

## **LOS PLANES ESTRATEGICOS DE DESARROLLO COMO NUEVO CAMPO DE LA PLANIFICACION COMUNICACIONAL**

### Introducción

A partir de los primeros años de la década pasada se fueron instalando en varias ciudades de América Latina y de Argentina nuevas formas de gestión política y administrativa, tales como Presupuestos Participativos, Procesos de Descentralización y Planes Estratégicos de Desarrollo Local. Esas iniciativas forman parte del menú de respuestas a las profundas transformaciones operadas en la economía capitalista en su etapa global: revolución tecnológica, automatización de la producción, formas de organización flexible de las empresas transnacionales, redes financieras actuando en tiempo real gracias a las nuevas tecnologías de la información, y otras características reunidas bajo el rótulo de ‘capitalismo informacional’. Esas transformaciones vienen produciendo, a su vez, efectos profundos, tanto sobre el modelo de estado denominado Estado de Bienestar (Welfare State) en los países desarrollados, como en su versión más pobre pero distribucionista en América Latina, donde las políticas neoliberales aplicadas a partir de los años ochenta terminaron desmantelando sus funciones tradicionales en provecho del nuevo modelo de acumulación basado en la valorización financiera. En su nuevo rol el estado pierde parte de sus funciones y prerrogativas de Estado Nación, entre ellas el control de los flujos internacionales de capitales que entran y salen de su territorio, el poder de fijación de salarios y niveles de empleo y, con ello, su capacidad de incidencia en la distribución hacia los sectores populares asalariados. También resigna funciones administrativas y de ayuda social que delega hacia gobiernos provinciales y locales, y la posibilidad de orientar de manera centralizada la inversión productiva y de defender la industria nacional, efectos estos últimos de la descentralización y la “desregulación” neoliberales. Efectos, procesos no casuales sino íntimamente vinculados a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo capitalista, que en su etapa global requiere la supresión de todas las barreras para reordenar el mercado mundial en torno a los nuevos mecanismos de acumulación, en un proceso incesante de inclusión-exclusión de territorios (exclusión de zonas “inviabiles” e inclusión de zonas competitivas) y de segmentos enteros de población, cuyos excluidos lo son quizás a un nivel desconocido antes en la historia humana.

Las graves consecuencias sociales de la marginación de amplias capas de población obliga a los gobiernos en todas sus instancias a buscar formas de inserción favorables en la economía global, cuyos criterios de competitividad y flexibilidad benefician más que a países enteros a regiones urbanas con infraestructura y población capacitada. De allí la revalorización del ámbito local y regional como nuevas unidades de negociación y dirección para el logro de inversiones productivas. Pero también el nuevo escenario impulsa cambios en las formas de gestión de lo público, debido a que la búsqueda del desarrollo en un sentido que trascienda el economicismo supone distribución equitativa de la riqueza pero también involucra aspectos de inserción social y cultural y política que el sentido lato no registra. De modo que las nuevas formas de gestión requieren transparencia, eficiencia y la superación de formas clientelísticas y corruptas para arribar a estilos más democráticos y participativos.

Si a lo anterior se suma la previsión de que la economía capitalista informacional impulsará a futuro nuevas formas de urbanización organizadas en torno de ciudades centrales integradas por redes de ciudades y densas conurbaciones habitadas por millones de habitantes, se comprende que los gobiernos locales –aunque no sólo ellos- deberán apelar cada vez más a tecnologías de información y comunicación, nuevas formas de organización administrativa y nuevas tecnologías de

gestión que permitan dar respuestas a las crecientes demandas de los cada vez más segmentados habitantes urbanos.

Precisamente, los Planes Estratégicos constituyen una herramienta de gestión que se presta a cubrir necesidades y expectativas en la dirección de gobiernos que planifican el desarrollo tanto económico como social, urbano y humano en general, pero a partir de la convocatoria a todos los actores de la sociedad civil que deseen participar, ya sean empresas, sindicatos, asociaciones civiles, ONGS, y demás instituciones a implicar según la orientación del Plan (reconversión productiva de la ciudad o región, renovación urbana, posicionamiento competitivo de la ciudad a partir del diseño de su imagen corporativa, entre otras metas posibles). Cuando tal empresa colectiva se pone en marcha con intenciones sinceras y no como simple coartada para enmascarar la persistencia de prácticas clientelísticas, burocráticas o tecnocráticas, entonces la intencionalidad política transformadora debe contar, además del liderazgo necesario para convocar a múltiples actores individuales y colectivos –movidos por variados y, en muchos casos, opuestos intereses- también con la capacidad para construir espacios de articulación de esos intereses diversos a fin de arribar a los consensos que permitan elaborar políticas comunes. Para eso no alcanza ya sólo con el carisma, sino que se requiere del auxilio de saberes y técnicas aportadas por las disciplinas sociales, entre las que se encuentran las técnicas de planificación, desde hace tiempo incorporadas progresivamente a las diversas tareas de la gestión pública: economía, inversión pública, reformas administrativas, políticas sociales, educativas y otras. De modo que los Planes Estratégicos se convierten en herramientas indispensables para gestionar el desarrollo sustentable, la democratización u otros objetivos a partir de la convocatoria y la participación amplia de la sociedad civil.

En el complejo proceso que supone el desarrollo de esos planes, políticos, técnicos y especialistas sostienen que la comunicación ocupa un lugar central, afirmación con la que coincidimos en la medida en que se entienda por ella mucho más que mera transmisión de informaciones, es decir, como la capacidad humana que hace posible la interacción social y, con ello, la existencia misma de organizaciones e instituciones. ‘Acuerdos’, ‘consensos’, ‘articulación’, ‘negociación’ y otros conceptos asociados con todo proceso de planificación apuntan a actividades profundamente comunicativas. El éxito o fracaso de los planes –y no sólo en el caso de los Planes Estratégicos- se relaciona estrechamente con el éxito o fracaso de la comunicación. Este hecho ha sido comprendido hace tiempo en el ámbito de la empresa privada, en donde se vienen aplicando técnicas de comunicación en tanto herramientas para optimizar la gestión y hacer más eficientes las empresas productivas y de servicios. De hecho, la organización en red, la flexibilidad necesaria en el capitalismo informacional y la transición a la economía de servicios requiere de organizaciones descentralizadas y con fuerte capacidad innovativa. Y en ello la comunicación cumple un rol determinante, a tal punto que se habla de un paradigma comunicacional como marco de las nuevas teorías y técnicas administrativas y de gestión (ver Costa Joan, 2001).

No sucede aún lo mismo en el ámbito público, aunque ya algunos gobiernos locales y ciudades con o sin planes estratégicos comienzan a utilizar estrategias de marketing, de imagen corporativa, a incorporar tecnologías de información a la administración y le dan importancia a la comunicación pública y a una relación profesional con la prensa.

Ese fue precisamente el punto de partida de nuestra investigación, de la que el presente trabajo es en parte una síntesis apretada pero también plataforma de investigaciones actuales y futuras. Ubicados en el campo disciplinario de la planificación de y desde la comunicación<sup>1</sup>, los autores de este trabajo nos sentimos intrigados por la ausencia de un enfoque más decidido del fenómeno

---

<sup>1</sup> Tomamos el concepto de planificación **desde** la comunicación, como así también la noción de **mirada comunicacional** del profesor Washington Uranga.

comunicacional en el nuevo modelo de gestión de ciudades y gobiernos locales que llevan adelante procesos de descentralización, Presupuestos Participativos y Planes Estratégicos (desde ahora PE). De allí surgieron varias preguntas, como: si se sostiene que la comunicación es fundamental para el éxito de un Plan Estratégico, ¿por qué no se le da la importancia teórica ni metodológica que merece dicho objeto de estudio y se procede con ella de una manera implícita, a partir de un estereotipo no analizado?, ¿por qué no convertirla en objeto de estudio?. A esta pregunta se le asocian otras, luego de comprobar que las nuevas tecnologías de gestión se estudian desde diversas disciplinas, menos desde la comunicación: si sociólogos, arquitectos, politólogos, especialistas en marketing, economistas y urbanistas figuran en los equipos técnicos de los Planes, cuál es el lugar del comunicador y de la comunicación social en ese ámbito? La respuesta a la segunda pregunta se subordina a la de la primera: el papel del comunicador social depende de la imagen que los actores, decisores y también técnicos implicados en los PE se hacen de la comunicación. Dicha imagen estereotipada se debe combatir desde la práctica pero también desde la teoría. A esa tarea nos dedicaremos en lo que sigue, aunque más no sea como un primer acercamiento al tema.

En primer lugar se debe contextualizar brevemente la relación entre la globalización, el capitalismo informacional y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), y los efectos que esos procesos producen sobre las zonas y las poblaciones urbanas. Luego revisar las características de los PE en relación con la planificación estratégica y con el paradigma del Desarrollo Local y el Desarrollo Humano Sustentable. También se deben analizar las características de los PE en tanto herramientas vinculadas con dicho paradigma y con la tendencia a construir democracias participativas que contribuyan a la creación de ciudadanía frente a la orientación del mercado capitalista global a excluir territorios y poblaciones. Y de allí pasar a la elaboración de un marco teórico que permita recortar la dimensión comunicativa de los PE, entendidos como nuevos espacios públicos que permitan la deliberación y la participación ciudadana para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas desde el ámbito local. Nuestra tarea consiste en elaborar un marco de comunicación y un modelo para analizar y planificar los recursos y estrategias de comunicación tendientes a profundizar la participación creciente de los actores locales en el diagnóstico, la planificación y la gestión de las políticas, los programas y proyectos para el desarrollo humano sustentable de las ciudades y sus regiones.

Finalmente resumiremos los resultados de la primera etapa de una investigación sobre la calidad comunicacional de los PE de tres ciudades argentinas: Buenos Aires, Rosario y Gral. San Martín.

## I. 1. La globalización y sus efectos sobre el espacio urbano.

Los profundos cambios producidos en la economía mundial desde mediados de los años '70 en el corazón de la sociedad industrial desarrollada han ido expandiendo poco a poco sus ondas por todo el planeta, globalización mediante. Dichos cambios han afectado no sólo a las técnicas de producción y las formas de organización de las empresas, sino a las mismas sociedades post-industriales, incluido el contrato entre capital y trabajo que caracterizó el modelo denominado fordismo (producción y consumo de masas junto con Estado de Bienestar). Tampoco el estado ha podido escapar a la necesidad de adaptarse al nuevo modo de desarrollo "informacional". Tanto en los países del Primer Mundo como en los del Tercero las reformas estructurales del estado han resultado imprescindibles para lograr el éxito de la "perestroika" capitalista, a fin de recuperar el ritmo de acumulación que se había frenado a fines de los años sesenta y que amenazaba producir un colapso más pronunciado que el de los años treinta del siglo veinte. Son conocidas las consecuencias de tales reformas inspiradas por la ideología neoconservadora, que han entronizado al mercado como la entidad suprema que debía resolver todos los problemas económicos, sociales y políticos, promesas jamás cumplidas y que, por el contrario, han dejado un saldo de desigualdad y miseria que han hecho del planeta un sitio muy inseguro.

Ahora bien, el centro de tales cambios se produce en el tipo de desarrollo económico prevaleciente hasta los años sesenta, dando lugar a lo que Manuel Castells denomina economía informacional y global: "Es informacional porque la productividad y la competitividad de las unidades y de los agentes de esa economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materia prima, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción"(Castells Manuel, 1996: 93) Pero global no es sinónimo de planetario: se incluye en la economía global todo elemento que cumpla con el requisito de contar con la capacidad de procesar información y, con ello, de ofrecer ventajas comparativas desde el punto de vista de la competitividad y así integrarse a la red global que gracias a las NTIC (informática, microprocesadores, internet, bancos de datos, robots, etc) puede funcionar en tiempo real a la hora de coordinar, gestionar y tomar decisiones.

Para Castells se trata de un nuevo **modo de desarrollo**, que reemplaza al modo de desarrollo industrial, el que a su vez había sucedido al modo de desarrollo agrario. Tales modos de desarrollo pueden atravesar distintas formaciones sociales y diversos modos de producción. Cada uno de ellos se caracteriza por poseer distintas fuentes de productividad: el incremento de mano de obra y tierra en el agrario, nuevas fuentes de energía en el industrial y "la acción del conocimiento sobre sí mismo" (Castells Manuel, 1996: 43) en el informacional. De modo que la revolución de las nuevas tecnologías se articula con un nuevo paradigma sociotécnico, caracterizado por el hecho de que la información es su materia prima, pues sus tecnologías son diseñadas para actuar sobre la información, y también por la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías sobre los procesos de la acción individual y colectiva. En ella prevalece una lógica de interconexión en todo el conjunto de relaciones que usan las nuevas tecnologías, adoptando la forma de redes. Esto conduce a la característica de la flexibilidad, los procesos son reversibles y las organizaciones

pueden transformarse al reordenar sus componentes. Por último, se produce la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado, en el que las antiguas trayectorias tecnológicas se vuelven indistinguibles, sean la microelectrónica, las telecomunicaciones, la optoelectrónica y las computadoras.

De manera que dichas características se adaptan a las necesidades de la economía capitalista jaqueada por la crisis de los años setenta superando la rigidez del sistema fordista, tanto en el plano de la producción como en el de la comercialización. La revolución de la electrónica y de las tecnologías de la información vino a aportar los factores necesarios para conseguir las metas de flexibilidad y adaptabilidad para hacer frente a la turbulencia y aleatoriedad de los mercados. El pasaje del capitalismo industrial al informacional se realizó y realiza debido a que el modelo de desarrollo industrial agotó sus posibilidades de incrementar la productividad, con ello la rentabilidad económica de las empresas y de la economía de los países industriales, y no pudo sostener el nivel de acumulación de capital necesario para mantener saludable al sistema económico, social y político.

El nuevo paradigma tecnológico asociado al nuevo modo de desarrollo informacional implica una serie de fuentes de productividad:

\*Capacidad tecnológica: recursos humanos con capacidad de innovación en tecnología.

\*Acceso a mercados ricos

\*Diferencia entre costos de producción y precios en el mercado de destino.

La competitividad de la nueva economía parece depender de la capacidad política de las instituciones nacionales y supranacionales para encauzar las estrategias de crecimiento de sus países.

Luego del recorrido anterior, a pesar de su carácter sintético, puede comprenderse con más fundamentos la afirmación anterior acerca de los requisitos que deben reunir los países, las regiones, las ciudades y ciertos segmentos de la población para poder ser incorporados o no a las redes globales. Jordi Borja y Manuel Castells describen con precisión esas condiciones: “Lo que caracteriza la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora, en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o minusvalora. Es, a la vez, un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países. Es un sistema en el que la creación de valor y el consumo intensivo se concentra en unos segmentos conectados a escala mundial, mientras que para otros amplios sectores de la población, de dimensión variable según los países, se produce una transición de la anterior situación de explotación a una nueva irrelevancia estructural, desde el punto de vista de la lógica del sistema” (Borja Jordi y Castells Manuel, 1998: 24). Si la generación y procesamiento de la información son los factores fundamentales de la productividad y la economía informacional-global, el desarrollo económico y territorial tiene que apoyarse, entonces, en políticas de comunicación con centros internacionales (comunicación y transporte), de informatización y de preparación de recursos humanos capacitados.

Castells sostiene que la economía informacional-global genera la sociedad de los flujos y su lógica espacial tiende a constituir el espacio de los flujos: “La economía informacional-global se organiza en torno a centros de mando y control, capaces de coordinar, innovar y gestionar las actividades entrecruzadas de las redes empresariales” (Castells Manuel, 1996: 412) Castells sigue en este tema la obra de Saskia Sassen La Ciudad Global, en la que la autora describe con precisión las estrategias espaciales que ponen en juego las empresas transnacionales en la era de la globalización, tomando como objeto de estudio las ciudades de Londres, Tokio y New York, que es donde se concentran y producen los servicios avanzados que requieren las nuevas formas de descentralización y relocalización de las empresas a lo largo del planeta, y las nuevas formas de circulación de los capitales, en especial financieros (Sassen Saskia,1999). Estas ciudades se

coordinan con centros de innovación científica y tecnológica. Tanto éstos como los servicios avanzados constituyen el corazón del nuevo paradigma tecnoeconómico que permite gestionar con éxito los nuevos parámetros del capitalismo global. Todas las actividades económicas como la producción, la agricultura, la energía y los servicios se gestionan por medio de tecnologías de la información. Pero esas ciudades se coordinan con otras a lo largo del planeta constituyendo una red jerárquica con centros y nodos en una forma de organización dinámica y variable. Así, los ámbitos local-regional quedan subordinados a redes internacionales que conectan sus sectores más dinámicos. Las localidades, las regiones que no se integran a estas redes globales quedan fuera del mercado y se convierten en irrelevantes desde los parámetros de la economía informacional-global.

La articulación espacial de todos los factores necesarios es lo que permite crear la sinergia que caracteriza a los centros de innovación. Éstos se encuentran a lo largo del planeta en una singular relación que supone vínculos de competencia y colaboración que terminan conformando las redes del nuevo espacio industrial. Existe en él una jerarquía móvil de innovación y fabricación articulada en redes globales y que no se atiene a la vieja división internacional del trabajo entre zona de innovación en el centro y manufactura en la periferia.

Todos esos fenómenos producen una profunda transformación de la estructura social urbana. La tendencia general apunta al surgimiento de megaciudades como fenómeno urbano característico del siglo XXI. Ellas constituyen los nodos de la economía global, concentran el poder político, son centros de producción, dirección y gestión, y desde allí se controlan los medios de comunicación, la producción cultural y simbólica. En ellas residen millones de seres que luchan día a día por sobrevivir. Sectores marginales sometidos a grados extremos de pobreza conviven con minorías que detentan el poder y los mayores privilegios.

Otra característica de las megaciudades es que así como están conectadas externamente con redes globales, ciertos segmentos de sus propios países están desconectados internamente con los sectores sociales de su población que resultan irrelevantes desde el punto de vista funcional. Pero esa desconexión también se traduce espacialmente, pues presentan un patrón de ocupación del suelo muy discontinuo. Se expresa así la característica de la economía informacional-global de ser selectivamente incluyente y excluyente a la vez. Por eso, las megaciudades son la expresión espacial de la nueva forma-proceso de la era de la información, esto es, el espacio de los flujos. **El espacio de los flujos** se convierte en la lógica espacial de los nuevos procesos de acumulación de capital, de organización, del ejercicio del poder y de las formas de comunicación que requiere la economía informacional-global. Por otro lado, la gente común sigue habitando el **espacio de los lugares** como forma territorial de organización de la vida cotidiana y de la experiencia, donde predomina la contigüidad física y la percepción local de la realidad. Afirman Borja y Castells: “Uno de los mecanismos de dominación en nuestro tiempo histórico es el predominio del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares, que da lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y naturalizan las tradicionales formas de explotación. Las ciudades sólo podrán ser recuperadas por sus ciudadanos en la medida en que reconstruyan de abajo a arriba, la nueva relación histórica entre función y significado mediante la articulación entre lo local y lo global” (Borja-Castells, 1998:17). Si se toma en cuenta la sugerencia de los autores citados, para revertir los efectos de dualización social y espacial creciente en las ciudades resulta imprescindible el concurso de la participación activa de los ciudadanos, pero también de la acción estatal mediante políticas públicas orientadas a reducir la terrible distancia entre incluidos y excluidos, no sólo como paliativos transitorios. Para que esas políticas puedan tener éxito se requieren también nuevas formas democráticas, participativas y de fortalecimiento de vínculos sociales en procura de la búsqueda de formas de desarrollo alternativo al desarrollo capitalista informacional-global. En esa dirección precisamente creemos que los recursos de la planificación estratégica-participativa y las

nuevas tecnologías de gestión para el desarrollo local humano y sustentable constituyen las vías para concretar esa transformación.

## I. 2. La planificación estratégica y el desarrollo humano sustentable<sup>2</sup>.

La noción de planificación estratégica resurge con fuerza frente al nuevo escenario vigente. Pero un rastreo histórico sobre los planes de desarrollo en América Latina, desde mediados de la década del '40 revela que la planificación fue desde entonces una herramienta usada para la transformación de la realidad. La clarificación de la noción de planificación estratégica como de la de desarrollo, aunque más no sea de manera sintética, es necesaria a fin de desembarcar en un marco interpretativo amplio de los Planes Estratégicos Urbanos. Estas nociones nos ayudan a analizar sus formas institucionales, sus límites y posibilidades, y a abrir la investigación de los mismos desde una dimensión comunicacional.

La planificación surge en América Latina como una herramienta fundamental de cambio hacia el desarrollo, en particular debido a la iniciativa de la Alianza para el Progreso que reunió a representantes de los países de la región en Punta del Este en 1961, donde aparece la decisión de utilizar la planificación como un instrumento para llevar adelante los planes de desarrollo contemplado sólo desde el punto de vista económico.

A pesar del debate de la época donde algunos autores como Sunkel y Paz planteaban una transformación estructural de los países latinoamericanos, predominó en los hechos la concepción desarrollista. La planificación será entonces, en principio, un método para llevar adelante el desarrollo –entendido sólo desde su dimensión económica–.

Pero el fracaso de los planes desarrollistas obligó a una transformación de la planificación en tanto instrumento para el cambio. La ortodoxia de la planificación sucumbe frente a la imperiosa necesidad de actuar estratégicamente en la práctica. Surge entonces la noción de planificación estratégica. Se trata de poder intervenir en los problemas de la realidad mediante técnicas que ayuden a identificar y proyectar espacios “estratégicos” de actuación. Es necesario que en el proceso de planificación se identifique a aquellos actores que pueden asumir el liderazgo para conducir el proceso de cambio: hay que tener en cuenta quién administra determinados recursos y poder. Y también conocer el escenario político y a sus protagonistas, incluso sus ideas e intereses, ya que esto ayuda a detectar focos de posibles conflictos y lugares de consenso.

Se trata de un proceso integral y democrático que busca involucrar a los propios actores a fin de resolver los problemas de la realidad a la que pertenecen. Aún así, la planificación estratégica necesita de un rol protagónico por parte del Estado, como garante del proceso.

En el contexto actual, y luego de la subestimación del neoliberalismo de los noventa de toda forma de planificación, la planificación estratégica sigue siendo útil. El paradigma informacional hace necesario la construcción de un proceso de alianzas, en un mundo tensionado por diferentes fuerzas: el mercado, la sociedad civil y los movimientos sociales que luchan por imponer límites al sistema capitalista actual. Pero la planificación estratégica nuevamente requiere de una definición precisa del tipo de desarrollo que se desea alcanzar, para no caer en un metodologismo abstracto y legitimador de políticas que atentan contra la dignidad humana. Creemos que un antídoto contra ese peligro consiste en que el proceso de planificación cuente en todo momento con una variable fundamental: la participación creciente de los actores sociales involucrados en el mismo. Y para eso, en este trabajo proponemos que la comunicación puede aportar recursos imprescindibles, como intentaremos demostrar más adelante. Aquí podemos adelantar que la dimensión comunicativa nos abre a la problemática de cómo garantizar que el proceso de planificación estratégica no quede

---

<sup>2</sup> Para un desarrollo más extenso y profundo sobre este punto remitimos al lector al capítulo 1 del presente libro.

únicamente en un acto político voluntarista, o en discursos alejados de la realidad. Es desde la comunicación que se puede evaluar la calidad de los procesos, ya que “la noción de planificación estratégica tiene un primer supuesto básico posible: que los representantes de las diversas partes de la totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo. Esto lleva implícita la posibilidad de un punto de partida o un desarrollo sociopolítico incluyente que se dinamiza con el aprendizaje.

Del diálogo, del hacer juntos y del reflexionar críticamente sobre la marcha, pueden surgir no sólo nuevos actores colectivos e intereses particulares, sino también nuevas relaciones y nuevas posibilidades de desarrollo. Por el contrario, si la planificación estratégica se ve como etapa única, limitada a ser el espacio de expresión pública de la confrontación de intereses particulares mientras en otro terreno se toman las decisiones, o ser el espacio de presencias censuradas o de ausencias ignoradas... el término estratégico sólo tendría la connotación de espacio de confrontación” (Coraggio José Luis, en Vásquez Barquero Antonio y Madoery Oscar (comps). 2001: 237)

Desarrollo democratizante, planificación estratégica y comunicación se constituyen en elementos de un proceso integral. La dimensión comunicativa está en el corazón de este proceso, que se debe conectar con las redes comunicativas de la cotidianidad, donde diferentes actores sociales pueden implicarse o no en planes de desarrollo. Llegados a este punto conviene aclarar precisamente a qué modelo de desarrollo se asocia el desarrollo local sustentable al que pueden contribuir los Planes Estratégicos.

---

La planificación estratégica siempre estuvo en América Latina vinculada a determinados proyectos de desarrollo. Una amplia proliferación de definiciones, caracterizaciones e investigaciones sobre el desarrollo da cuenta de la importancia que tuvo y tiene para los países latinoamericanos. Los PE están sin duda enmarcados en este cruce de la planificación estratégica que tiene como fundamento visiones del desarrollo alternativas y superadoras de viejas concepciones.

#### **\*Desarrollo Humano**

El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) generó un replanteo del concepto de desarrollo e indicadores para medirlo. El paradigma del Desarrollo Humano es esencialmente una perspectiva que contempla:

\*Acceso de todas las personas a la posibilidad real de participar de la generación de riqueza de la sociedad.

\*Igualdad de condiciones y oportunidades en educación, política y economía.

\*Asegurar la igualdad de oportunidades para las futuras generaciones.

\*Ser protagonistas mediante la toma de decisiones del propio proceso de desarrollo.

**\*Desarrollo Sustentable:** el término sustentabilidad “suscita tantas imágenes y propuestas de la dinámica social como usuarios se reconocen y quizás constituye uno de los más dinámicos campos de lucha intelectual, política y social de la transición entre los siglos XX y XXI”<sup>3</sup>.

El interés sobre la sustentabilidad, es sin duda un indicio del límite que la crisis ambiental le está poniendo al capitalismo globalizado. No se trata de luchar utópicamente contra el modelo de

---

<sup>3</sup> Carniglia, Eduardo Luis, Ceres y Hermes, en un mismo surco. Sobre la comunicación en un esquema analítico del desarrollo rural. En Cimadevilla, Gustavo (Comp.), 2002, pág. 39.



producción actual, pero sí de disputar hegemonía a un sistema que atenta contra la vida actual y de las generaciones futuras. Desde la base de principios de una verdadera gestión ambiental es posible concretar también lo postulado en el paradigma de desarrollo humano. Es en el nivel comunitario, municipal, local donde pueden generarse espacios para conjugar “los tiempos de producción, circulación, realización y reinversión del capital con los tiempos de producción de los recursos naturales, de circulación de los ciclos de la materia y energía, y de regeneración de los ecosistemas...” (Leff Enrique, 1999: 307).

Esto está directamente vinculado a la definición de desarrollo local.

#### **\*Desarrollo Local**

En la era del capitalismo informacional el desarrollo se desplaza desde los Estados-Nación hacia otras dimensiones espaciales que cobran vigencia en la lógica global/local. Esto lleva a la búsqueda de nuevas formas organizativas que respondan a la lógica predominante. El potencial de la realidad local para llevar adelante alternativas de desarrollo humano y sustentable reside en lo que Sergio Boisier denomina “capital sinérgico latente”. Este está presente en “espacios sociales y territoriales pequeños, de naturaleza proxémica, en que los contactos cara a cara, las costumbres y las tradiciones son muy importantes”<sup>4</sup>.

Este recurso intangible se presenta como un elemento primordial y mucho más importante que cualquier otra característica propia del desarrollo local, ya que es el que permite potenciar todos los demás elementos del proceso. Así la definición de desarrollo local engloba a otra conceptualización del desarrollo en el plano territorial: su carácter endógeno, en la medida que existe una red articulada de actores locales que poseen diferentes tipos de “intangibles” reunidos alrededor de un proyecto político de desarrollo del propio territorio. Los procesos participativos permitirían, precisamente, ir desplegando el “capital sinérgico latente” de la ciudad o región. Por eso, el proceso de articulación y búsqueda de “otros” modelos de desarrollo implica un camino de aprendizaje y de construcción de habilidades comunicativas, que supone previa y necesariamente lograr mecanismos de participación de los diferentes sectores populares. De manera que como consecuencia de dicho proceso comunicacional y participativo se da una lucha por el sentido con probabilidades de impulsar el crecimiento de las grandes mayorías excluidas del sistema de acumulación capitalista actual.

### I. 3. Desarrollo local y nuevas tecnologías de gestión.

Sabemos, por los efectos de la globalización sobre el espacio urbano que hemos descrito en la primera parte de este trabajo, que la crisis de las ciudades metropolitanas es parte de la transformación que está sufriendo el modo de producción del sistema capitalista. Es así que las antiguas ciudades dieron lugar al espacio de los flujos, donde las ciudades globales se convierten en los nodos de una red global. El modelo de desarrollo capitalista informacional-global desdeña el papel de los países y selecciona zonas regionales y urbanas, de manera que lo local cobra nueva importancia. Desde el punto de vista político administrativo el escenario local de las ciudades ocupa un lugar protagónico. Como sostiene Daniel Cravacuore: “La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital; el mayor flujo de comunicación permitió incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio produciendo competencia entre las regiones y ciudades, concentración y desestructuración del tejido productivo de base fordista. También la globalización generó la crisis del Estado-Nación, el que perdió capacidad de regulación y soberanía

---

<sup>4</sup> Boisier, Sergio. Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando? En Vásquez Barquero, Antonio-Madoery, Oscar (Comps.) 2001, pág. 71.

al ser sometido a una doble erosión: por arriba, las empresas multinacionales y los organismos internacionales, y por debajo, la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los estados nacionales, que se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas” (Cravacuore Daniel, Ilari Sergio, Villar Alejandro, 2004: 9). De modo que el espacio local como nuevo escenario emerge como consecuencia de un primer factor, la globalización, y de otro asociado con ésta, la reforma del estado como mecanismo para adaptarlo a las nuevas exigencias del mercado. En la Argentina, los cambios generados tanto por la reforma del estado como por la globalización ponen a las ciudades y municipios en general en la misma situación de exigencia que las otras ciudades del planeta. Además de los problemas de sustentabilidad, distribución de la riqueza, de democracia y ciudadanía, el capitalismo informacional trajo como consecuencia un proceso de transformación en el estilo de gestión de los municipios. El municipio emerge como órgano de gestión que interviene en el desarrollo local-regional. Función que obliga a la adaptación del mismo municipio como organización que debe incorporar nuevas estrategias de actuación. Esta metamorfosis municipal lleva consigo dos premisas:

\*Modificar la estructura de la organización municipal a fin de hacer frente a las nuevas demandas locales

\*Fomentar la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas.

Desde esa perspectiva se puede diferenciar a los municipios en tradicionales e innovativos<sup>5</sup>. Los municipios tradicionales serían aquellos que no han incorporado la planificación estratégica como herramienta de ninguna forma, y que no han variado su gestión, consistente en ocuparse de cuestiones básicas como cobro de impuestos, alumbrado, barrido y limpieza, y no han tomado la iniciativa frente a la “municipalización de la crisis del Estado” en la era del capitalismo informacional.

En oposición aparece durante la década de los noventa, cada vez en más casos, y llevando a la superación de este modelo tradicional de municipio, el de estilo innovativo. Este se vincula con:

\*Iniciativas locales, proyectos de elaboración propia, adaptación de programas procedentes del exterior al medio local. También articulación de actores locales fortaleciendo el tejido institucional y social

\*Articulación reticular de actores: se generan espacios públicos de deliberación, decisión y ejecución

\*Aprovechamiento de recursos humanos y técnicos locales

\*Búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas

\*Articulación de programas sectoriales con el plan de gobierno

\*Se articula con otras jurisdicciones preservando la autonomía para tomar decisiones.

Los municipios innovativos son los que ponen en práctica nuevas tecnologías de gestión con fines de fomentar el desarrollo local con los recursos de la planificación estratégica. Claro que a veces puede darse el caso de que municipios tradicionales conducidos con estilos de gestión caudillescos con prácticas corruptas, clientelares e ineficientes a la hora de dar soluciones reales a la población, intenten enmascarar sus viejas prácticas con una “lavada de cara” modernizante. En tales casos no existe tecnología de gestión ni herramienta metodológica alguna que pueda compensar la falta de voluntad política para liderar el cambio necesario. Es claro que tales estrategias para perdurar en el poder a cualquier precio se pueden volver contra sus orquestadores, dado que la crisis y las necesarias respuestas novedosas y creativas no son un espejismo sino un reclamo que tarde o temprano se impondrá globalización mediante. La fuerte desigualdad, la creciente segmentación

---

<sup>5</sup> López Silvana-Fernández Silvana. La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Experiencias cordobesas. En Díaz, Cristina, Grandinetti, Rita, Nari, Patricia. 2002.

social entre los cada vez más numerosos habitantes de las áreas metropolitanas, la presencia amenazante de millones de desplazados del consumo y la ciudadanía constituye una espada de Damocles, a la que en algún momento hay que comenzar a desactivar.

Las consecuencias de estos cambios de las ciudades pueden tener tanto valoraciones negativas como positivas desde diversos puntos de vista. Pero, si en las ahora viejas metrópolis viven millones de personas, está claro que “la magnitud, complejidad y prolongación en el tiempo de tales impactos tienen mayor capacidad para afectar la vida diaria de millones de personas, mejorando la calidad de vida cotidiana o, por el contrario, potenciando todo tipo de heterogeneidades y desigualdades preexistentes” (Fienquelevich, Vidal, Karol, 1992: 11). La ciudad global tenderá a concentrar poder, mediante la concentración de las actividades económicas y a generar por lo tanto un mundo dual, ya que tiende a excluir a algunos territorios, y a incluir otros. Se trata de lo que Borja y Castells han denominado “dualidad intrametropolitana” y que revela los problemas actuales de las grandes ciudades y, por lo tanto, plantea la búsqueda de nuevas herramientas de gestión o de “tecnologías de gestión” que constituyen “la aplicación de diferentes tipos de conocimientos científicos a la gestión, a fin de mejorar el desempeño de la organización y lograr los objetivos propuestos”<sup>6</sup>.

La aplicación de las nuevas tecnologías de gestión, vinculadas a la propia transformación de la forma de gobierno en las ciudades, muestra el pasaje de un modelo de gestión burocrático a uno estratégico o gerencial. Esto se manifiesta también en procesos de reforma al interior de organizaciones privadas dentro del sistema capitalista informacional que son adoptados y adaptados por la gestión pública y que suponen una lógica de poder “basada en una articulación con organizaciones de la sociedad civil, y una búsqueda de consenso, dialógica, cooperativa, basada en la eficacia, el control, la transparencia, pero también en la generación de compromisos a partir de perspectivas compartidas sobre la sociedad local deseada”(García Delgado Daniel, 1998: 99). En definitiva, una lógica de poder que tiene base en “una concepción comunicativa y comunitaria” (García Delgado, 1998: 79).

Para que dichas tecnologías resulten eficaces y eficientes se requiere un nuevo tipo de liderazgo local, el que parte de un nuevo tipo de relación entre gobiernos locales y otros órganos de administración (por ejemplo la Nación) y de un trabajo en red, transparente, flexible, eficaz y ágil. El pasaje a un modelo de gestión innovadora se manifiesta a través de las diferentes tecnologías de gestión que son aplicadas por numerosos municipios. Ellas son principalmente las siguientes:

- \*Descentralización
- \*Comunicaciones basadas en el uso de tecnología: internet, Intranet, sitios web etc.
- \*Participación ciudadana: en la planificación y control.
- \*Gestión asociada
- \*Sistemas de información y comunicación
- \*Articulación regional
- \*Presupuestos participativos
- \*Plan Estratégico de Ciudad

---

<sup>6</sup> Tecco, Claudio: El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En García Delgado, Daniel. 1997: 118 ).

La descentralización puede ser sólo a nivel administrativo o ampliarse a la búsqueda de participación ciudadana. Esto sería ya una descentralización política que quiere potenciar una capilaridad de poder para brindar mayor acceso a la información, el debate, la búsqueda del consenso y la toma de decisiones.

Las comunicaciones basadas en el uso de la tecnología se relacionan no sólo con los artefactos tecnológicos sino con elementos intangibles como la construcción de la Imagen Corporativa y otras herramientas del marketing y la comunicación organizacional aplicada a la gestión pública de la ciudad.

Algunas de los elementos emblemáticos de la participación ciudadana lo constituyen los Presupuestos Participativos, que son herramientas mediante las cuales los ciudadanos participan en la toma de decisiones del gasto público de acuerdo con las prioridades que establezca la propia población. El exitoso caso de la ciudad de Porto Alegre en Brasil fue el punto de partida para las posteriores repeticiones de la experiencia en el continente<sup>7</sup>.

La articulación regional forma parte de la búsqueda de un trabajo articulado entre diferentes ciudades o municipios cuando los problemas y características del territorio son comunes y donde el trabajo en conjunto traerá como consecuencia ganar en eficacia y eficiencia, y donde se obtiene mayor viabilidad para llevar adelante diferentes proyectos.

La estrategia participativa, de gestión asociada y de comunicación por excelencia lo constituyen los Planes Estratégicos de Ciudades. Se han dado desde mediados de la década del noventa diversas experiencias tanto en la Argentina como en otras ciudades de América Latina.

Puede sostenerse que la adopción de Planes Estratégicos de Ciudades es la forma en que se lleva a la práctica la nueva forma de gestión denominada “Desarrollo Local”. Mientras que en los modelos de las ciudades del consumo el valor para medir el desarrollo podría ser el nivel de vida o consumo, en la Planificación Estratégica de la Ciudad el valor para medir el desarrollo estaría dado por el concepto de calidad de vida. Sin olvidar que en la era de las “megaciudades” es muy fuerte la presencia de la ciudad dual.

Pero veamos con más detalle en qué consisten los PE. Los expertos proponen definiciones coincidentes: “Los planes estratégicos constituyen una tecnología apropiada para la instalación de un nuevo modo de gestión de la ciudad”<sup>8</sup> sostiene Roberto Monteverde. Por su parte Borja-Castells señalan que: “Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnóstico, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y cooperación de los actores sociales urbanos” (Borja-Castells. 1998:165). También Roberto Lifschitz, director del PE de Rosario y actual intendente, lo define como “una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad”<sup>9</sup>. Andrés Mautone<sup>10</sup> a su vez, desde el caso del PER (Plan Estratégico de Rosario), sostiene que “el Plan Estratégico tiende a convertirse en una herramienta de participación democrática a partir de la articulación de consensos en el marco de la cooperación público-privada”<sup>11</sup>. También lo caracteriza como “la formulación de objetivos y líneas de actuación que puedan traducir en todo momento la complejidad y la diversidad de la ciudad”.

---

<sup>7</sup> ver Genro Tarso y de Souza Ubiratán: 1998.

<sup>8</sup> Monteverde, Roberto. Apuntes para cinco años de planificación estratégica en la Argentina (1996-2001). En Díaz Cristina, Grandinetti Rita y Neri Patricia (2002), pág. 56.

<sup>9</sup> PER (Folleto Plan Estratégico de Rosario, 1997), página. 1 Citado por Andrés Mautone. Estrategia de Desarrollo Regional. Consideraciones acerca del PER en Venecia, Juan Carlos (comp.) 1998.

<sup>10</sup> Mautone, Andrés: Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del PER. en Venecia, Juan Carlos (comp.) 1998

<sup>11</sup> Mautone, Andrés: Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del PER. en Venecia, Juan Carlos (comp.) 1998: 180

La presente muestra resulta representativa de cierta categorización que aparece en los discursos sobre los Planes Estratégicos, y que aportan y se nutren del nuevo modelo de gestión de gobiernos locales y ciudades.

En cuanto a su estructura, si bien existen variantes, en general los actores del Plan suelen formalizarse en:

- a) Junta Promotora: instituciones económicas y sociales de la ciudad, núcleo gestor de la iniciativa
- b) Consejo General: número amplio de instituciones representativas comprometidas con el proyecto
- c) Asamblea de la ciudad: representa amplios sectores de la ciudad, entre personalidades reconocidas con capital político y simbólico, e instituciones variadas comprometidas con el plan
- d) Comisiones temáticas.

Aunque la presentación sea sumaria, se puede al menos percibir la complejidad de las relaciones que suponen las interacciones y las relaciones comunicativas de los actores e instituciones implicadas en los PE, situación que obliga a elaborar recursos y estrategias acordes con dicha complejidad, tema que desarrollaremos a continuación.

En definitiva, el Plan Estratégico para que sea eficaz y eficiente, debe coronar un proceso de cambio político, económico, social y cultural, donde la democracia pase de ser formal a tener la participación real y progresiva como una meta indelegable. En tal sentido, los mecanismos de democracia directa y semidirecta (control de gestión, presupuesto participativo, descentralización política y no sólo administrativa, consulta popular, revocatoria de mandato), y la firme decisión política de reemplazar el clientelismo político en todas sus formas por recreación constante de ciudadanía y participación en la búsqueda de un desarrollo humano sustentable; todos estos recursos deben ser, aunque sea en parte, la base de un edificio cuyo cimiento sea el Plan Estratégico de la ciudad.

---

## II. La dimensión comunicativa de los procesos de planificación.

### II. 1. Un marco teórico para la comunicación en los Planes Estratégicos.

La necesidad de elaborar un marco teórico para fundamentar una perspectiva de la comunicación entre otras posibles obedece, en primer lugar, a que la palabra ‘comunicación’ connota múltiples sentidos diversos y hasta opuestos al que defenderemos aquí. Claro que la fundamentación de nuestra perspectiva no se podrá desarrollar en el limitado espacio de este trabajo, de modo que intentaremos señalar al menos los caminos posibles para dicha tarea<sup>12</sup>. En segundo lugar, creemos que no se trata solo de posturas teóricas frente a cierto objeto de estudio, sino que la mirada que se adopte de la comunicación determina los métodos y estrategias de intervención en el campo, en nuestro caso, en los procesos de planificación del desarrollo local y en las demás tecnologías de gestión. Ante la situación que se presenta cuando se intenta abordar la problemática que suscita la posible intervención desde la comunicación en las organizaciones e instituciones en general, pero también en esas particulares organizaciones de organizaciones que son los Planes Estratégicos, sentimos la tentación de acudir al concepto de **obstáculo epistemológico** forjado por el epistemólogo francés Gastón Bachelard<sup>13</sup>, con el fin de ilustrar las resistencias que se deben intentar vencer tanto en la etapa de investigación diagnóstica como en el de la planificación. El primero de

---

<sup>12</sup> Para una versión más elaborada de este marco, remitimos aquí nuevamente al trabajo que el presente texto intenta sintetizar: La comunicación en Planes Estratégicos urbanos. Hacia la construcción de un modelo.

<sup>13</sup> Bachelard, Gastón: 1987.

ellos, la concepción estereotipada que esgrimen los actores implicados en los Planes acerca de la 'comunicación'. No es de extrañar que en la era de la información y la comunicación se cristalicen ciertas imágenes difusas pero asociadas a lo mediático. Pero a ese obstáculo se le asocia otro más pertinaz, pues procede no del sentido común sino del ámbito académico, al que en términos amplios podemos catalogar de visión funcionalista de la comunicación.

Agazapado entre ambos asoma su rostro un tercer obstáculo constituido por lo que podríamos llamar la 'ideología comunicacional', que alimenta en parte a la concepción del sentido común contemporáneo pero que procede de fuentes vinculadas con la sociedad red, en términos de Manuel Castells, es decir, que es un efecto del capitalismo informacional-global, ideología o más bien 'religión', como la denominan prestigiosos investigadores como Lucien Sfez y Armand Mattelart: la religión que proclama a la 'comunicación' como la panacea que resolverá todos los conflictos sociales, pues estos son el producto de la falta de diálogo, de la poca comunicación<sup>14</sup>. Como señala Mattelart: "A medida que se concretan los riesgos de que pueda instituirse una sociedad dual, lo 'fluido' se expone a hacer las veces de doble referencia legitimadora y a servir, así, de ideología de consenso a una sociedad profundamente segregada"... "Y es precisamente ahí donde la ideología de la comunicación, el nuevo igualitarismo a través de la comunicación, cumple su función de legitimación" (Mattelart Armand y Mattelart Michelle, 1987: 82). Como ejemplo de los peligros implicados por este tercer obstáculo baste mencionar la reducción de la intervención comunicacional a la gestión de la imagen de la ciudad, pero en realidad con la intención política de 'modernizar' la fachada de un gobierno local que no está dispuesto a modificar sus prácticas políticas burocráticas, clientelares ni mucho menos abrir el juego de la participación a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil local. Lamentablemente este ejemplo no es imaginario. Por eso mismo el comunicador en tanto técnico debe estar consciente del peligro de que su intervención pueda ser manipulada con fines diametralmente opuestos a su propia intencionalidad profesional e ideológica. A partir de allí comienzan los límites de la ética.

Del primer obstáculo, la imagen estereotipada que forja el sentido común de la posible naturaleza de la intervención comunicacional, quizás sea el desafío del que menos haya que cuidarse, porque en la instancia de negociación que precede a toda intervención el comunicador puede hacer gala de destreza y de la autoridad que le confiere su título universitario y sus experiencias anteriores con el fin de definir ante y con los actores con poder de decisión la naturaleza y alcances de su tarea. Con variedad de argumentos y de pruebas ostensibles a medida que se avanza en el trabajo se puede demostrar a los actores legos que la comunicación no se reduce a prensa o medios de comunicación de masas. Pero un obstáculo que constituye una verdadera trampa por ser interna y no externa como los otros dos obstáculos es la concepción que predomina en los enfoques de la comunidad científica acerca de la 'comunicación' y, con ello, acerca de cuáles sean tanto el objeto de estudio, como el campo de nuestra intervención. Nos referimos a lo que a grandes rasgos podemos llamar la perspectiva funcionalista de la comunicación, ya sea la procedente del conductismo, de la corriente propiamente funcionalista, del estructuralismo o aún en algunos casos del enfoque sistémico. De modo que los lineamientos que sugeriremos en este reducido espacio apuntan a fundamentar una perspectiva no funcionalista de la comunicación. Nos basamos, en primer lugar en aquello a lo que apuntan los autores mencionados antes, tanto Sfez como Mattelart, acerca del poder que ejercen ciertos modelos o metáforas de la comunicación tanto sobre las teorías como así también sobre las prácticas de comunicación. Y bien, la perspectiva funcionalista en sus diversas variantes es cautiva del modelo lineal, mecánico, atomista: un emisor A transmite un mensaje por cierto canal a un receptor B en base a un código, etc. De la teoría matemática de la información en adelante se constituyó un modelo mecánico-lineal de la comunicación que se entronca con el enfoque

---

<sup>14</sup> Cfr. Sfez, Lucien: 1995.

intencional de aquélla, tanto en el conductismo que dio lugar a los primeros estudios de los efectos de la comunicación de masas como en los enfoques funcionalistas de los sociólogos norteamericanos que se dedicaron a estudiar los efectos de las campañas políticas con Paul Lazarsfeld a la cabeza. El eje común a tales enfoques es la metáfora de la máquina, según Sfezs, esto es esa relación representativa punto a punto, lineal, modelo que admite alternativas en cada corriente disciplinaria (sociología, psicología, lingüística, comunicación y sus correspondientes escuelas), pero que más allá de eso no escapa nunca a los límites de una visión de la comunicación como una herramienta, como un medio para un fin. A esa relación instrumental en un sentido más abarcativo es a lo que se oponen ciertos autores que nos pareció imprescindible consultar para cimentar otras perspectivas arraigadas en otra imagen o metáfora de la comunicación. Esta última sería lo que Sfezs denomina metáfora del organismo y a la que Mattelart por su parte denomina el paradigma de lo fluido, pero con clara conciencia de que suscribir a un modelo alternativo no garantiza que la aplicación de ciertas teorías y metodologías vinculadas con ese nuevo 'paradigma' a la intervención comunicacional produzca literalmente los efectos buscados.

Cuando se estudian las teorías y estrategias de comunicación en las organizaciones se comprueba que la concepción funcionalista ha sido hegemónica por décadas<sup>15</sup>. El esquema informativo elaborado por la teoría matemática de la información y el consiguiente modelo lineal pareciera que nunca fueron desterrados del todo del ámbito de los estudios dedicados a la comunicación en las empresas hasta la irrupción del modelo de comunicación global y de imagen corporativa en los años ochenta y noventa. Una concepción que contribuyó a superar en parte ese primer esquema y la reducción de la comunicación a transmisión de información por medio de diversos 'canales' fue la elaborada por la denominada Pragmática de la Comunicación Humana, teoría elaborada por lo que se ha dado en llamar el Colegio Invisible o la Escuela de Palo Alto<sup>16</sup>. Los investigadores de Palo Alto adoptan la concepción de la comunicación humana como un proceso holístico, que responde a un modelo "orquestal" como señala Ives Witkin. La comunicación no comienza y termina con el contacto E-R, sino que es un proceso continuo y complejo porque implica multiplicidad de "códigos" (verbales, proxémicos, corporales, icónicos, etc.) y que depende del contexto en el que se produce la interacción.

De aquí se desprenden, entre otros, los siguientes axiomas:

- a) "La imposibilidad de no comunicar", ya que toda interacción comunica. Nos parece que este axioma pone el acento en la relación entre acción social y comunicación, punto que merece la mayor atención.
- b) Interacciones de simetría o complementariedad. La acción y los intercambios comunicativos entre actores sociales pueden darse entre posiciones de igualdad (simétricas) o jerárquicas (complementarias). Toda interacción (y comunicación) está atravesada siempre por relaciones de poder. Este axioma, propuesto por el antropólogo y filósofo Gregory Bateson, adquiere una importancia considerable para el presente enfoque, como se verá más adelante.

Los aportes de Palo Alto permitieron ampliar el campo de investigación de la psicología y la psiquiatría y trascendieron a otros terrenos. Entre ellos se destacan los estudios de proxémica de Eduard T. Hall, de kinésica por Ray Birdwhistell, también el estudio pormenorizado de los rituales de la interacción social en el terreno de la microsociología de Erwin Goffmann y de la comunicación pragmática de Paul Watzlawick. A partir de este enfoque ya no se podía seguir reduciendo la comunicación al modelo instrumental de la teoría de la información, abriéndose el

---

<sup>15</sup> Sobre este punto se puede consultar trabajos como el de Jablin, F. Estudio de la comunicación organizacional: su evolución y su futuro. En Collado Fernández, Carlos y Dahnke, Gordon. 1986 y de Gerald Goldhaber. 1999. Ambos trabajos resumen el estado del arte en ese campo de intervención desde los años cuarenta hasta fines de los ochenta.

<sup>16</sup> Nos basamos para la presente exposición en el trabajo clásico: Teoría de la comunicación Humana. Watzlawick, Paul, et alii. 1993, y de Winkin, Ives. 1982.

juego al estudio de la comunicación no verbal, a la producción de sentido en el espacio de la interacción, por medio de los movimientos corporales, investigaciones que contribuyeron al estudio de la comunicación cara a cara o presencial.

Cabe aclarar que más allá de la necesaria crítica al enfoque instrumental de la comunicación, no es posible negar ciertos hallazgos que no se pueden olvidar cuando se estudia la comunicación en cualquier organización: la observación de los soportes y recursos de comunicación, en primer lugar, y la dirección de las redes de comunicación. Estos elementos se deben tener en cuenta pero no alcanzan para determinar el tipo y la calidad de la comunicación que se practica en una organización. Como veremos este es un primer escalón o tipo de comunicación que debe ser complementado por otros.

Precisamente un segundo nivel de comunicación puede descubrirse en relación con el problema del significado o del sentido, es decir, un enfoque semántico. La semántica lingüística, el análisis de los discursos y la semiótica ofrecen elementos vinculados con la tarea específica del comunicador, permitiendo ejercer un recorte más preciso de su objeto de estudio. En nuestro caso, la dimensión semiótica de los Planes Estratégicos. La teoría de los discursos sociales de Eliseo Verón es un claro ejemplo del tipo de enfoque adecuado para estudiar los procesos de producción de sentido de los fenómenos sociales: “Por semiosis social entiendo la dimensión significativa de los fenómenos sociales: el estudio de la semiosis es el estudio de los fenómenos sociales en tanto procesos de producción de sentido” (Verón Eliseo, 1987: 125). Conocida es la teoría de Verón sobre los fenómenos de producción de sentido: reglas de producción, circulación y reglas de reconocimiento, y la distancia inevitable entre el primer y el tercer momentos. Es decir, el sentido de los discursos (sea cual sea su materia significativa y el tipo y género de discurso de que se trate) en el momento de la producción no coincidirá jamás con el sentido re-producido en el momento de ser interpretado, pues las reglas que presiden el reconocimiento no son las mismas utilizadas en el momento de su producción. Si trasladamos esto al caso de los PE salta a la vista que en los múltiples procesos de producción, circulación y recepción del sentido presentes en las relaciones que se dan entre los diferentes actores sociales (ya se trate de conversaciones cara a cara, relaciones mediadas por recursos tecnológicos o mediáticas) también la distancia entre producción y reconocimiento es inevitable. Tal distancia se materializa en las relaciones diferenciales, jerárquicas y desiguales implicadas por las relaciones sociales del capitalismo y más aún en su etapa actual, el capitalismo informacional-global. Además de las diferencias materiales (económicas, sociales) existen distancias simbólicas en el plano del acceso a los bienes culturales que los individuos, grupos y clases sociales pueden acceder. Entre dichos bienes se encuentran las competencias comunicativas (lingüísticas, paralingüísticas, y semióticas en general, es decir, competencias en discursos visuales y audiovisuales, por ejemplo) que se manifiestan en el momento de entablar relaciones comunicativas con otros actores sociales en el espacio de los Planes Estratégicos, los Presupuestos Participativos, los Procesos de Descentralización local, y que pueden impedir la comprensión mutua a pesar aún de que tales intercambios se entablen con la mejor disposición para arribar a acuerdos democráticos. Factores como el espacio de las asambleas, el poder simbólico de los funcionarios locales o de los técnicos frente a la presunta ignorancia del ciudadano común, la complejidad de los lenguajes técnicos que manejan arquitectos, urbanistas, economistas y otros especialistas en las distintas instancias comunicativas de los PE, ilustran lo que queremos decir en términos de Verón con la inevitable distancia entre gramáticas de producción y gramáticas de reconocimiento. También los recursos mediados o mediáticos quedan incluidos en este marco: una campaña de promoción de la participación de los ciudadanos o el diseño de imagen corporativa del Plan pueden resultar incomprensibles para ciertos sectores de la ciudad.



De manera que, y sin poder abundar más aquí en este segundo nivel de la comunicación, queda claro que cuando se habla de ‘comunicación’ en los PE –y creemos que en cualquier organización- debe tenerse en cuenta la necesidad de atender el plano semántico de toda relación comunicativa.

Pero hasta aquí reconocemos dos niveles, escalones o dimensiones de la ‘comunicación’, que en realidad traducen de alguna manera la distinción clásica en la semiótica morrisiana –pero también de la lingüística- entre niveles sintáctico y semántico, es decir, un nivel del lenguaje –el sintáctico- que consiste en relaciones entre signos, o más bien, entre sus significantes (en el lenguaje verbal serían las relaciones gramaticales de naturaleza sintáctica entre los morfemas) sin atender a los elementos semánticos, es decir, al plano del contenido. En nuestro enfoque, la teoría de la información, las teorías funcionalistas de la comunicación en las organizaciones (soportes, redes de comunicación, direccionalidades) responden al recorte operado en este nivel.

A la vez, el enfoque sobre los procesos de producción de sentido correspondería a la dimensión semántica, consistente en las relaciones entre los signos y sus significaciones (entre significante y significado en la terminología saussureana). Pero faltaría entonces, si tomáramos al pie de la letra la tricotomía de Morris<sup>17</sup>, la dimensión pragmática, es decir, las relaciones entre los signos y sus intérpretes o usuarios. Claro que se puede disentir con esa concepción de la pragmática y aún dudar sobre la diferencia entre ésta y la semántica, pero más allá del punto de vista adoptado nos parece necesario distinguir un tercer nivel en la relación comunicativa aunque escapando de la perspectiva conductista o funcionalista de Morris. Para eso nos parece provechoso acudir tanto a los trabajos semióticos, lingüísticos y de análisis del discurso que estudian la enunciación, como a la noción habermasiana de la acción comunicativa, elaborada en el marco de lo que Jürgen Habermas denomina pragmática universal del lenguaje. Esta segunda fuente teórica presenta la ventaja de vincular el estudio de la acción social con el de la filosofía del lenguaje de corte pragmático de la Escuela de Oxford.

Siguiendo a Max Weber, que en su pregunta de por qué el capitalismo había surgido sólo en occidente por primera vez en la historia respondía de alguna manera con su teoría de la acción social, Habermas también distinguirá varias formas de acción posibles<sup>18</sup>. Weber distinguía tres tipos de acción básicos: *Zweckrationalität*, traducido por acción racional con arreglo a fines, definida como un tipo de acción que supone la evaluación racional de cursos de conducta alternativos en términos de su utilidad para el actor. Su manifestación típica es la acción económica, en la que la motivación (el sentido de la acción) visualizada por el actor es alcanzar un fin con el uso de los medios técnicamente más eficientes y económicos. En la *Wertrationalität*, en cambio, la acción se orienta a alcanzar un fin por poseer determinado valor para el actor, por lo que se la puede traducir como acción racional con arreglo a valores. También distingue un tipo de acción a la que denomina *Affektuelrationalität* (acción afectiva) que a diferencia de los anteriores no se incluyen en la relación medios-fines, sino que son expresiones de estados emocionales del actor. Por último la acción tradicional, motivada por las normas que ofrece la tradición (siempre se hizo así). Presentados así estos tipos de acción social pueden parecer monológicos, aunque Weber tiene en cuenta que el actor social siempre actúa en relación con otros actores, lo que convierte a su acción en interacción.

Ahora bien, Habermas reelabora esta tipología. A la acción racional con arreglo a fines la denomina acción estratégica en tanto el cálculo del agente incluye la expectativa de la acción de otro agente que a su vez, busca realizar sus propios propósitos. Pero también aquí se incluye la

---

<sup>17</sup> Una presentación accesible y rigurosa de la semiótica de Charles Morris se encuentra en el libro de Magariños de Morentin, Juan, 1983.

<sup>18</sup> Para la sintética presentación de la obra de Habermas que sigue nos basamos en Habermas 1989, 1990 a y 1990 b.

acción instrumental, concepto utilizado por la primera generación de la Escuela de Frankfurt. Lo común de ambos es que son acciones teleológicas o acciones orientadas al éxito.

En el caso de la acción regulada por normas se refiere a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes y ya no a un actor egocéntrico en busca de realizar sus intereses.

En la acción dramática, el actor pone en escena su propia subjetividad frente a los demás en tanto público. El actor regula el acceso de los demás a la esfera de sus propios pensamientos, sentimientos, actitudes, deseos, es decir, a su propia subjetividad.

Por último: “el concepto de acción comunicativa se refiere a la interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto aquí central, el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso” (Habermas, 1989: 124).

Ahora bien, Habermas añade la reelaboración del planteo del lingüista Karl Bühler y de la clasificación de los actos de habla del filósofo John Austin.

Por una parte, Bühler parte de una noción semiótica del signo lingüístico que es usado por el hablante para entenderse con un oyente sobre objetos y estados de cosas. De allí surgen tres funciones posibles: la función cognoscitiva de exposición de un estado de cosas (en el “mundo objetivo”, podríamos agregar), la función expresiva con el fin de mostrar las vivencias subjetivas del hablante y la función apelativa de exigencias (órdenes, pedidos) dirigidas a los destinatarios. Símbolos, síntomas y señales corresponden a esas tres funciones del signo. Destacamos aquí la aproximación del modelo bühleriano con los tipos de acción teleológica, dramática y con arreglo a valores. Pero la coincidencia se profundiza si, como hace Habermas, a este modelo se le agrega la teoría de los actos de habla desarrollada por la filosofía del lenguaje ordinario. Es atendible también el motivo que destaca Habermas para realizar tal incorporación: la formulación del modelo orgánico de Bühler en términos de teoría del significado como uso: “nos traslada de la concepción objetivista del proceso de entendimiento como un flujo de información entre emisor y receptor al concepto pramático-formal de una interacción entre sujetos lingüísticos e interactivamente competentes mediada por actos de entendimiento” (Habermas, idem: 355). No es pequeña la diferencia en cuanto a la manera de concebir la comunicación respecto de la teoría de la información y sus derivadas

La noción de acto de habla (speech act) proviene de la reelaboración efectuada por el filósofo inglés J. Austin de las propuestas sobre filosofía del lenguaje desarrollada por Ludwig Wittgenstein. Para Austin el significado de una expresión lingüística, de un enunciado no puede reducirse a las reglas sintácticas ni a las semánticas que rigen su producción, sino que dependen del uso que de ellas hace un hablante de ese lenguaje al que pertenece tal expresión o enunciado.

El peso del contexto en la determinación del significado del lenguaje inscribe a esta corriente en lo que se denomina pragmática del lenguaje. Frente al lenguaje como sistema abstracto de reglas, Austin y sus seguidores se centran en el uso de esas reglas en emisiones puntuales, a los que denomina actos de habla.

De manera que en los actos de habla prevalece el significado de lo dicho sobre los fines que el actor busca con tal comunicación, a diferencia de lo que sucede en la acción con arreglo a fines. En los actos de habla predomina, según Habermas, la acción orientada al entendimiento sobre la acción orientada al éxito –como en la acción teleológica-. Precisamente, eso es a lo que Habermas llama Acción Comunicativa: “cuento, pues, como acción comunicativa aquellas interacciones mediadas lingüísticamente en que todos los participantes persiguen con sus actos de habla fines ilocucionarios y sólo fines ilocucionarios”.(Habermas, 1989: 378).

Entender un acto de habla supone conocer las condiciones de su aceptabilidad. Tales condiciones no son unilaterales –ni del lado del hablante ni del oyente por separado- sino condiciones de reconocimiento intersubjetivas-.

Con esto Habermas rescata la existencia de varios tipos de racionalidad de la acción, además del estratégico. La racionalidad de la acción supone diversos tipos de entendimiento por el lenguaje, y entre ellos al que denomina acción comunicativa supone la posibilidad de arribar a consensos por medio del diálogo, el debate, la argumentación que permite convencer sin apelar a coerciones ni a violencias de ningún tipo.

De este insuficiente recorrido por parte de la obra de J. Habermas rescataremos varios criterios, entre ellos: la necesidad de recuperar esferas de acción social en las que la acción estratégica esté contenida por la necesidad de entenderse, es decir, que la acción comunicativa prevalezca sobre la “comunicación” manipuladora, instrumental en la que la comunicación es un medio para un fin.

Cuando se busca recuperar ámbitos participativos de creación de consensos hay que tener en cuenta, desde la comunicación, la importancia y la posibilidad de alcanzar acuerdos en base a la conversación, al diálogo, a la suspensión temporal de estrategias manipuladoras o coercitivas. Es decir, en la búsqueda, como horizonte, del acuerdo en base a relaciones de simetría donde los actores se entienden entre sí de manera racional. Esto apunta también desde este trabajo al rol del comunicador en tanto investigador de las posibilidades de alcanzar acuerdos normativos, procesos de entendimiento, espacios de acción comunicativa y las dificultades que se presentan a tales objetivos.

A la valiosa noción de Acción Comunicativa se la puede complementar con los estudios sobre la enunciación, desarrollados en primer lugar por Emile Benveniste y proseguidos en los estudios semióticos y lingüísticos en los años ochenta y noventa<sup>19</sup>, aplicados a diversidad de materias significantes. El estudio de este tercer tipo o nivel de comunicación se puede enriquecer si se tiene en cuenta que las posibles relaciones entre un enunciador y un enunciatario se pueden clasificar a partir de la relación simétrica o complementaria que se establece entre ellos en el acto mismo de la relación enunciativa, tal como hace Eliseo Verón retomando de manera creativa los conceptos que vimos elaborados por la Escuela de Palo Alto. En otras palabras, toda relación discursiva se estructura a partir de relaciones de poder jerárquicas en las que el enunciador se halla en una posición superior al enunciatario (relaciones complementarias) o en una relación de igualdad (relaciones simétricas). En principio, podría pensarse que la noción de acción comunicativa en tanto proceso dialogal que facilita el acuerdo y el consenso entre actores que se comunican libremente entre sí se debería asociar al segundo tipo de relaciones enunciativas, las simétricas. Pero los autores de Palo Alto señalan que en las interacciones sociales entre, por ejemplo, los miembros de una pareja, la relación armónica desde el punto de vista psicológico no es una u otra sino el sano equilibrio entre simetría y complementariedad. Algo parecido creemos que debería suceder también en espacios de articulación democráticos como los que abren las Nuevas Tecnologías de Gestión. Pero para profundizar el análisis de los niveles de comunicación presentes en esos ámbitos es necesario acudir a una sumaria revisión de la interacción en el ámbito del espacio público, que es donde se ubican los Planes Estratégicos y las demás tecnologías de gestión.

---

<sup>19</sup> El texto canónico sobre el tema de la enunciación es Estudios de lingüística general. Benveniste. 1991. Resultaría imposible intentar mencionar aunque más no fuese los estudios más conocidos sobre el tema en este espacio. Una utilización provechosa aplicada a los discursos mediáticos se encuentra en diversos trabajos del citado Eliseo Verón, 2004. Para una aproximación introductoria se puede consultar Filinich, María Isabel, 2003 y el estudio clásico de Kerbrat-Orecchioni, 1997.

## II. 2. Espacios de deliberación, participación y comunicación.

Si bien en los años noventa circularon discursos que pretendían imponer una jerga economicista aún a la gestión pública de la mano del “neoliberalismo”, lo cierto es que el Estado impone una lógica particular que impide asimilar el ámbito de la gestión local a una simple lógica de mercado y sus reglas, y también a la comunicación prevaleciente, la proveniente de la comunicación publicitaria y del marketing. Se debe tener en cuenta, entonces, el contexto en el que se producen procesos de interacción, de deliberación para la elaboración de políticas y de comunicación en el espacio público.

La importancia de la noción de espacio público es que, concebido de una u otra manera en particular, más allá de la diferencia de matices -sean las posturas de Hanna Arendt, Habermas, Kosellek u otros<sup>20</sup> -, remite en general a un espacio en el que se delibera, se argumenta y se llega a acuerdos por vía racional, es decir, donde participan ciudadanos reunidos en calidad de público que o toman decisiones directas o inciden con ellas sobre las decisiones de otros, que se convertirán en políticas públicas. Los procesos de toma de decisiones se verifican en diversos ámbitos de la sociedad, pero en relación con las dos posibilidades referidas al espacio político suponen dos tipos básicos de democracia, la directa y la representativa. Este punto, complejo de por sí, es traído a consideración aquí desde una perspectiva circunscripta por el interés que orienta el trabajo, es decir, el tipo y grado de participación que los diversos tipos de democracia contemplan y la comunicación implicada en ellos. Claro que aquí no podemos recorrer los estudios sobre los tipos de democracia, la crisis de la democracia representativa y la transformación del espacio público, temas que vienen siendo abordados de manera profunda por la teoría política en las últimas décadas<sup>21</sup>. Precisamente la cuestión de la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno de forma más directa se relaciona con la crisis de la democracia representativa y es un punto presente en los trabajos sobre las Nuevas Tecnologías de Gestión y del Desarrollo Local, en tanto aquéllas pueden ser consideradas formas de democracia semidirecta.

El artículo de Bernard Miège: El espacio público: más allá de la esfera política<sup>22</sup>, nos permite resumir este problema. El autor plantea allí que constituye un error de perspectiva analizar el actual espacio público partiendo de la imagen del espacio de deliberación racional del siglo XVIII de la burguesía ilustrada, tomándola como la base de la comunicación política que, con ciertos cambios, llegaría hasta el presente. Sostiene que en realidad desde ese momento se sucedieron -aunque no siempre de manera cronológica en todas partes- cuatro modelos de comunicación de las que surge el actual espacio público.

En primer lugar, en el siglo XVIII el espacio público se organiza alrededor de la prensa de opinión, prensa de ideas, agresiva y polémica. Sus lugares eran los cafés y los salones literarios donde se debatía sobre los contenidos de la prensa haciendo empleo público de la razón por medio del intercambio de argumentos. Miège afirma que si bien ese modo de comunicación no se aplicó nunca como tal, las opiniones hechas públicas pudieron traducirse en representación política, formándose un espacio público intermedio entre el estado y el de la vida privada de los burgueses.

En segundo lugar, la prensa comercial de masas durante la primera mitad del siglo XIX. Además de factores tecnológicos y económicos, en su surgimiento inciden motivos políticos, como el parlamentarismo, y culturales (nueva sociedad urbana, escolarización de las masas, etc.). Se

---

<sup>20</sup> Acerca de estos debates se puede consultar con provecho Álvarez Teijeiro, 2000.

<sup>21</sup> Los libros de McPherson 1991 y de Held 1996, pueden servir como introducción al tema de los diversos modelos de democracia, y el libro colectivo de Ferry, Jean y Wolton Dominique, 1992, como introducción a los temas de la crisis de representación y el surgimiento de un nuevo espacio público.

<sup>22</sup> En Gauthier, Gilles y otros (Comps.) 1995.

produce la separación entre opinión e información al adquirir esa prensa carácter comercial y surge la profesión periodística.

El tercer modelo, de los medios audiovisuales de masas, se origina en las sociedades liberales a mediados del siglo XX, primero con la radio y luego con la televisión. Modelo poco tenido en cuenta en los estudios sobre el espacio público, tal vez porque no se asocia con el modelo de comunicación basado en la argumentación y en el que no predomina la información -la TV en especial se asocia con el entretenimiento y la publicidad comercial-. Se olvida así el papel que cumplen los informativos televisivos en el suministro de información, aunque básica, sobre los asuntos públicos que permite tanto participar, aunque a distancia y de manera simbólica a las masas y, además, tener temas de discusión en los espacios de la vida cotidiana. Con eso los medios electrónicos contribuyen a formar el vínculo social.

Por último, en los años setenta surge el cuarto modelo, de relaciones públicas o de comunicación generalizada. Las organizaciones empresariales, los estados y organizaciones de la sociedad civil “se apoderan de las técnicas de gestión de lo social y de las técnicas de comunicación y desarrollan estrategias de comunicación cada vez más perfeccionadas”. Publicidad, marketing, relaciones públicas, imagen corporativa, comunicación global proveen técnicas y estrategias que no deben ser considerados simples artilugios o configuraciones puramente ideológicas, debido a que, sostiene Miège, son poderosos “activadores” de los cambios sociales y culturales.

De modo que el espacio público contemporáneo es producto de esas combinaciones y de las complejidades de las sociedades democráticas de los países avanzados de Occidente y, tal la tesis del autor, por razón de esas complejidades no se puede reducir el espacio público a su componente político, al menos en el sentido de la política en tanto relacionada con los partidos políticos.

Tal como vimos desde el comienzo de este trabajo, las nuevas formas de gestión de los gobiernos locales se imponen, más allá de las voluntades de las élites políticas, por peso propio: quienes no realicen las transformaciones necesarias para sobrevivir a la globalización sufrirán cada vez más las consecuencias, de manera que la democracia participativa en las ciudades, tal como proclaman los documentos de los planes estratégicos consultados en este trabajo, pasa a convertirse en una necesidad para dar solución, aunque sea en parte y gradualmente, a los enormes problemas y desafíos que provoca la globalización. Los gobiernos locales están planteando el desafío, sean concientes o no de ello, de construir democracias participativas<sup>23</sup>. Por todo lo anterior, terminaremos esta sección intentando vincular la variable clave de este contexto: la **participación**, con el objeto de estudio que hemos ido construyendo: la dimensión significativa o comunicativa de los PE.

El sociólogo Mario Robirosa distingue tres grados de participación: “a) *Formar parte*, en el sentido de pertenecer, ser integrante, b) *Tener parte*, en el desempeño de acciones adaptativas y c) *Tomar parte*, entendido como influir a partir de la acción.

Al referirnos a la participación debemos distinguir entre acción individual y acción colectiva”... “La acción colectiva supone dos elementos: 1) un conjunto de reglas que determina la participación en el proceso de decisión y 2) una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva”.( Robirosa, Cardarelli, Lapalma,1989: 19). Además de los tres aspectos a, b y c, Robirosa propone tres niveles de participación de los actores en la organización, según sea el grado en que se posee a’)información, b’)opinión y c’)toma de decisiones. De a’ a c’ hay un tránsito desde la pasividad a la actividad, en el sentido de que sólo pertenecer a una organización no garantiza participar ni decidir, que se puede opinar sin decidir,

---

<sup>23</sup> Además de la lectura de los documentos de los Planes Estratégicos y de la bibliografía sobre ellos elaborada por los especialistas, puede consultarse sobre democracias participativas los libros citados antes de MacPhearson, 1991 y Held, David, 1996.

tener parte, adaptándose y opinando, tomar parte, o sea, decidir, que sólo es posible si se está informado, si las propias opiniones tienen peso y si se forma parte de quienes toman las decisiones.

Gabriel Nardacchione<sup>24</sup> ofrece, en esa línea, una clasificación muy interesante de tres modelos de deliberación posibles en el ámbito de los Planes Estratégicos, que además nos servirá para vincular la variable participación con la comunicación. El autor comienza planteando en forma realista los grandes obstáculos y condicionamientos que pesan sobre los PE en la Argentina, en particular debido a la cultura política caudillista, clientelar y de escasa participación de los actores de la sociedad civil. Luego pasa a describir tres tipos ideales de funcionamiento de los Planes Estratégicos en cuanto al problema de la deliberación pública: **1. Modelo tecnocrático**, **2. Modelo concertacional** y **3. Modelo consensual**, que se ubican en un continuo que va de un grado mínimo, pasando por uno intermedio hasta el grado máximo de deliberación de los ciudadanos. Si bien se trata de racionalizaciones que pueden aparecer combinadas con la realidad, el autor se basa en un trabajo de campo en el que estudió tres experiencias de planificación estratégica: las ciudades de Rosario, Rafaela y Sunchales de la provincia de Santa Fe.

El primer modelo proviene de la aplicación de un instrumento tecnocrático a la crisis de la administración municipal. La apertura del proceso de deliberación y debate tiene el fin de legitimar sus políticas públicas por parte del gobierno local. Los actores que participan del Plan tienen cierta capacidad de veto, aunque condicionado a la apertura o cierre del debate por parte del Ejecutivo local, que conserva la capacidad de contrapesar la importancia de los problemas a tener en cuenta. En este modelo la argumentación y la negociación pasan a un plano secundario en relación con la decisión política de la autoridad local. Las decisiones se debaten pero el debate sirve como refuerzo de una política de gestión.

El segundo modelo, el concertacional, “da cuenta de la reconstrucción de un ágora política” (Nardacchione Gabriel, 2002: 104) La deliberación que contempla el Plan Estratégico aquí consiste en un proceso de articulación entre los agentes públicos y privados, lo que “implica un proceso de apertura, participación, y búsqueda de reconocimiento entre el Estado y la sociedad civil”. El modelo conjuga dos tipos de racionalidad, la económica y la política. Esto permite instrumentar proyectos entre los sectores intervinientes, que representan distintos intereses sociales y, a la vez, permite la religitimación de la clase política que como clase dirigente se dirige de forma innovadora a la sociedad civil, posibilita el acercamiento entre la negociación instrumental y la búsqueda del consenso argumentativo, que en los hechos produce la articulación de la gestión política, en una misma lógica, con la gestión de los asuntos económicos. La incorporación de los agentes económicos a la gestión pública genera, por una parte, que la política deliberativa incorpore reglas instrumentales del mercado y, por otra, que el funcionamiento del mercado se deba adaptar relativamente a las pautas y reglas de la deliberación política. De manera que los intereses de los sectores económicos no se pueden afirmar ya solamente desde su fuerza de negociación para la presión instrumental sino que deben compatibilizarse con reglas políticas de búsqueda de acuerdos, en el marco de la deliberación pública.

El tercer modelo, consensual constituye un avance en la esfera ética respecto del anterior. “Podríamos decir que en este caso el Plan Estratégico se orienta a la construcción de un ágora ético-político de deliberación, donde no sólo está presente una articulación entre los actores sociales y el necesario reconocimiento entre ellos, sino que existen ciertos límites u obligaciones normativas que restringen la autonomía de acción de los agentes”.(Nardacchione, 2002: 105) Dichos límites se constituyen a partir del establecimiento de determinadas reglas públicas que impone a la interacción de los actores un poder normativo distinto al del poder político del reconocimiento característico del

---

<sup>24</sup> Nardacchione, Gabriel. Deliberación pública y Planificación Estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias de Rosario, Rafaela y Sunchales. En Díaz, Cristina. 2002: 104.

modelo anterior. Dichas reglas son de naturaleza pragmático-lingüísticas –tal como vimos que plantea Habermas-, y facilitan la búsqueda del consenso por medio de la argumentación racional en tanto vía institucional-legal. En otras palabras, las reglas que establecen el procedimiento para arribar a consensos tienen carácter público y deben ser consensuadas por los distintos actores que intervienen en la deliberación.

El planteo de Nardacchione nos permite vincular la variable de la participación con la comunicación. Ambas variables son dimensiones de atributos entre otras posibles de la unidad de análisis elegida: los Planes Estratégicos. Así también podemos clasificar el nivel de comunicación correspondiente a cada uno de estos tres espacios de deliberación (en realidad se trata de tres dimensiones de la variable), partiendo en primer lugar de un nivel instrumental de la comunicación al que denominaremos informativo, pasando por un segundo nivel en donde se tiene en cuenta a la comunicación como una dimensión de la acción social en tanto producción de sentido, al que denominaremos hermenéutico o interpretativo y llegando finalmente a un tercer nivel en el que la comunicación se identifica con la acción comunicativa y al que denominaremos de acción comunicativa o simplemente comunicativo. Cada uno de estos niveles supone un nivel cualitativo superior al anterior y en tal sentido se corresponde con los tres niveles de participación que establece Robirosa: Formar parte, Tener Parte y Tomar Parte. La combinación de cada dimensión o nivel de cada una de las variables con el correspondiente de la otra dan lugar a los tres modelos de espacios de deliberación de los Planes Estratégicos, es decir, Tecnocrático, Concertacional y Consensual.

**Nivel 1: Informativo:** la comunicación se presenta como transmisión de información, de órdenes, decisiones etc. pero también como procedimientos de obtención de datos, conocimientos e información. Incluye el estudio de las necesidades de recursos y de herramientas de comunicación para que los ‘emisores’ y los ‘receptores’ intercambien “mensajes” por medio de ciertos “canales” (usamos esta terminología que responde al modelo lineal-funcionalista porque remite tanto a la terminología como a la imagen de la comunicación que predomina en este nivel superficial de análisis de la comunicación). Aquí cabe la detección de los actores de la comunicación, de las redes que establecen entre ellos, tanto formales (descendente, ascendente, horizontal) como informales y los soportes y recursos empleados, tanto a nivel presencial como mediada y mediática.

Precisamente por tratarse de un nivel elemental debe estar presente en cuanto objeto de la mirada comunicacional de un PE y luego en el plan de comunicación. Tal vez más que elemental se pueda hablar de superficial, ya que en un segundo paso aparece un nivel más profundo de análisis y de intervención que se apoya en los componentes del primero pero desde otro punto de mira. Esta primera dimensión de la variable comunicación se vincula con el modelo de deliberación tecnocrático descrito por Nardacchione –y tanto con el modelo lineal-funcionalista como con las teorías clásicas de las organizaciones: Taylor, Fayol y Weber, etc.-. De manera que aunque se ponga en práctica a pleno en todos sus recursos ayuda pero no alcanza para facilitar la participación en espacios de deliberación para la toma de decisiones –y esto aún teniendo en cuenta que la información es un insumo necesario para el primer nivel de participación: a) información, correspondiente al grado a) formar parte. La figura del comunicador aquí es la del técnico que “tira cables”, líneas de comunicación, verifica las conexiones y los soportes que sirven para enlazar a personas y grupos y atiende la existencia o inexistencia de las herramientas necesarias.

### **Nivel 2. Hermenéutico o Interpretativo:**

Lo llamamos así porque el rol del comunicador aquí se presenta como el de un intérprete. A pesar de que se hayan tendido todos los puentes y las “líneas” entre los actores del Plan, puede suceder, ya sea en una asamblea en la que se debate un tema o en una campaña informativa etc., que las partes no se pongan de acuerdo porque no se entienden: porque el lenguaje excesivamente técnico impide la comprensión de los vecinos del barrio, o porque la falta de recursos lingüísticos

de un integrante le impide expresarse adecuadamente, el slogan de la ciudad es mal interpretado por ciertos sectores etc., de modo que no se produce el “éxito ilocucionario” (Austin), los ‘códigos’ no son compartidos por todos, o en términos de Verón las gramáticas de producción no coinciden en ningún punto con las de reconocimiento, de modo que los sentidos circulan, chocan entre sí, luchan pero permanecen aislados unos de otros. No se arriba a la visión común de los problemas y reina la fragmentación del sentido.

El nivel de análisis hermenéutico presupone el primer nivel: el de la información. Pero aquí ya no se focaliza sobre la presencia o no de soportes y estrategias, sino en interpretar y valorizar la comunicación desde otros indicadores. Tratar de lograr un acuerdo de sentidos, remover todos los obstáculos que impiden la comprensión entre los actores para llegar a determinados acuerdos, es la tarea del comunicador devenido en ‘hermeneuta’. En esa tarea, aparte de los recursos propios que le provee la comunicación, es importante trabajar en equipos interdisciplinarios para lograr una mayor eficacia en los proyectos puntuales que se elaboran a partir de las necesidades detectadas en los diagnósticos con el fin de superar los problemas de entendimiento que la fragmentación social, la multiplicidad de intereses y la complejidad de las sociedades urbanas provocan sobre los mundos de la vida como horizonte compartido del sentido.

Finalmente este segundo nivel se relaciona con el segundo nivel de participación: tener parte, y de su correspondencia se arriba al modelo de deliberación de los PE que Nardacchione denomina modelo concertacional, debido a que allí actores movidos por intereses y lógicas diversas buscan lograr acuerdos por medio de la negociación, que no es posible sin encontrar sentidos compartidos a través del entendimiento, más allá de las diferencias. -Aquí puede predominar lo que Habermas denomina acción estratégica-. El grado correspondiente de participación entonces es tener parte y su nivel b’) el de la opinión.

### **3. Nivel Comunicativo:**

Supone el máximo nivel de abordaje comunicacional en instituciones, grupos u organizaciones. Incluye tanto la dimensión 1: Información, como la 2: hermenéutica, pero va mucho más a fondo. Se relaciona fundamentalmente con la investigación para comprender cuáles son los verdaderos intereses que actúan detrás de las interacciones visibles, las asimetrías y complementariedades existentes entre los actores del plan, qué relaciones de poder se ponen en juego, qué espacio se abre a la participación real (no declamada).

Se trata de elementos no observables a simple vista, que requieren en las diversas instancias del Plan de un trabajo de indagación y reconstrucción de las reales relaciones de fuerzas, y de estudio de las posibilidades de construir espacios de participación desde la acción comunicativa. Es el nivel más difícil de alcanzar puesto que aunque existan los recursos y las herramientas de comunicación y aunque los participantes se entiendan discursivamente y comprendan los sentidos, puede suceder que no acepten lo que el otro sostiene, o porque quieren imponer un sentido, o quieren manipular o someter, engañar, usar o desconocer al otro. Falta un mundo de la vida común que permita el entenderse sobre algo en el mundo, sobre el orden normativo o sobre la identidad de los sujetos y su mundo interno, porque las asimetrías se reflejan en la escisión del espacio de la ciudad en espacio de los lugares y espacio de los flujos que establece distancias siderales entre los actores de distintos segmentos sociales. Cierta condición de equidad, un nivel básico de igualdad de oportunidades es necesario tanto para la convivencia como para la participación democrática para la toma de decisiones en todos los órdenes. El comunicador aquí puede solamente, y si es que desde el Plan se lo solicitan, estudiar la dimensión institucional que impone sentidos por fuera de la organización y que aparecen a espaldas de los actores –por su carácter sistémico- pero que son eficaces a la hora de suscitar conflictos –.Su tarea entonces consiste en observar el campo en la



búsqueda de los elementos de este tercer nivel e implicarse en la transformación de los conflictos que impiden arribar al consenso y en la superación de las fuertes asimetrías entre los actores del Plan. Para graficar su rol en este nivel apelamos a la figura del analista, forjada en el campo del Análisis Institucional<sup>25</sup>, que tematiza el rol transformador de la propia intervención –devenida en analizador- sobre las relaciones “naturales” que predominan en las instituciones.

Como guía orientativa al estudio de esta dimensión se puede apelar a la semiótica para la reconstrucción de los contratos enunciativos que se van configurando en los discursos que construyen los actores, es decir, qué imágenes de sí mismos construyen los enunciadores, cuáles de los enunciatarios y qué tipo de relación entre ellos. Desde allí se podrá avanzar en la determinación de los alcances y el lugar que se le otorga a la participación de los habitantes de la ciudad en la elaboración del Plan Estratégico. Luego se contrastará esa imagen descubierta con los resultados de la aplicación de diversos métodos de investigación cuanti y cualitativos en el terreno empírico. Y esto debido a que el estilo enunciativo de un Plan puede ser muy seductor y hasta cómplice con los ciudadanos pero en los hechos constituir una máscara legitimadora de políticas verticalistas: procesando esos datos se podrá establecer el grado en que los consensos se alcanzan por acción estratégica o por acción comunicativa y hasta qué punto.

Este tercer nivel de la variable comunicación corresponde al tercer grado de participación y combinados ambos en la matriz dan lugar al modelo Consensual propuesto por Nardacchione, donde se trata del desarrollo no sólo de acuerdos sino que se va más allá de ello, generando un ágora ético-política de deliberación, donde más que articulación se busca establecer una dinámica de generación de límites normativos mediante el intercambio de argumentos, diálogo y deliberación. Se alcanza allí el grado de participación que Mario Robirosa denomina c) tomar parte y el nivel c’) de decisión.

En cada una de estas instancias no dejan de ponerse en relación los tres niveles de comunicación con diferentes modelos de espacios de deliberación.

**NI: nivel Informativo**

**NH: nivel hermenéutico**

**NC: nivel comunicativo**

Cruzando las variables participación y comunicación se obtiene la siguiente matriz bidimensional que permite medir el grado de participación real alcanzado por los actores locales en las diversas etapas del Plan Estratégico, a partir del tipo de comunicación predominante:

---

25 Sobre este punto conviene atender el señalamiento del análisis institucional que “da vuelta” la perspectiva funcionalista sobre las organizaciones y que obliga, en el caso de la comunicación, a pasar a una instancia más profunda de observación. Para eso es necesario recuperar la dimensión institucional.

Positivistas y funcionalistas parten del dato empírico, cierta empresa determinada, se la toma como objeto de conocimiento y se aíslan sus funciones visibles, abstrayendo a la vez sus funciones invisibles, latentes, informales. Se confunde así la ideología pragmática de los sujetos-clientes (empresarios) del sociólogo con la realidad “objetiva”, sostiene René Loureau (1988), procediendo a la abstracción de las funciones “nobles”, tales como crecimiento, desarrollo, inversión, servicio social, relegando a la vez las funciones “inconfesadas e inconfesables” de las organizaciones. Pero esas funciones negadas u olvidadas actúan de todas maneras en la organización simbólicamente, tal como lo hace el inconsciente para el psicoanálisis. Precisamente esa “negatividad”, ese “impensado” de las organizaciones es lo que el análisis institucional toma como objeto de estudio y se constituye así en un saber del no-saber. El nivel de la institución en las organizaciones constituye un nivel de análisis profundo que debe tenerse en cuenta también en el estudio comunicacional de los grupos y organizaciones, y en nuestro caso, de los Planes Estratégicos, debido a que en ese nivel están operando contradicciones fuentes de conflictos que no provienen de la misma organización sino del sistema social: profundas desigualdades sociales, económicas, culturales, étnicas, sexuales, políticas. Relaciones asimétricas instituidas que subyacen e influyen en las representaciones y en las acciones de individuos y grupos. Tal nivel posee una dimensión significativa y debe ser estudiada en la intervención comunicacional



Claro que para poder otorgar puntaje a los PE de cada ciudad se deberá contar con los indicadores y los correspondientes índices que permitan organizar el trabajo empírico de campo. En este lugar no podemos desarrollar este punto, tarea que queda pendiente para otro trabajo más extenso.

Para terminar, mencionaremos los primeros resultados obtenidos de una primera aproximación empírica, a partir de la matriz, al estudio de la calidad comunicacional de tres PE: el de las ciudades de Rosario, Buenos Aires y Gral. San Martín. De la misma resultan indicios acerca del predominio en la mayoría de las etapas de los PE del nivel informativo, en segundo lugar aparecen elementos del nivel hermenéutico y en menor medida pero efectivos aparecen recursos del tercer nivel. Esta somera y muy genérica descripción señala que en esas ciudades argentinas que aplican dicha tecnología de gestión predomina un espacio de deliberación tecnocrático, con elementos concertacionales y pocos pero interesantes espacios donde se ejerce el acuerdo por vía dialogal en condiciones simétricas conformando espacios consensuales. No daremos datos puntuales aquí porque dicha investigación está en curso y sería poco serio anticipar resultados no comprobados. Pero este anticipo orienta la búsqueda, pues la participación forma en ella un elemento indispensable del proceso de planificación del desarrollo local. De modo que no es inútil desarrollar herramientas teóricas y metodológicas para intervenir desde la comunicación y en un espíritu de colaboración interdisciplinario con el propósito de reforzar las iniciativas de profundización democrática, de creación de ciudadanía, de inclusión de los excluidos, de apuesta a modos de gestión democrática de las ciudades que cuenten con la participación creciente de todos los actores locales a pesar de los desniveles económicos, sociales y culturales. Modificar conductas asentadas en viejas prácticas sociales y políticas no es sencillo, aunque se cuente con voluntad política para ello. Ahora bien, si esa voluntad, si un nuevo tipo de liderazgo político democrático y una tendencia aunque sea incipiente de implicación ciudadana asoman en el horizonte, como en numerosos casos parece estar sucediendo, entonces el aporte de las ciencias sociales, incluida la comunicación social, no puede estar ausente del trabajo técnico que contribuya al fortalecimiento de esas novedosas formas de gobernar planificadamente las ciudades del tercer milenio.

## BIBIOGRAFIA CONSULTADA

- ALVAREZ TEIJEIRO, CARLOS. Comunicación, democracia y ciudadanía. Fundamentos públicos del Public Journalism. Ed. Ciccus-La Crujía. Bs. As. (2000)
- BACHELARD, GASTON. La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo. Ed. Siglo XXI. México. (1987)
- BANVENISTE, Emile. Problemas de Lingüística General II. Ed. Siglo XXI. México (1991)
- BORJA JORDI, CASTELLS MANUEL. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Madrid (1998)
- CASTELLS MANUEL. La era de la información. Volumen 1. La sociedad red. Alianza Editorial. Madrid. (1996).
- COLLADO FERNANDEZ CARLOS, DAHNKE GORDON. Comunicación humana. Ciencia social. Ed. Mc Graw-Hill. México. (1986)
- COSTA JOAN. Imagen corporativa en el siglo XXI. Ediciones La Crujía. Buenos Aires. (2001)
- CRAVACUORE DANIEL, ILARI SERGIO Y VILLAR ALEJANDRO. La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Ed. Universidad Nacional de Quilmas. Bernal (2994)
- DIAZ CRISTINA, GRANDINETTI RITA, NARI PATRICIA (Comps.) Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas. Ed. Homo Sapiens. Rosario (2002)
- FERRY JEAN MARC, WOLTON DOMINIQUE Y OTROS. El nuevo espacio público. Ed. Gedisa. Barcelona (1992)
- FILINICH MARIA ISABEL. Enunciación. Eudeba. Bs.As. (1998)
- FINQUELIEVICH SUSANA, VIDAL ALICIA, KAROL JORGE. Nuevas tecnologías en la ciudad. Información y comunicación en la cotidianeidad. Centro editor de América Latina. BsAs. (1992)
- GARCIA DELGADO DANIEL. Hacia un nuevo modelo de gestión local. FLACSO-Universidad Católica de Córdoba-Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires (1997)
- GARCIA DELGADO DANIEL. Estado-nación y globalización. Ed. Ariel. Bs.As (1998)
- GAUTHIER GILLES, GOSSELIN ANDRE Y MOUCHON JEAN (Comps). Comunicación y Política. Ed. Gedisa. Barcelona (1998)
- GENRO TARSO Y DE SOUZA UBIRATAN. Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre. Eudeba. Bs.As. (1998)
- GOLDHABER GERALD. Comunicación organizacional. Ed. Diana. México. (1999)
- HABERMAS JÜRGEN. Historia y crítica de la opinión pública. Ed. Gustavo Gilli. México. (1986)
- HABERMAS JÜRGEN. Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. Ed. Taurus. Bs.As. (1989)
- HABERMAS JÜRGEN. Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista. Ed. Taurus (1990, a)
- HABERMAS JÜRGEN. Pensamiento Posmetafísico. Ed. Taurus. Bs.As. (1990, b)
- HELD DAVID. Modelos de democracia. Alianza Editorial. Madrid (1996)
- KERBRAT-ORECCHIONI. La enunciación. De la subjetividad en el lenguaje. Edicial. Bs.As (1997)
- LEFF ENRIQUE. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Ed. Siglo XXI. México (1999)
- LOUREAU RENE. El análisis institucional. Ed. Amorrortu. Bs.As. (1998)
- MACPHERSON C. B. La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. Bs.As. (1991)
- MAGARIÑOS DE MORENTIN JUAN. El signo. Las fuentes teóricas de la semiología: Saussure, Peirce, Morris. Ed. Hachette. Bs.As (1983)
- MATTELART ARMAND Y MATTELART MICHELLE. Pensar sobre los medios. Comunicaciones y crítica social. Ed. Fundesco. Madrid (1987)

PLAN ESTRATEGICO ROSARIO (PER). Municipalidad de Rosario (1988)  
ROBIROSA, M., CARDARELLI , G., LAPALMA, A. Turbulencia y planificación social. Siglo XXI. Madrid. (1989)  
SASSEN SASKIA. La ciudad global. Nueva Cork, Londres, Tokio. Eudeba. Bs.As. (1999)  
SFEZ LUCIEN. Crítica de la comunicación. Ed. Amorrortu. Bs.As. (1995)  
URANGA WASHINGTON. La comunicación como perspectiva. Material de cátedra: Taller anual de la orientación Políticas y Planificación. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. (2000)  
VENESIA JUAN CARLOS (Com.) Políticas públicas y desarrollo local. FLACSO (1998)  
VERON ELISEO. La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad. Ed. Gedisa. Bs.As. (1987)  
WATZLAWICK PAUL, BEAVIN BAVELAS JEANET, JACKSON DON. Teoría de la comunicación humana. Ed. Herder. Barcelona. (1993)  
WINKIN IVES. La nueva comunicación. Ed. Kairós. Barcelona (1982)

---

