetos sociales que participan equitativa, consciente y responsablemente en la construcción de un consenso, de un sentido común, es una utopía. Pero es un modelo de enorme potencial *práctico* para entender y para usar críticamente la comunicación y sus recursos” (Fuentes Navarro, 2007: 5).

“Los usos concretos de la comunicación y sus recursos para la expresión o la auto representación, para conseguir fines particulares, o para generar consenso en torno a la propia posición con respecto a cualquier referente, son precisamente los que convierten a las prácticas socioculturales de comunicación en objetos de estudio y de atención estratégica, porque a través de sus redes y sistemas se teje cada vez más la dinámica que conforma el entorno en que vivimos y nuestra propia identidad” (Fuentes Navarro, 2007: 5)

Florencia Saintout refiriéndose a la obra de Antonio Pascuali, *Comunicación y Cultura de Masas*⁶⁸, comenta que:

[E]xplorando la mirada de la sociocultura, afirma que los modos de comunicación no son sólo fenómenos estructurales sino que son modos de constitución de lo social, llevando la comunicación desde una definición ingenieril hacia una problematización sociocultural y ética.

Pascuali propone entender que la comunicación es una puesta en común, un con-saber, diferenciándolo tajantemente de la información. Entiende que la relación comunicacional –no se habla de proceso- es aquella que produce y supone a la vez una intervención biunívoca del tipo del con-saber, lo cual sólo es posible cuando entre los dos polos de la estructura relacional Transmisor – Receptor rige una ley de bivalencia: todo transmisor puede ser receptor, todo receptor puede ser transmisor. La comunicación se da sólo entre personas éticamente autónomas que reconocen a otro. A diferencia de la información, en la que sólo hay unilateralidad y coacción en el plano moral, donde no hay reconocimiento del otro, en la comunicación hay diálogo, saber construido de a dos. En la información hay causalidad; en la comunicación comunidad (Saintout, 2003: 40), a pesar de la siempre presente y posible asimetría del proceso comunicacional.

⁶⁸ PASCUALI, Antonio, 1963, *Comunicación y Cultura de Masas*, Venezuela: Monte Ávila Editores.

Detrás de esta reflexión, la comunicación comienza a tomar la forma de la participación; advirtiéndose que “la comunicación es más que los medios de comunicación. La comunicación es comunicación humana, es cultura que se hace en lo cotidiano, y no se agota en los soportes tecnológicos. Es producción, negociación e intercambio social de sentidos” (Uranga, 2000: 29) y desde esa perspectiva, “la comunicación debe ser un medio de motivación, de estrategia e incluso de performance” (Bartoli, 1992: 71).

En la planificación estratégica y gestión participativa, todas las acciones de comunicación generan cambios, independientemente de los actores que las promuevan o intervengan (Perelló, 2001). Producen “...un desplazamiento que vuelve la cultura al primer plano de la interrogación, entendiéndola desde una perspectiva sociosemiótica, como fuerza y como sentido. De ahí la importancia que se le concede a las producciones simbólicas y por ello a la descripción y análisis de la vida social” (Varela, 2003: 147).

“Desde una óptica estrictamente cultural, todo acto de comunicación es un intercambio de mensajes identificatorios...en el que se constituyen las identidades del emisor, del receptor y –fundamentalmente- de la relación que los une materializando ese ‘tercer personaje intersubjetivo’: la manifestación semiótica de ‘lo social’ ” (Chaves, 1988: 30).

Los distintos grupos sociales poseen una cultura (ver parágrafo I.2.) que ha sido conformada por su realidad, a través de distintas experiencias en la evolución de su historia y utilizan determinados recursos expresivos para dar cuenta de esa realidad desde una situación comunicacional determinada. Este concepto se vuelve más específico cuando se lo involucra con la planificación y gestión participativa:

...[E]l análisis de las prácticas sociales requiere que se tenga en cuenta quién habla. Sin embargo, nos parece importante reformular la pregunta inicial sustituyéndola por la siguiente: ‘¿Desde dónde se habla?’. El cambio no significa meramente pasar de un interrogante acerca del sujeto a otro sobre el lugar; se trata, más bien de producir un efecto de sentido al poner el énfasis en lo que consideramos el principio de definición del agente social y, por lo mismo, de explicación de sus prácticas: el lugar desde donde se actúa. En otros términos diríamos que, desde esta perspectiva, no podemos responder a la pregunta acerca de ‘quién habla’ si no identificamos el lugar desde donde lo hace, puesto que el lugar define al agente...social y su identidad, en cuanto determina la especificidad y alcance relativo de su competencia (Costa y Mozejko, 2001: 12).

La consideración de la diversidad cultural de un grupo social se fortalece en democracia, pues “la democracia es un sistema que produce símbolos y significados comunes, se auto-funda y privilegia la existencia de la diferencia y el disenso. Esta autorregulación simbólica y discursiva de la democracia es vital porque produce un sistema en donde los diferentes actores e instituciones pueden hacer competir sus intereses en igualdad de condiciones”

(Toro y Rodríguez, 2001) y en el que “democratizar la producción y difusión del conocimiento es, también, una experiencia de comunicación” (Uranga, 2000: 22).

Desde esa perspectiva, instalar el proceso de comunicación institucional y comunitaria en la planificación y gestión estratégica participativa y adquirir la dimensión de la comunicación participativa significa:

- Tener como protagonistas a los sectores involucrados.
- Acercarse a su cultura y facilitar sus vías de expresión.
- Reflejar las necesidades y demandas de estos sectores.
- Acompañar la gestión de los procesos de cambio y transformación.
- Permitir la sistematización de las experiencias mediante la utilización de recursos apropiados a diferentes situaciones.
- Buscar una democratización de la comunicación con y de la sociedad, basada en el reconocimiento de las mayorías y de las minorías a informarse y a expresarse.
- Superar las situaciones problemáticas, desde una apuesta política, desde una concepción ideológica y desde una estructura metodológica (Mignaqui, 2003).

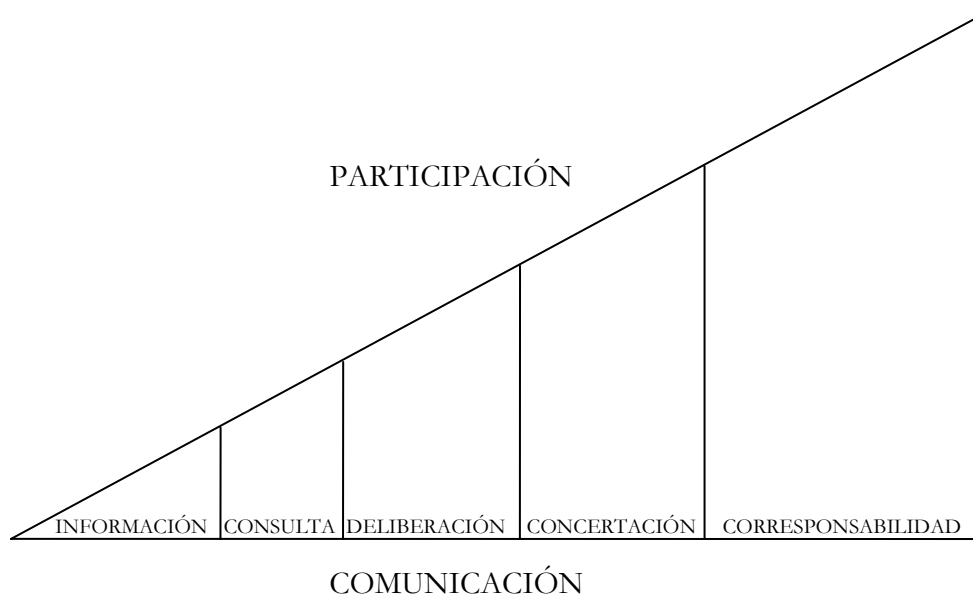
Estas condiciones instalan la participación como eje del discurso y generan la necesidad de articular lo comunicacional en todas sus posibilidades: desde lo masivo, hasta la relación directa con cada individuo, pasando por lo institucional público y privado. Esta concepción ‘biomórfica’ de interdependencia de lo comunicacional, asienta a su vez la idea de una comunicación compleja, imprescindible en el proceso de “...articulación de los modos colectivos de interacción y producción de significaciones que afectan las prácticas políticas y sociales en los procesos actuales de globalización económica, tecnológica y cultural” (Perelló, 2001).

“La comunicación es vista ahora como una transacción en la que las dos partes son activas. Resulta esclarecedor pensar la comunicación como una relación construida en torno al intercambio de información. El proceso de intercambio se parece más a un proceso biológico que a un proceso físico. Así permite distinguir mejor las dos partes en presencia toda vez que, antes que cambiar de participante, se cambia la relación” (Schramm, 1983: 15).

En síntesis, la planificación y gestión participativa, reconoce lo comunicacional en el ámbito amplio de la reflexión y la búsqueda del enriquecimiento de las prácticas

comunicacionales de las personas y los grupos involucrados y no involucrados en el procedimiento desde su cultura; y concibe lo comunicacional como un componente capaz de adaptarse a los cambios previstos e imprevistos de un proceso de emisión y de recepción - percepción⁶⁹ permanente y multidireccional⁷⁰, respetando los códigos de cada uno para conseguir su objetivo, a partir de múltiples situaciones de comunicación, propias de la vida cotidiana.

RELACIÓN COMUNICACIÓN PARTICIPACIÓN (Jaramillo López, 2004[a])



La comunicación participativa puede ser un proceso planificado o sistematizado, pero que no depende de una decisión institucional o de una práctica de poder para que se produzca naturalmente. Las sociedades actuales “son sociedades con opinión activa. En esos casos, los gobiernos (y esto puede adecuarse a otras instituciones públicas) se han visto obligados no solo a preocuparse por las políticas –por lo que se hace desde el gobierno-, sino también por convencer a la sociedad de lo que hacen. Los gobiernos democráticos necesitan del consenso para sus políticas, porque el mecanismo de toma de decisiones es complicado...Entonces, los gobiernos están obligados a mostrar el sentido de sus políticas.

⁶⁹ El modelo tradicional funcionalista de comunicación habla de emisor/ mensaje / receptor, sin embargo, los individuos y grupos sociales, no son simples receptores de mensajes ajenos, sino perceptores del mundo en el cual viven, “...de ahí que la percepción se entienda como un problema cultural” (Perelló, 2001). El contexto les aporta una formación social y un marco de referencia que dan sentido a sus códigos, conductas y actitudes y que junto con sus características culturales, hacen que un individuo o grupo, tenga la posibilidad de percibir constantemente y encontrar el sentido de su conducta en su relación con el otro.

⁷⁰ “Pensar incluso la idea de que es posible que no haya existido nunca y no exista una disciplina de la comunicación sino más bien unos problemas complejos en torno a la pregunta por la comunicación, que demandan la mirada de las múltiples disciplinas de las ciencias sociales. Y es también posible pensar que alrededor de esta demanda se ha ido construyendo un conjunto de saberes que tienen como particularidad, justamente, el hablar de la comunicación desde una perspectiva pluridimensional” (Saintout, 2003: 193).

Y esto es difícil, porque el sentido no se dice, no se explicita, el sentido se sugiere, se infiere... Los gobiernos se equivocan con frecuencia con el tema de la producción del sentido” (Stuhlman, 2001: 70 y 72). Por el otro lado, los públicos también son actores, protagonistas que perciben más que receptan y definitivamente opinan.

No obstante, “la idea de que los conocimientos dependen de ese cerebro o de ese espíritu de la sociedad que es el Estado, perderá validez a medida que se vaya reforzando el principio inverso según el cual la sociedad sólo existe y progresa si los mensajes que circulan por ella son ricos en informaciones y fáciles de decodificar” (Lyotard, 1979: 15-16).

1.7.4. La planificación de la comunicación institucional

En la planificación y gestión participativa, es imprescindible definir una política de comunicación con principios y orientaciones generales claras y consensuadas, que permitan la formalización de un plan. Fernández Güell define como la política de comunicación en la planificación y gestión estratégica participativa:

...debe facilitar un amplio consenso social y político sobre los problemas de la comunidad y las acciones clave para lograr su desarrollo socioeconómico futuro. Dicha política debe definir acciones clave que logren que el Plan se arraigue entre organizaciones públicas, privadas y entre los propios ciudadanos y debe reclamar la participación a una pluralidad de organizaciones y ciudadanos para llenarse de contenido (Fernández Güell, 1997: 91).

Lo cierto es que “cualquier política de comunicación global incluye, cada vez más, la necesidad de definir objetivos, estructurar formalmente soportes y modalidades, contar con ‘reglas de juego’ explícitas y crear estructuras de funcionamiento flexibles. Pero también hay que tener en cuenta la necesidad de crear márgenes de maniobra para las relaciones informales, y la de evitar tratar todos los problemas de coordinación mediante procedimientos o técnicas” (Bartoli, 1992: 199-200).

Con ese marco, “para llevar adelante cualquier política pública es indispensable que un gobierno sepa comunicar, esto es, conocer la opinión del público, emplear acertadamente la información que posee y transmitirla de manera eficaz. Esto hace que la política de comunicación de cada organismo político sea vital para lograr una buena gestión pública” (Gasió y Amadeo, 2002: 34-35) asociada “al trabajo, a la austeridad y a la honestidad como garantía de una estrategia de comunicación exitosa” (Stuhlman, 2001: 78).

Lo cierto es que política, plan y gestión se articulan en un proceso cíclico en el que la comunicación participativa ensancha su alcance y “...se crean y recrean vínculos; se

construyen y reconstruyen sentidos; se comparten ideas y valores; se organizan grupos y comunidades; se informa, se opina, se decide, se controla y se gestiona” (Mignaqui, 2003: 22).

En definitiva, la importancia de un enfoque global, más que instrumental de la comunicación en la institución, que involucra la política, el plan y su gestión, se basa en sistemas de motivación de los integrantes de la organización basados en el consenso; en sumar la comunicación verbal y no verbal informal -lo ‘no dicho’- y en considerar fuertemente la dimensión cultural. “Cultura de cada individuo, cultura de equipos y cultura de la institución contribuyen a forjar un conjunto complejo de comportamientos heterogéneos en el que distintos signos de comunicación y variados modos de organización no pueden tener en todas partes la misma significación o el mismo impacto. Es ilusorio entonces querer dirigir y armonizar el funcionamiento de conjunto sólo mediante algunos soportes y dispositivos” (Bartoli, 1992: 203).

Ejecutando la política, “La planificación de la comunicación dentro de una institución se ocupa de luchar contra la entropía, del apoyo a la co-responsabilidad comunicacional, de la evaluación y la construcción de percepciones, de la producción de documentos comunicacionales de referencia y de la promoción de la memoria del proceso” (Prieto Castillo, 1993: 6). Para ello requiere de una concepción comunicacional estratégica clara que interprete la concepción política propuesta.

Efectivamente, el estudio de las estrategias comunicacionales implica la verificación de su pertinencia con la misión de la institución, de su coherencia con el objetivo general (o visión compartida) que ésta se propone y de su conocimiento y reconocimiento por parte de los miembros de la organización y la comunidad que involucra y en la que influye. La organización, la imagen institucional, la información y la comunicación participativa deberán estar en relación con las estrategias.

Para una estrategia comunicacional, el discurso deberá considerar aspectos de identidad (corporativa o institucional) que le permita ser identificada entre otras instituciones similares; de personalidad o de marca; fácticos que describan las características del proceso propio de la organización y culturales o de valores de la institución (Regouby, 1988).

Además, deberá considerar los comportamientos en la organización referido al “acopio de opiniones y percepciones, unido a la observación de prácticas reales” (Bartoli, 1992: 167), analizando críticas objetivas y perceptivas a la comunicación formal, y a los aspectos básicos de la comunicación informal, verbal y no verbal; en los que la comunicación verbal

se vincula a intercambios no estructurados o previstos –charlas, rumores, ‘boca en boca’- y la comunicación no verbal lleva a un análisis de lo ‘no dicho’ –por ejemplo los datos sobre ausentismo y productividad, los que permitirán una primera noción del involucramiento de los miembros en la propia organización-, a mejorar la observación y la escucha y a mejorar la relación entre discurso y práctica (Bartoli, 1992).

Los ejes básicos de una estrategia comunicacional en la planificación y gestión estratégica participativa para el desarrollo de una institución o comunidad pasan a ser: la comunicación al interior, con los propios equipos de gestión y con los individuos y grupos de actores de la organización y la comunicación al exterior, con la sociedad en general y con las instituciones relacionadas, públicas y privadas.

Estos ejes se sostienen en la comprensión efectiva de los códigos a emplear en los mensajes por parte de todos los actores y sectores involucrados, tanto en sus códigos amplios, comprendiendo la mayor parte de los signos que comparte una determinada comunidad y que por lo tanto los interpreta de manera similar y actúa en consecuencia frente a determinados estímulos; como en sus códigos restringidos, comunes a un grupo o sector determinado (profesiones, disciplinas, trabajos, claustros, etnias, grupos sociales, etc.), evitando una polisemia que genera ‘ruidos’ e ‘interferencias’ en el proceso comunicacional formal e informal, cuando los mensajes no son comprendidos totalmente.

Para cualquier plan de comunicación interna, la pertinencia de la información respecto de la realidad y de los objetivos buscados, la elección apropiada de medios y destinatarios y las posibilidades de retroalimentación, son indispensables. “De este modo, una política de comunicación interna da origen a una gestión que halla su concreción en dos lógicas complementarias: la de la ‘vida cotidiana’ y la de los ‘acontecimientos’ de la organización” (Bartoli, 1992: 165).

Aunque la comunicación interna de la organización sufre de ciertas ‘patologías’ de volumen, calidad y transmisión, que es necesario considerar, tales como la producción de una cantidad de información con sobreabundancia de datos, imposibles de aprovechar; escasa información o para muy pocos actores; imprecisión de los datos, no pertinencia de los mismos, dificultades de accesibilidad, incoordinación entre la utilidad y el momento;

velocidad de difusión inadecuada, escasa transmisión lateral, fallas de codificación o incomprensión⁷¹ (Bartoli, 1992).

Los canales de comunicación *ascendente*, *descendente* y *transversal*, en los que podemos clasificar a la comunicación interna exigen dispositivos específicos. En los canales de comunicación descendente: Manual de empleados, protocolos de procedimientos y descripciones de tareas, publicaciones y boletines, cartelera de anuncios, cartas y memorandos, E-mails, Intranets, entrevistas de trabajo, evaluaciones de desempeño, entrevistas disciplinarias, reuniones de departamento, reuniones masivas, programas de orientación y educación, presentaciones y video conferencias, comunicación telefónica. En un enfoque demasiado instrumental de un plan de comunicación, puede promoverse una institución que habla mucho pero escucha poco. Se corre el riesgo de desatender la información ascendente.

En los canales de comunicación ascendente: Encuestas de opinión para empleados, buzones de sugerencias, cartas y memorandos, departamento de quejas, políticas de puertas abiertas, procedimientos formales de quejas, evaluaciones de actuación para supervisores, reuniones de departamento, entrevistas individuales, comités de asesoramiento, líneas abiertas, E-mails, Intranets.

Y en los canales de comunicación horizontal: Seminarios de formación de equipos, visitas entre departamentos, juntas de comités, equipos de trabajo, equipos de trabajo virtuales (Andrews y Baird, 1999).

Entre los dispositivos de comunicación interna en los que predomina la información, citamos las publicaciones internas, los indicadores de control, las encuestas –de satisfacción, de clima social, socioculturales o de sistema de valores, socio organizacionales o de estado de funcionamiento- y los procedimientos de recepción; mientras que entre los dispositivos entre los que predomina la comunicación, citamos las entrevistas o conversaciones, los grupos de progreso, las reuniones (Bartoli, 1992) y los talleres de participación en planificación, crítica y auto evaluación.

En la comunicación externa podemos identificar diversas dimensiones, una *operativa*, de trabajo, referida a los proveedores, los poderes públicos; otra *estratégica*, de vinculación y observación, referida a otras instituciones, empresas, universidades, el Estado y la propia

⁷¹ Es frecuente que un empleado ‘medio’ de una organización “no sepa situar su actividad en un marco global de las realizaciones de la sociedad que lo emplea y plantear diversos problemas, por ejemplo, de calidad y motivación” (Bartoli, 1992: 91).

Comunidad y otra *de difusión*, de notoriedad, presencia o justificación, referida a la sociedad, la empresa y el Estado.

Entre los dispositivos de comunicación externa entre los que predomina la información citamos la publicidad, la promoción, la difusión, los patrocinios, la participación en eventos, las publicaciones en papel y electrónicas; mientras que entre los dispositivos entre los que predomina la comunicación, citamos la relación general con la comunidad, el Estado, las empresas, proveedores y otras instituciones con la misma misión y en particular con actores clave de esas organizaciones.

Entendiendo las dimensiones o lógicas, los canales y los dispositivos de la comunicación interna y externa, el proceso de comunicación institucional en la planificación y gestión participativa comprende (Tauber, 2006):

- Explicar y difundir en forma clara y dinámica qué pretende el plan y la gestión estratégica participativa, generando un clima de coincidencia de su importancia, con las instituciones y los diferentes actores sociales, económicos y políticos.
- Identificar a los actores que se quiere involucrar y segmentarlos (destinatarios directos e indirectos), según su poder de decisión y posibilidades de participación e involucramiento y establecer mecanismos de fidelización de los mismos con el plan y los medios seleccionados (publicidad, marketing⁷², promoción, relaciones públicas⁷³).
- Construir e implementar el dispositivo comunicacional, segmentando y produciendo mensajes y seleccionando medios con sentido estratégico y hacer que esos mensajes circulen hacia el interior de la institución o comunidad – comunicación interna- y hacia el exterior –comunicación externa- para que vuelvan efectiva la comprensión del proceso, la participación directa y el involucramiento generalizado.
- Identificar los conflictos comunicacionales y evaluar los resultados para reciclar el proceso.

“El diseño de la comunicación institucional no debe considerar a ésta como un fenómeno estático, sino como un proceso en el cual una serie de mensajes son estables,

⁷² Para Stuhlman, una estrategia de marketing es un acto de manipulación de los usuarios, sin embargo, afirma que “una campaña de marketing vende lo que la gente está dispuesta a comprar. La creencia opuesta es una hipervaloración de los medios de comunicación. Si la gente no tiene necesidad, no hay política pública que funcione” (Stuhlman, 2001: 80). Partiendo de ese supuesto, “El marketing público...obliga a pensar en tres problemas: 1. qué interlocutores hay en la sociedad para ésta política; 2. quiénes son los sectores de la sociedad para los cuales se está haciendo esta política; qué van a hacer a favor o en contra” (Stuhlman, 2001: 76).

⁷³ “La meta principal de las RRPP dentro de la organización es la de crear una concordancia entre la comunicación interna y la externa” (Cruz Sandoval, 2004: 87).

recurrentes, pero otros son variables, ocasionales, no previsibles. La sistematicidad en la comunicación institucional es la garantía de un crecimiento armónico a partir de una estructura que se va completando y regenerando durante el desarrollo temporal de la gestión concreta” (Chaves, 1988: 39).

Entendiendo de esta forma el proceso comunicacional en la planificación y gestión de las instituciones y comunidades, preparar una estrategia comunicacional basada en un diagnóstico preciso del estado de situación y situada en un escenario posible, implica fijar el objetivo general, la política y el discurso básico⁷⁴; definir la imagen institucional⁷⁵ aspirada; y diseñar las estrategias de comunicación interna y externa con sus respectivos programas y proyectos y el calendario de gestión comunicacional.

Los pasos a dar para ejecutar el proceso pueden ser:

- Trabajar en la recopilación, sistematización y análisis (diagnóstico) de toda la información existente, considerada relevante para conocer la cultura particular organizacional (creencias, valores compartidos, ritos, procedimientos) y comunicacional (lenguaje, modismos, comportamientos⁷⁶, rituales y ceremonias, rumores, formas de interacción) de la comunidad o institución y para comunicar el desarrollo del plan estratégico participativo, de manera que el mensaje llegue a los diferentes destinatarios de manera efectiva⁷⁷.
- Dimensionar los medios materiales, técnicos y humanos con que se cuenta y con los que es posible contar y sobre esa base trabajar para optimizarlos: Al interior del equipo de trabajo, para aunar criterios comunicacionales y unificar discursos y al exterior, para capacitar a los técnicos y referentes institucionales y/ o comunitarios en la base comunicacional de una metodología de trabajo participativo.
- Identificar los distintos canales de información por los que se informa y se podría informar la comunidad – objetivo. “El siguiente paso –después de definir tanto el

⁷⁴ El discurso es un componente ineludible del objetivo, la política y las estrategias institucionales o comunitarias, pero también de las promesas y de las expectativas asociadas. Por eso, “es conveniente plantear la posibilidad de que la comunicación del organismo tenga puntos de contacto con la campaña electoral recientemente finalizada. Esto no solo da solidez y coherencia a la administración del organismo sino que lo reviste de legitimidad por representar la línea política más votada” (Gasió y Amadeo, 2002: 36-37).

⁷⁵ La imagen institucional debe poder sintetizar los valores referenciales de la institución (ver párrafo 1.7.6). “La identidad corporativa (isotipo, logotipo, slogan, color, tipografía, etc.) y la imagen corporativa/de marca, se han convertido en un instrumento fundamental de la estrategia de comunicación de las organizaciones privadas y públicas y se extiende a las comunidades” (Romero, 1997: 4).

⁷⁶ En los movimientos del cuerpo, en las posturas, en la conducta táctil, en las expresiones de la cara, en la mirada, en el aspecto exterior (aparición física y vestimenta).

⁷⁷ Jules Rassak reflexionaba que: las noticias que sólo anuncian hechos tienen un efecto propagandístico mucho mayor que las disertaciones políticas que, de lejos, huelen a propaganda (Rassak, 1927).

- mensaje que se quiere emitir como el público que debe recibirlo, y los principios estratégicos básicos del equipo a cargo de la comunicación- es determinar qué canales transmitirán la información y los aspectos del mensaje que cada uno de estos canales debe resaltar” (Gasió y Amadeo, 2002: 37), como por ejemplo: Electrónicos: Página Web en Internet⁷⁸ e Intranet, foros electrónicos, chats profesionales, videos conferencias, boletín electrónico, mensajes personalizados por e-mail, mensajería instantánea ICQ. Tradicionales: periódicos locales y nacionales, programas de radio, TV, vídeos, CDs o DVDs, libros, revistas, correo, teléfono, documentos de divulgación, gacetillas, carteleras, afiches, cartillas, trípticos. Presenciales: exposiciones, congresos, jornadas, foros, conferencias, seminarios y talleres.
- Elegir los medios de comunicación y segmentarlos para llegar a los distintos públicos /actores prioritarios que intervienen en el proceso de planificación y gestión participativa y poder hacer una combinación de ellos; considerando que “la estructura técnica de los medios afecta y determina los contenidos, en tanto que los mensajes son entidades de naturaleza semiótica y por lo tanto con dos áreas ligadas estructuralmente: el área de la expresión y el área del contenido” (Moragas Spà, 1981: 24).
 - Elaborar los materiales de difusión y comunicación (códigos amplios y restringidos), diseñando las distintas piezas comunicacionales a difundir y utilizar para cada público y programando su distribución mediática y temporal, para lograr mantener la atención y garantizar la comprensión del proceso de formulación y gestión del plan durante su desarrollo y la información necesaria para los que participen y/o lo sigan.
 - Elaborar una estrategia particular para los medios de comunicación masivos (códigos amplios) e “Involucrar a los diversos medios de comunicación de la ciudad en la difusión del proceso de planificación” y gestión (Fernández Güell, 1997: 91).
 - Evaluar los mensajes, los medios y los conflictos comunicacionales en su interpretación e incluso manipulación (auditorías de control de los procesos, consultas calificadas y encuestas para el control de resultados). “La detección de posibles puntos débiles en el proceso de implementación de la estrategia comunicacional, requerirá de una evaluación de los resultados de la misma en función de los objetivos específicos propuestos y de su contribución al desarrollo general del Plan” (Garay, 2003: 54).

⁷⁸ El valor añadido de Internet en relación con otros medios de comunicación es su capacidad para recombinar productos y procesos de información en determinado tiempo, creando un nuevo resultado que es inmediatamente procesado en la Red, en un proceso interminable de producción de información, comunicación y feedback en tiempo real o en un tiempo determinado. Esto resulta crucial, pues la recombinación es la fuente de la innovación, y esta se encuentra en la raíz de la productividad económica, la creatividad cultural y la configuración del poder político (Castells, 2006: 36).

La organización del desarrollo institucional

Desarrollo institucional	Política Planificación Gestión Comunicación	Empoderamiento social Comunidad Cultura Poder
--------------------------	--	--

La organización de la comunicación institucional

Comunicación institucional	Componentes y variables	Características, canales y problemas
La comunicación organizacional	Cultura Comportamiento Estrategia Estructura	Finalidad Multidireccionalidad Instrumentación Adaptación Flexibilidad
La comunicación corporativa	Realidad Identidad Mensaje Imagen	De objetivo A subjetivo Semiótico Espontáneo Artificial Mixto
La comunicación informativa	Recuperación Registro Procesamiento Transmisión	Concepción Cultura Temporalidad Resistencia Relaciones
La comunicación participativa	Objetivo Política Discurso Estrategia Calendario	Información Consulta Deliberación Concertación Corresponsabilidad
La planificación de la comunicación institucional	Códigos restringidos Códigos amplios	Formal Soportes Modalidades Informal Verbal No verbal Opiniones Observación Percepción
	Comunicación interna	Ascendente Descendente Transversal Pertinencia Elección Apropriadada Retroalimentación
	Comunicación externa	Operativa Estratégica De difusión
	Actores	Interno de gestión y administración Interno de producción Externo vinculado Externo no vinculado

Este capítulo precisó la posición de un conjunto de variables contextuales al objeto de nuestra investigación, tales como la globalización, la cultura, el desarrollo institucional y comunitario, el empoderamiento social y la política, planificación, gestión y comunicación institucional. El análisis de estas variables que consideramos centrales para entender el comportamiento de la comunicación institucional en la planificación y gestión de

instituciones públicas como las universidades argentinas, nos permite descubrir los elementos que darán, en los capítulos sucesivos, el marco necesario para ubicar en su medio al objeto de estudio.

Entre los rasgos más relevantes, que profundizaremos en las conclusiones finales de esta investigación, podemos observar:

- Que la globalización, como etapa actual de un largo proceso de mundialización, estableció una difícil convivencia entre semejanzas y diferencias, entre lo singular y lo universal, entre la inclusión y la exclusión, entre la pluralidad de las culturas y las fuerzas del mercado mundial y también entre las distintas formas de concebir lo universal; reconociendo una estructura social global, pero con experiencia local, tanto en sentido territorial como cultural, que estructura la producción, el consumo y también el poder, a través de la comunicación. Las tecnologías de gestión del conocimiento, de la información y de la comunicación, pasaron a ser elementos fundamentales para la redefinición del contrato social y de las instituciones, influyendo directamente en los procesos de 'resignificación' mediante los cuales la trama de la mundialización, adquiere un sentido para cada comunidad.
- Que las últimas décadas marcan el inicio de un proceso de revalorización de la cultura; como abarcativa del conjunto de procesos sociales de producción, reproducción, transformación, circulación y consumo de la significación en la vida social, imbricada con todas las prácticas sociales; sobre la base de una creencia común en la sinergia obtenida al dar y recibir de los demás, que permite la comunicación entre diferentes culturas sobre la base no necesariamente de valores compartidos, sino de compartir el valor de la comunicación.
- Que la producción social o colectiva de las decisiones a partir de la participación de la comunidad en los procesos de planificación y gestión de su desarrollo se transforma en una condición básica, no porque ejercer su voluntad garantice el acierto o el éxito en la decisión, sino porque el proceso de formación de esa voluntad, refuerza con su respaldo el desarrollo de la gestión.
- Que la sociedad contemporánea se orienta hacia un estilo de desarrollo endógeno, sistémico, sinérgico, inclusivo y sustentable para la transformación de las comunidades y sus instituciones públicas; que busca la conservación ambiental, el crecimiento económico, la identidad cultural, la transparencia política y la equidad social.

- Que la planificación contemporánea del desarrollo de la comunidad y de sus instituciones es estratégica y participativa; y acompaña la evolución del alcance de las dimensiones culturales y sociales en las cuestiones del desarrollo endógeno y sustentable, delineándose como un proceso de reflexión y acción de los grupos sociales que, mediante sus capacidades estratégicas en la búsqueda de una síntesis dialéctica entre planificación, gestión, política y comunicación, se proponen el progreso colectivo por medio de la interpretación del contexto donde se insertan, de los escenarios que pueden constituir su evolución y por medio de la investigación y la construcción de posibles caminos para lograr su cumplimiento.
- Que la gestión contemporánea de las organizaciones contiene a la administración en su complejidad; y en particular la gestión pública, reconoce como variables que la componen en forma holística a la estrategia, la estructura, la cultura y los comportamientos; y se basa en un conjunto de principios que se suman a los de coordinación, eficiencia y eficacia; tales como participación, creatividad, contingencia, equidad, sostenibilidad, sistematicidad, flexibilidad, complejidad sinérgica, pertinencia, consistencia y coherencia; que promueven asociaciones entre la sociedad y el Estado y generan nuevos enfoques como la ‘gestión asociada’ y la ‘gobernanza’.
- Que la ‘comunicación institucional’, pasa a ser un espacio interdisciplinario y transversal en el cual, la multiplicación de los riesgos en el proceso de transición hacia el modelo de gestión global, ha llevado a que la función ‘comunicación’ sea considerada un instrumento de la gestión estratégica que tiene que estar alineada con la política de la organización y es fundamental a la hora de planificar las acciones.
- Que a los efectos de esta investigación, analizamos el proceso de planificación y gestión de la comunicación institucional en cuatro componentes generales: Una comunicación organizacional que le da coherencia a la evolución de la gestión; una comunicación corporativa asociada a la imagen institucional; una comunicación informativa que divulga la evolución, la producción, la oferta y la integración institucional y una comunicación para la interacción de los actores institucionales, su participación, la oportunidad de concertación de intereses y visiones sectoriales en bien de alcanzar un objetivo común.