

## LA FORMACIÓN COMUNITARIA EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: ¿UNA VÍA RÁPIDA HACIA EL DESARROLLO?

Ana María Maraboli\*

### RESUMEN

*La creencia en que el cambio social puede ser manipulado, dirigido y producido a voluntad, ha conformado un cuerpo de conocimientos teórico prácticos que en su conjunto conforman el paradigma de la planificación, constituyéndose en un tema central en los discursos y prácticas del desarrollo, siendo considerada como una herramienta vital para pensar y crear el futuro. La planificación no puede limitarse a la pura racionalidad para transformar una situación, es necesario accionar sobre una realidad siempre compleja, siendo este accionar la tarea propia de la política, y en consecuencia no existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin articulación con la conducción política. En este sentido, la tesis de la máxima participación viable fue considerada como necesaria por los organismos oficiales, haciendo énfasis en situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones, usando la participación en su sentido más amplio para incluir aquellos procesos de transparencia, apertura y toma de decisiones. Llega la hora de la planificación participativa como un proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración de los planes de*

---

\* Economista de la Universidad de Los Andes. Magister en Administración mención Gerencia. Núcleo Universitario "Rafael Rangel" (ULA). Auditor de Contraloría Municipal. Correo Electrónico: anamaraboli@hotmail.com

Recibido: 23/05/2013

Aprobado: 14/11/2013

*desarrollo comunitario, los cuales forman parte de un proceso, el proceso comunitario. Todo proceso comunitario es fundamentalmente un proceso de educación de adultos y es por ello que todas las estrategias de planificación participativa parten de la formación del ciudadano para convertirse en actor interventor de su propia realidad. Sin esta formación, de la cual se obtenga una personalidad participativa, creativa y reflexiva, difícilmente los miembros de una comunidad podrán tomar las riendas de su propio destino.*

**Palabras clave:** *Planificación participativa, formación comunitaria, participación.*

## **COMMUNITY TRAINING WITHIN THE FRAMEWORK OF PARTICIPATORY PLANNING: DO A FAST TRACK TOWARDS DEVELOPMENT?**

### **ABSTRACT**

*The belief that social change can be manipulated, directed and produced at will, has formed a body of practical and theoretical knowledge which together make up the paradigm of planning, becoming a central theme in the discourses and practices of development, being considered a vital tool to think and create the future. Planning can not be limited to pure rationality to transform a situation, but that must be operated on a complex reality, being this action on the reality, the task of the politics, and in consequence there is no possibility of effective planning, without articulation with the political leadership. In this sense the theory of maximum feasible participation was considered necessary by government agencies, emphasizing in putting the citizens at the center of decisions, using participation in its broadest sense to include those processes of transparency, openness and decision making. It's time for participatory planning as a process where the community participates actively and decision-making authority in the development of the community development plans, which are part of a process, the Community process. All Community process is fundamentally a process of adult education and for that is why all participatory planning*

*strategies are based on the formation of the citizen to become an actor auditor of its own reality. Without this training, from which is obtained a personality participatory, creative and thoughtful, hardly members of a community can take charge of their own destiny.*

**Key Words:** Participatory planning, community training, participation.

## INTRODUCCIÓN

En todo tiempo y lugar la sociedad ha organizado su funcionamiento de acuerdo a un plan determinado, sin embargo, el carácter científico de la planificación surge durante el siglo XIX, ligado a la evolución del conocimiento y a su aplicación en distintos contextos. Antes del siglo XIX, había prevalecido un tipo de planificación distinto, que tendía a imponer un orden racional, euclidiano sobre las formas orgánicas de la naturaleza, siendo los ingenieros y arquitectos sus principales practicantes.

A partir de la gestión industrial, Taylor y Fayol, intentaron disminuir el empirismo en las empresas por un método científico en el que interviniera la planificación como función e instrumento de la dirección. Según Friedman (1991), las raíces ideológicas de la planificación se encuentran en los trabajos de Saint-Simón y Comte, en los que por primera vez, toma la forma de una ciencia al servicio de la humanidad.

La planificación ha sido un tema central en los discursos y prácticas del desarrollo, siendo considerada como una herramienta vital para pensar y crear el futuro. Este concepto representa la creencia en que el cambio social puede ser manipulado, dirigido y producido a voluntad, considerándose que los países o localidades pobres podían moverse más o menos fácilmente, a lo largo del camino del progreso, mediante la planificación. La acción tendente a dirigir los procesos sociales ha provocado una sistematización de la experiencia y del estudio teórico de la problemática cuyos resultados han conformado un cuerpo de conocimientos teórico prácticos que en su conjunto conforman el paradigma de la planificación.

Saavedra (2003) concibe la planificación del desarrollo como un proceso de acción social, muy ligado a gobernar y a dirigir, que busca darle congruencia, coherencia, racionalidad, rumbo y dirección a la gestión gubernamental, legitimada a través de la participación y concertación de los diversos actores que conforman la sociedad. Para Molins (1998) la evaluación del concepto de planificación varía en función del papel que ha jugado el Estado en torno a la Sociedad Civil y el mercado. Una revisión del concepto requiere circunscribirlo necesariamente en el modelo político y económico donde se manifiesta.

Es lógico suponer, entonces, que los principios de la planificación socialista y capitalista no coinciden, así como tampoco los intereses que los motivan son los mismos. En el caso de los países socialistas la planificación resulta esencial e indispensable para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo de mercado, constituyéndose en la única forma de administración posible. En el segundo caso la reconstrucción después de la Primera Guerra Mundial crea las condiciones materiales para el surgimiento de la planificación y el desarrollo de técnicas para el corto plazo, siendo posible pero no esencial ni indispensable la programación del futuro, tratándose sólo como una alternativa para racionalizar los procesos.

Matus (1972) afirma que la planificación se inserta en América Latina en la década de 1940 y aparece como el proceso intelectual que explora el futuro mediante una metodología de proyecciones, contrastando con lo acontecido en los países socialistas y con el inicio de la planificación en la Europa de la postguerra. Bajo el sistema capitalista, en los países desarrollados, se utiliza la planificación como mecanismo de cálculo que implementa la orientación al corto plazo basada en el mercado.

En los países subdesarrollados en cambio, afirma Matus, la planificación surge como un proceso a largo plazo dirigido a comprender el subdesarrollo para lograr el desarrollo. Se evidencia, entonces, una aparente paradoja al requerirse el uso del instrumento vital del sistema socialista para superar las consecuencias de la aplicación del modelo de mercado, propio del sistema capitalista, donde para imponerse, la planificación debe competir con el mismo sistema de mercado al que debe

alterar desde su base, constituida fundamentalmente por la estructura de poder que generan las fuerzas económicas existentes que lo componen.

De acuerdo a Sánchez (2007), las concepciones teóricas de Marx y Engels sobre la posibilidad de conducir la economía mediante un plan, comienzan a llevarse a la práctica en los países socialistas a partir de 1917. Esta visión fue criticada por los teóricos occidentales que consideraban como principio inviolable la separación entre las actividades del Estado y las económicas, ya fueran productivas o comerciales y por lo tanto, usada bajo ese contexto, la planificación estaba condenada al fracaso.

Hasta la Gran Depresión de la década de 1930, la mayoría de los políticos y economistas de los países capitalistas no consideraban necesario ninguna clase de planificación, pues confiaban en los mecanismos, las fuerzas internas y la solidez de su sistema, pero la crisis denota la inconsistencia en la teoría económica y revela que el equilibrio automático era una falacia, demostrándose que el sistema capitalista por sus propias fuerzas era incapaz de asegurar un desarrollo normal. Visto los resultados obtenidos por los países socialistas de la época, y a los fines de solventar las consecuencias de la crisis, la visión de la intervención pública cambia considerablemente.

Posteriormente, los años 50 y 60 fueron periodos donde se desarrolló sobremanera la teorización sobre planificación, se percibió una nueva clase profesional, haciendo énfasis en la racionalidad de las decisiones, considerando a la planificación como una gerencia científica que difería de la gerencia tradicional porque añadía habilidades especiales al análisis racional y a la solución de problemas sociales. A diferencia de los administradores que se ocupaban de las tareas de gestión diarias, los planificadores estaban principalmente interesados en la toma de decisiones no rutinarias. En este rol los planificadores se apoyaban en la creencia de que la ciencia y las nuevas tecnologías de la toma de decisiones, tales como la teoría de los juegos y la cibernética podían ayudar a dar consejos racionales para trazar vías de acción futuras.

El carácter economicista de la planificación se ve claramente evidenciado en la declaración de la CEPAL de 1955, donde se describe que la planificación es un programa que responde a la idea de acrecentar y ordenar las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. En latinoamerica, a finales de la década de 1960, se comenzaron a realizar una serie de análisis sobre la experiencia de planificación, a partir de la cual se comienza la formulación de la planificación estratégica que se concibe como un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una dirección que guie el cambio de situación y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes. (Matus, 1972).

Evidentemente la teoría de la planificación aún se está construyendo. Esto contribuye a crear confusión en el uso de los términos, al no lograrse un acuerdo en cuanto a su sistematización, situación que permite a cada autor utilizar distintos términos. Las razones de estas divergencias se encuentran precisamente en el proceso histórico en el que ha evolucionado este concepto, de tal forma que la planificación formal de tipo modélico y de carácter relacional que apareció como una respuesta científica ante la complejidad de la realidad que se debía afrontar en ese momento, no tiene la misma importancia cuando el nivel de incertidumbre aumenta y la, hipótesis de partida sobre el no cambio ya no se considera válida.

### **PLANIFICACIÓN: APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y METODOLOGÍA**

Para Saavedra (2003), se pueden apreciar tres grandes enfoques o corrientes de pensamiento relacionadas con la planificación. En primer término, la corriente relacionada con la teoría de la toma de decisiones racionales, la cual hace énfasis en identificar y solucionar problemas, analizar y seleccionar alternativas de solución maximizando la función objetivo sujeta a una serie de restricciones, por lo cual debe seleccionarse la alternativa u opción que contribuya de mejor manera a resolver el problema de forma coherente con la visión, los objetivos, las metas deseadas y posibles y los recursos disponibles.

En segundo lugar se encuentra el enfoque que considera a la planificación no sólo como el proceso técnico, sino también político, facilitador de la participación y concertación entre los distintos actores sociales, ya que planificar y gobernar dependen recíprocamente, proporcionándole un carácter lógico a las decisiones políticas. El tercer enfoque se basa en la teoría de los sistemas, utilizando la informática y los sistemas de información para entender las relaciones de interdependencia entre la realidad y los subsistemas que lo integran.

En este orden de ideas, planificación la define Ahumada (citado por Molins, 1998), como una metodología para escoger entre alternativas, que se caracteriza porque permite verificar la propiedad, factibilidad y compatibilidad de objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes para lograrlos. De acuerdo a Ander-Egg (1965) la planificación es un instrumento político y no puede limitarse a la pura racionalidad para transformar una situación, sino que hay que accionar sobre una realidad siempre compleja, siendo este accionar sobre la realidad, la tarea propia de la política, y en consecuencia no existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin articulación con la conducción política. Toda planificación debe estar sujeta a cada contexto específico, tomando cada particularidad de un sector o población a intervenir.

Considerando los distintos enfoques sobre planificación, la evolución histórica y adaptación al contexto de este concepto, se deducen algunos elementos comunes de aplicación general, tales como: (a) la planificación es una anticipación al futuro, definida como un intento de predecir la cadena de consecuencias causa efecto en el tiempo, no se trata de la toma de decisiones para el futuro, sino de analizar el futuro para fundamentar decisiones del presente, (b) la incertidumbre de lo que pueda ocurrir en el futuro exige que la planificación deba definirse como una estructura flexible que integra planes, programas y actuaciones que afectan a los distintos niveles y personas, reflexionando en lo que funciona y en lo que no funciona en la situación presente, (c) es un proceso continuo y unitario que se desarrolla a través de tres subprocesos secuenciales: el analítico, el normativo y el operativo, y (d) la planificación tiene una dimensión ideológica, consecuencia de las opciones subjetivas que se deben tomar, concentrándose las diferencias,

no tanto en las técnicas de planificación, como en el estilo de desarrollo que ellas propongan.

## **HACIA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

A partir de las críticas que surgen sobre los efectos escasos que producen los modelos hasta ese momento aplicados en materia de planificación y aunado al periodo conflictivo que apareció durante la última mitad del siglo XX, los planificadores modifican su accionar y la tesis de la máxima participación viable fue considerada como necesaria por los organismos oficiales. La planificación participativa hace énfasis en situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones, usando la participación en su sentido más amplio para incluir aquellos procesos de transparencia, apertura y toma de decisiones.

Obando (citado por Carvajal, 2005), ahonda en el tema y expresa que la planificación participativa es un proceso de construcción social con características de continuidad y sostenibilidad, que busca la explicación, la identificación de las transformaciones producidas y también las pretendidas. Harnecker (2009) puntualiza que, la planificación participativa es un proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración de los planes de desarrollo de su comunidad.

A partir de allí, se definen algunas estrategias en torno a la planificación participativa como: (a) estrategia de formación de identidad: se construye con el conocimiento de su propia historia y realidad, (b) estrategias de formación de sujetos políticos: reconoce y legitima los derechos de los ciudadanos permitiéndoles aportar en la construcción de su comunidad, (c) estrategia para la construcción propia del territorio: construcción de un territorio apropiado e intervenido con fines humanamente sostenibles y sustentables, (d) estrategia social y política para la construcción de lo público: interés y preocupación por la construcción de lo público desde el ámbito social y político, (e) estrategias para la superación de conflictos: reconocimiento de los conflictos que se encuentran en la comunidad, (f) estrategia para la gestión territorial del desarrollo: la gestión y la planificación adquieren un nuevo sentido político en tanto se vuelven funciones descentralizadas, (g) estrategia



de inclusión en la ciudad: exigibilidad y movilización por derechos que tiene la comunidad, ante demandas no resueltas (h) estrategia para la construcción de una política democrática: restituye la democracia hacia su fuente primaria.

Para Harnecker (2009), la planificación participativa contiene una serie de pasos listados de la siguiente forma: (a) formulación del sueño y su traducción en un listado de aspiraciones, (b) diagnóstico de la situación de la que partimos, (c) elaboración de los caminos, actividades y tareas para concretar estas aspiraciones, (d) confección de los proyectos, (e) elaboración del documento del plan de desarrollo y (f) formulación del presupuesto y el plan anual.

Ante el reto de llevar adelante un plan comunitario es preciso definir cuál va ser la metodología que oriente las acciones, y en consecuencia el devenir del proceso. En primer lugar hay que precisar que se concibe a la comunidad como un organismo vivo delimitado en un territorio concreto. Por este motivo un plan de desarrollo comunitario es y debe ser un proceso, el proceso comunitario que se caracteriza por: (a) una participación del conjunto de la población que va asumiendo su progresivo protagonismo en el proceso hacia la consolidación de una organización, (b) una activa implicación de las administraciones locales, y (c) un servicio equilibrado y coordinado de los recursos existentes en el territorio, es decir un papel activo de los diferentes profesionales para poder contribuir al desarrollo y a la visión común del proceso comunitario.

## **FORMACIÓN COMUNITARIA. FACTOR DE DESARROLLO**

Como lo señala Marchioni (2001), todo proceso comunitario es fundamentalmente un proceso de educación de adultos y es por ello que todas las estrategias de planificación participativa parten de la formación del ciudadano para convertirse en actor interventor de su propia realidad. La educación comunitaria debe favorecer la participación y el pensamiento reflexivo y reconocer las necesidades propias y legítimas de todo grupo social, dirigiéndose a impulsar tres tipos de personalidades: (a) personalidades participativas: capaces de comunicarse, de seleccionar la información adecuada para la toma de posiciones co-

munitarias; capaces de reflexionar sobre situaciones problemáticas, de elaborar alternativas adecuadas y que a su vez sientan la necesidad de participar, (b) personalidades creativas: capaces de generar nuevas interpretaciones de los hechos ya conocidos, nuevas normas de acción institucional y comunitaria, y que además sientan la necesidad de crear en cualquier área de la vida cotidiana, y (c) personalidades reflexivas: capaces de distinguir situaciones problemáticas en la vida diaria, diferenciando los elementos principales de los secundarios, capaces de reflexionar sobre los hechos cotidianos.

La educación comunitaria tendrá dos finalidades básicas: (a) desde el punto de vista operativo permite implicar a las personas, ya sea privadamente o a través de cualquier grupo social al que pertenezcan, en el convencimiento y valoración de sus necesidades con objeto de descubrir sus intereses, aspiraciones y adquirir conocimientos y destrezas; desarrollar satisfactoriamente sus relaciones interpersonales; lograr el bienestar en sus roles con la familia, con la comunidad y la sociedad; así como participar en el ordenamiento del ambiente físico y social y en la gestión de los asuntos locales y nacionales, (b) desde el punto de vista estratégico, permite hacer frente a estas necesidades a través de la cooperación individual y de los grupos, identificando y desplegando los recursos educativos existentes.

Para Nogueiras (1996), la educación comunitaria es un proceso continuo de educación de la comunidad para la comunidad, que pretende la transformación de la realidad, elevando el nivel de vida de los sectores populares más deprimidos, favoreciendo la participación, el pensamiento reflexivo y el reconocimiento de las necesidades propias y legítimas de todo grupo social. Esta transformación de la comunidad para la comunidad compartiendo el poder y la toma de decisiones a todos los niveles genera empoderamiento, siendo la autoestima, el desarrollo personal, la dignidad y la toma de conciencia sus elementos constitutivos. (Francés, 2002).

#### **A MANERA DE CIERRE**

Quintana (citado por Nogueiras, 1996), establece que la educación comunitaria presenta dos dimensiones: una dimensión activa, la

educación que da la comunidad; y otra pasiva, la educación que es dada a la comunidad para que sus individuos puedan participar en ella. Para que la educación comunitaria actúe como mecanismo facilitador de una transformación social, debe reunir tres condiciones: (a) reconocer las necesidades de participación, (b) modificar las representaciones sociales inhibitoras, y (c) generar procesos de aprendizaje de los recursos e instrumentos mentales necesarios para la búsqueda creativa y elaboración comunitaria de acciones dirigidas a la superación de los problemas.

Sin esta educación, de la cual se obtenga una personalidad participativa, creativa y reflexiva, difícilmente los miembros de una comunidad podrán tomar las riendas de su propio destino. Efectivamente es la educación comunitaria pasiva la que generalmente se encuentra es decir aquella que proviene del exterior (gobierno, universidades, grupo de profesionales), sin embargo, es la primera, una educación activa, propia de la comunidad, la que genera procesos de transformación. Y es que la educación, tal como o señala Quintana, más que en la escuela, está en la sociedad, la cual tiene entre sus dimensiones la acción de culturalización y socialización.

En este sentido, los proyectos de desarrollo comunitario, como procesos en los cuales personas, colectivos y comunidades desarrollan capacidades para analizar sus problemas e idear soluciones, se consideran estrategias válidas para promover el papel de la educación, ya que hacen hincapié en la participación directa de los interesados y para participar necesariamente, hay que capacitarse.

Esta participación solo será efectiva si se concibe como un proceso educativo permanente, ya que para que la población sea consciente de sus problemas y de las características que definen su situación y además sea capaz de comprometerse con los procesos de cambio que originarán mejoras en su calidad de vida, es imprescindible que adquieran capacidades para ampliar sus espacios de actuación, de tal forma que se encuentren mejor preparados para dirigir dichos cambios.

Se trata de adquirir un dominio técnico que incluye los saberes y los saber-hacer, un dominio pedagógico como el conjunto de capacidades requeridas para asegurar la transferencia del saber para aprender

a aprender, y un dominio social para analizar una determinada situación. La creación de una escuela de líderes comunitarios, con miras a la instauración de un centro de formación comunitaria parece ser la respuesta.

Estos centros de formación tendrían como objetivos principales: (a) realizar actividades de formación y capacitación que propendan al desarrollo individual, organizacional y comunitario, (b) generar un espacio de diálogo, a través del intercambio conceptual y práctico entre distintos actores de la sociedad, (c) estimular la participación en actividades de formación ciudadana, intercambio de experiencias y socialización de iniciativas de desarrollo personal, organizacional y comunitario, (d) establecer un ámbito de formación y capacitación técnica y (e) generar una metodología participativa que permita definir en forma conjunta los recursos a utilizar.

De esta forma, las personas, se sentirían capacitadas para analizar los problemas actuales, para situar en una misma ecuación necesidades y recursos, y para concebir proyectos de mejora y de esta manera poner en marcha procesos integrados e integrales desde las perspectivas de la educación y el desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ander-egg, E. (1995): Introducción a la planificación. Buenos Aires, Lumen

Carvajal, A. (2005). Planeación participativa: diagnóstico, plan de desarrollo y evaluación de proyectos. Universidad del Valle. Colombia. Disponible: <http://books.google.co.ve/> [Consulta: 2011, octubre 16].

Francés, F. (2002). Estrategias instituyentes de participación en el contexto de la globalización: el concepto de empoderamiento. España: Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo. Universidad de Alicante. Disponible: <http://www.iudesp.ua.es/documentos/empoderamiento.pdf> [Consulta: 2011, octubre 16].

Friedman, J (1991). Planificación en el ámbito público. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España. Disponible: <http://books.google.co.ve/>[Consulta: 2011, octubre 16].

Harnecker, M. (2009). Planificación participativa en la comunidad. Disponible: <http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf> [Consulta: 2011, octubre 31].

Marchioni, M. (2001). Desarrollo de las comunidades. Revista de Desarrollo Social. España. Disponible: <http://books.google.co.ve/>[Consulta: 2011, octubre 25].

Matus, C. (1972) Estrategia y plan. Siglo XXI editores S.A. de C.V. Madrid, España. Disponible: <http://books.google.co.ve/>[Consulta: 2011, octubre 16].

Molins, M. (1998). Teoría de la planificación. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Disponible: <http://books.google.co.ve/> [Consulta: 2011, octubre 16].

Nogueiras, L (1996). La práctica y la teoría del desarrollo comunitario: descripción de un modelo. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid, España. Disponible: <http://books.google.co.ve/>[Consulta: 2011, octubre 20].

Saavedra, R. (2003). Planificación del Desarrollo. Colombia. Fundación Universidad de Bogotá. Colombia. Disponible: <http://books.google.co.ve/>[Consulta: 2011, octubre 18].

Sánchez, N.: (2007) Fundamentos y métodos generales de planificación. Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007a/](http://www.eumed.net/libros/2007a/)