

## **La planificación del desarrollo en Argentina: algunas reflexiones sobre su focalización y localización**

---

Claudia Bernazza<sup>1</sup>

La interrupción de la experiencia de los planes nacionales de desarrollo, cuya última referencia consideramos el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977<sup>2</sup>, dejó un espacio vacante que, a fines de la década del ochenta y durante la década del noventa, fue ocupado por numerosas iniciativas de planificación municipal inscriptas en el paradigma del desarrollo local. Luego de la última experiencia de planificación nacional, la coordinación de las iniciativas gubernamentales y los acuerdos con las fuerzas sociales y del mercado a nivel nacional quedaron reducidos a la formulación de presupuestos, el diseño burocrático de organigramas, la programación focalizada y la aplicación de medidas de coyuntura. A ellos se sumaron proyectos de menor escala espacial y temporal que declaraban su adaptación a la posmodernidad y a la fragmentación de los mundos sociales aplicando lo que consideraban un enfoque estratégico y participativo.

Concluida la etapa que se iniciara con los planes nacionales y provinciales de la década treinta, en la que una creciente intervención del Estado fue acompañada por técnicas de programación cada vez más sofisticadas, la construcción de alianzas y acuerdos se redujo dramáticamente a la entrega de ministerios y a prácticas clientelares. En este escenario, los planes municipales resultaron la única propuesta diferenciada.

### **La negación de la planificación nacional**

El proyecto político de la última dictadura militar interrumpió deliberadamente la planificación del desarrollo, en sintonía con el modelo neoliberal que se proponía desde los organismos de crédito, el Tesoro de los Estados Unidos. Una nueva burguesía,

---

<sup>1</sup> Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente se desempeña como Subsecretaria de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> La planificación gubernamental reapareció en algunas iniciativas de la última dictadura y en los tímidos lineamientos que propuso la etapa democrática con J. Sorrouille como Secretario de Planificación de R. Alfonsín. Sin embargo, creemos que en ningún caso se reunieron las condiciones de “fenómeno social” que sí caracterizaron a la experiencia del Plan Trienal 1974-1977. Por esta razón, consideramos que este Plan es la última referencia del período que se inicia con las primeras intervenciones estatales en materia social y económica.

surgida al amparo de la actividad financiera, desechaba cualquier intervención consensuada del Estado en la actividad económica y en los mecanismos para la distribución de sus frutos. Los proyectos nacionales o estrategias de desarrollo a gran escala fueron desestimados y las razones de esta desestimación no fueron casuales.

Si bien el gobierno militar dispuso la creación de un Ministerio de Planeamiento, el que finalmente desembocó en la creación en 1978 de una Secretaría de Planeamiento bajo la dependencia del Ministerio de Economía, la intervención del Estado en la economía se redujo a la aplicación de medidas que desarticulaban la presencia estatal en las actividades económicas. El *Programa de recuperación, saneamiento y expansión de 1976* presentado por el ministro Martínez de Hoz en abril de 1976 resultó, a la postre, una enumeración de las medidas que se tomarían para desarticular un modelo previo: por esta razón, no pueden considerarse un instrumento de planificación económica (Cordone, 2004). Entre estas medidas, pueden señalarse la liberación de los precios y el congelamiento de los salarios, así como las que colaboraron con la concentración del ingreso en sectores minoritarios y el crecimiento de la capacidad de pago externo.

Con estas medidas, se consolidó la libre operación del mercado de capitales, mientras se abandonaba la industrialización como objetivo de la política económica. Se alentó un clima social favorable a la defensa del consumidor y a la idea de que las medidas proteccionistas no hacían sino alimentar la burocracia sindical y el retraso tecnológico. Al amparo de este clima social, se redujeron los aranceles a la importación y se devaluó la moneda nacional con respecto a las extranjeras.

Como señala Ricardo Sidicaro, “este proyecto económico tuvo como objetivo superior resolver la crisis social a la que se llegó en la década de 1970 y el gobierno se planteó la tarea de modificar sustancialmente las estructuras de las relaciones sociales. Su noción constitutiva era considerar el sistema económico de libre mercado como condición necesaria para la existencia de una *sociedad disciplinada*” (Sidicaro en Berrotarán, Bonini, Villanueva, 2004: 142).

## **La planificación regional**

La ausencia de una planificación nacional dio origen a políticas sectoriales *de incidencia regional* que privilegiaron arbitrariamente a algunos *santuarios geográficos* en desmedro de las regiones más vulnerables del país. En ausencia de un sistema nacional, fueron muy pocos los gobiernos provinciales que propusieron planes de desarrollo. Tal fue el caso del Plan de Desarrollo de la Provincia de Misiones, que intentó revertir el signo negativo del proceso de acumulación, pero no llegó a concretarse por la falta de apoyo del gobierno nacional (Clichevsky y Rofman, 1989).

En materia de desarrollo regional, debe señalarse, asimismo, la distorsión de los objetivos de la Ley 20960 de promoción regional, sancionada en el gobierno constitucional anterior. Pensada para la promoción de inversiones industriales en el interior del país, sólo se mantuvo de ella la reducción o eliminación de impuestos nacionales. Esta medida fue insuficiente para impulsar la radicación industrial en el interior del país y en razón de ello en las provincias de San Juan, San Luis, Catamarca y La Rioja se establecieron sistemas de excepción con grandes ventajas fiscales y crediticias, los que atraieron a los grandes capitales concentrados (Clichevsky y Rofman, 1989).

## **Las iniciativas urbanas**

Mientras los planes regionales quedaban reducidos a una mínima expresión, los planes urbanos adquirían un mayor protagonismo, especialmente los que tuvieron como epicentro a la Capital Federal. Estos planes, en general, tenían efectos negativos sobre los sectores desfavorecidos de la sociedad, debido a que devinieron en medidas restrictivas de la ocupación del suelo: se erradicaron las villas miseria, se desalojaron conventillos, y mientras aumentaban los precios de los inmuebles por el alza de las tasas municipales, “la ciudad se elitizó” y las inversiones estatales se emplearon en autopistas, parques recreativos y playas de estacionamiento (Clichevsky y Rofman, 1989: 68).

Las políticas de planificación se califican como exitosas o estériles en relación con el logro de los resultados esperados “*por quienes controlan el poder económico y político de la sociedad*” (Clichevsky y Rofman; 1989: 61). Evidentemente, las formas de planificación del gobierno de facto, prometieron los resultados esperados por quienes detentaban el poder económico: **mientras la planificación regional se reducía a la obtención de ventajas fiscales y crediticias, la planificación urbana acompañaba el disciplinamiento social que el neoliberalismo necesitaba.**

### **La promoción del desarrollo focal y local en la primer democracia**

Con el advenimiento de la democracia en 1983, se recuperaron las convicciones y propuestas para el desarrollo del período anterior: entre otros regresos, es importante señalar el de economistas y profesionales formados en el desarrollismo, que volvieron a integrar los elencos gubernamentales.

En este contexto, el gabinete económico alcanza a presentar en 1985 un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989*, producido por los equipos de la Secretaría de Planificación al mando de Juan Vital Sorrouille, y durante un breve período de bonanza, los economistas que se sumaron al proyecto alfonsinista creyeron estar ante la oportunidad que se había perdido en los setenta, en el inédito escenario que planteaba la primer derrota del peronismo en elecciones sin candidatos proscriptos. Así, economistas como Raúl Prebisch se incorporaron al proyecto como actores directos, y ya no a través de “discípulos”, como en la experiencia del Plan Trienal.

Esta primera iniciativa se vio rápidamente superada por las turbulencias económicas del período. El Plan Austral, implementado para detener el ritmo creciente de la inflación, mostró hacia 1987 su incapacidad para contener la reincidencia del fenómeno económico- financiero. En el mismo período, se elabora el documento del Plan Nacional del Desarrollo 1987-1991. Formulado para el mediano plazo, el Plan centraba sus objetivos en la consolidación de la democracia y la función estatal de regulación de la economía para el logro de una justa y equitativa distribución de la riqueza. Reiteraba los objetivos plasmados en el documento preliminar de 1985 y

agregaba a ellos el propósito de garantizar el pleno empleo, el desarrollo territorial equilibrado y la integración regional. El proyecto estimaba metas cuantificadas de crecimiento del PBI durante el período 1987-1991, pero la preocupación central fue la defensa de las instituciones de la democracia.

Las tensiones entre las expectativas distributivas y las posibilidades políticas y económicas para lograrlas conspiraron contra las convicciones institucionalistas: más temprano que tarde, la ciudadanía comprobó que la democracia no alimentaba, ni curaba, ni educaba, y el descontento social, unido a actores económicos que asumieron un rol activo en defensa de sus intereses, impidieron la concreción del plan, que no superó la etapa de elaboración documental.

### **Los programas focalizados**

Mientras la planificación integral, durante el período democrático iniciado en 1983, no superó la instancia de elaboración documental, los programas y proyectos focalizados cobraron relevancia y ganaron el centro de la escena. Sus objetivos y metodologías fueron diseñados monolíticamente por los organismos internacionales de crédito que proveían de los recursos para su implementación. Así, el *Proyecto Joven*, el Plan *Trabajar*, el Programa Materno Infantil -*Promin*-, entre otros, hallaron un ámbito propicio en un Estado con problemas de liquidez y crisis de programación. Por estas razones, nadie alzó su voz para señalar que estos organismos no estaban habilitados por sus cartas orgánicas para la programación de la gestión que debían realizar los países tomadores de crédito.

Durante la década de los 90', la planificación gubernamental integral fue valorada sólo en la escala local. Los planes nacionales de desarrollo parecían pertenecer a un pasado remoto, donde las decisiones se tomaban desde centros rígidos, incapaces de contener la diversidad y adecuar dinámicamente sus decisiones. El neoliberalismo exaltó las individualidades y las comunidades mínimas, a las que adjudicó estas capacidades, mientras las regiones se redefinían a partir de lo local y se abandonaba el enfoque que las sumaba a una estrategia nacional.

Los programas y planes focalizados y localizados emergieron legitimados por principios supuestamente democráticos y autogestionarios que, invocando el pluralismo y horizontalidad del poder, solapaban la radical retirada del Estado de sus funciones originales.

### **El auge del desarrollo “local”**

En esta década, los discursos sobre la globalización fueron ganando presencia en las justificaciones que la dirigencia gubernamental, política y gremial argentina encontraba a los cambios que debían producirse en las instituciones estatales y en las organizaciones sociales y políticas, básicamente referidos a la reducción de su burocracia y al abandono de roles tradicionales. En términos de reforma política, y en consonancia con lo que pregonaban los organismos internacionales, las recomendaciones alcanzaron a postular la supresión de algunos cuerpos colegiados y la reducción del número de representantes, mientras se abría al debate público la validez de la representación territorial tradicional atacando su instrumento más desdibujado: las listas “sábana”.

Como atestigua un discurso del presidente Menem, *al peronismo le correspondía protagonizar una transformación a la que no escapaba ningún país ni fuerza política* (Sidicaro, 2002: 162). En una reunión del partido justicialista en 1991, Menem señaló *que la era continentalista que estamos viviendo cuestiona la cultura, la ideología y la política surgida y desarrollada durante la era nacionalista que ha terminado* (en Sidicaro, 2002: 162).

En los estados nacionales no parecían tener cabida los ciudadanos, a los que empieza a reconocerse de manera individual y ya no en agregaciones políticas, económicas o gremiales. En ese contexto, y ante el “olvido” generalizado de la experiencia de concertación del Plan Trienal, el ámbito local aparece como el más adecuado para aplicar los postulados de Carlos Matus<sup>3</sup>. Las dinámicas sociales y

---

<sup>3</sup>Carlos Matus fue ministro de Economía y presidente del Banco Central de Chile durante la presidencia de Salvador Allende. Vivió la cárcel y el exilio. Hasta su muerte en 1998, difundió en toda América latina su método de planificación estratégica situacional.

económicas de las unidades territoriales más pequeñas aplicadas durante los noventa, fueron presentadas en foros académicos y gubernamentales como la concreción del ideal matusiano. Así, gradual e imperceptiblemente, **el concepto de planificación estratégica quedó asociado a la escala local.**

La adjudicación de ineficacia y burocratismo a los niveles estatales supralocales y la apuesta a las posibilidades del gobierno local, dejaron de lado dos cuestiones centrales: la **cuestión político institucional**, en un ámbito local que también se organiza a través de un Estado y que por lo tanto es capaz de reproducir los mecanismos de poder centralizado del nivel provincial o nacional; y la **cuestión social**, referida a la delimitación de una comunidad organizada, dado que la descentralización administrativa, incluso la descentralización de las decisiones, no asegura *per se* la existencia de una comunidad y por lo tanto, la posibilidad de elaborar un proyecto compartido.

La mirada crítica de la globalización la visualizaba como una posibilidad de vinculación en red de nodos locales ajenos a pertenencias provinciales o nacionales. Nada se decía, desde esta visión, sobre los diferentes puntos de partida de las comunidades, sobre el problema de la distribución del ingreso, ni sobre las asimetrías entre naciones desarrolladas y en desarrollo que profundizaban la subordinación de estas últimas a los mandatos de los organismos multilaterales de crédito (García Delgado y Casalis, 2005).

El discurso progresista con que se presentaba el desarrollo local condenaba toda defensa de las naciones a ser considerada un resabio de la barbarie autoritaria. Toda propuesta de intervención reguladora del Estado se consideró un regreso imperdonable al Estado centralista que había demostrado su fracaso en el pasado. Este discurso hizo que los proyectos locales fueran evaluados individualmente según su capacidad de inserción en el nuevo orden mundial. Esta visión “*suponía que cuando las ciudades no lograban aumentar la competitividad, esto se debía más a las incapacidades propias de éstas, de sus actores y sus sistemas productivos para adaptarse a los nuevos tiempos que a la ortodoxia o a la globalización misma*” (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

Mientras tanto, la reducción de la inflación y el crecimiento de Producto Bruto Interno posteriores a la ley de Convertibilidad no se correspondieron con una superación

del déficit del Estado en materia social y de distribución de la riqueza. Por el contrario, las reformas del ajuste estructural profundizaron los niveles de pobreza, estimada en un 30% de la población con necesidades básicas insatisfechas en 1995 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

### **La participación sin “política”**

En los planes de desarrollo local que se elaboraron durante los noventa se observa una acción técnica que despoja al enfoque estratégico de su postulado más innovador: el vínculo estrecho entre la decisión política y el diseño racional. La participación se independizó de la acción política y se elevó como concepto propio del sistema de planificación, pasando a formar parte de las “nuevas tecnologías” el estudio de su dinámica y posibilidades, como un descubrimiento que saldaba la falta de “humanismo” de la técnica planificadora. La participación, unida a las posibilidades nunca aprovechadas del ámbito local, podía resolver el problema de las economías estancadas y la pasividad de la democracia de representación. Como señalan García Delgado y Casalis,

*“...a veces campeaba un cierto voluntarismo que convocaba a la ciudadanía a participar bajo la premisa que “la participación por la participación misma era positiva”, pero que no tenía en cuenta las limitaciones estructurales para el desarrollo o insuficiencia del entramado local de actores y recursos. Se pensaba, que la metodología y el paradigma del desarrollo local por sí mismos serían suficientes para sostener procesos de desarrollo” (García Delgado y Casalis, 2005: 2)*

### **La economía “a dos puntas”**

Catenazzi y Reese también destacan como rasgo común de estos planes el “tecnocratismo económico”, expresión tomada de Manuel Castells, que forma una elite empresarial dinámica y excluyente de amplios sectores sociales. Así se explica que los planes expresen en forma simultánea y en el mismo orden de prioridad, medidas compensatorias para la atención de urgencias sociales y programas de inserción de la



ciudad en el contexto de la economía “globalizada”. Como explican García Delgado y Casalis, “...sólo en algunos casos, afloraron municipios que promovían clusters, pero que aparecían como islas de modernidad en mares de pobreza (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

El municipio pensaba por primera vez en su inserción internacional en un contexto en el que se producía una reprimarización de la producción y una pérdida de mercados por los problemas de competitividad de la economía argentina (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

### **El regreso de las ciudades al escenario nacional**

La crisis social e institucional que culmina con los sucesos de diciembre de 2001 demuestra, a partir de una experiencia dramática, la unidad de destino que supone la Argentina. Ciudades con o sin planificación local vivieron los saqueos, el cacerolazo, la violencia en las calles y el desconcierto institucional con la misma incertidumbre y sufrieron, en mayor o menor medida, sus consecuencias. Así, se descubrieron participando del mismo entramado cultural, social y económico. El paradigma del desarrollo local y las experiencias promovidas desde este enfoque encontraron en esta crisis su límite, lo que obliga a su reformulación.

### **El endeudamiento municipal: la solución *política***

Este límite estuvo marcado por un hecho de aristas definidas, que dio lugar a intensas reuniones entre intendentes y autoridades nacionales, a un arduo trabajo parlamentario y a una solución final de tipo político. Los municipios declararon su incapacidad para el pago del endeudamiento que habían contraído durante los noventa con organismos multilaterales. En el año 2002, para no quedar atrapados por una deuda en dólares cuando la economía se había pesificado, tuvieron que “regresar” a la Nación y utilizar su capacidad de *lobby* para embarcar a los legisladores nacionales en una solución de conjunto.

En diciembre de 2004, se presenta y aprueba en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley que pesifica las deudas contraídas por los gobiernos municipales con organismos internacionales. Diputados nacionales vinculados a los intendentes de sus provincias encabezaron desde la Comisión de Asuntos Municipales la búsqueda de una solución política al problema. Se había trabajado a lo largo de un año con intendentes y con la Federación Argentina de Municipios, impulsores de la iniciativa. La Comisión informó durante la sesión que el problema alcanzaba a casi 700 municipios que habían recibido préstamos en dólares de organismos multilaterales de crédito en la época de la paridad cambiaria. Otros legisladores hablaban de un número mayor, pero teniendo en cuenta que en el país existen 2.173 municipios, el número de municipios endeudados oficialmente reconocidos –una tercera parte del total- demuestra igualmente la gravedad del problema.

El problema tuvo una clara connotación nacional, dado que estos municipios estaban repartidos en 19 provincias: 106 en Buenos Aires (sobre 134); 7 en Catamarca; 42 en el Chaco; 15 en Chubut; 153 en Córdoba; 22 en Corrientes; 40 en Entre Ríos; 46 en Jujuy; 15 en Mendoza; 27 en Misiones; 11 en Neuquén; 13 en Río Negro; 47 en Salta; 4 en San Juan; 108 en Santa Fe; 2 en Santiago del Estero; 2 en Tierra del Fuego y 13 en Tucumán.

Esta frontera que impone la escala nacional de nuestra economía define el límite de los modelos locales promovidos. Por otra parte, demuestra la necesidad de repensar el sistema tributario argentino, que deja a los municipios en condiciones desventajosas en materia de financiamiento.

En un contexto de “soberanías articuladas”, la planificación local debe ser promovida aprovechando los aciertos del modelo, y los aprendizajes que dejó la década del noventa deben ser especialmente tenidos en cuenta en las nuevas iniciativas de planificación a nivel local, provincial y nacional.

### **La nación como comunidad imaginada**

Por otra parte, desafiando el pensamiento hegemónico acerca de la declinación de las naciones y los proyectos nacionales, Benedict Anderson afirma,

*“La realidad es evidente: el fin de la era del nacionalismo, anunciado durante tanto tiempo, no se encuentra ni remotamente a la vista. En efecto, la nacionalidad es el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo”* (Anderson, 1993: 19).

Anderson parte de una revisión teórica del concepto de nación acuñado a través de diferentes períodos. El autor concluye que la carencia de una definición científica de nación puede deberse a que el nacionalismo no ha producido pensadores que le hayan dedicado la centralidad de su obra. Retomando expresiones de Seton-Watson, Anderson concluye que *“no puede elaborarse ninguna definición científica de nación; pero el fenómeno ha existido y existe”* (en Anderson, 1993: 20).

En ese sentido explica que, a pesar de que en el marxismo la teoría de las naciones ocupen poco espacio, el mismo Marx alude a la lucha del proletariado de cada país contra su propia burguesía o burguesía nacional, con lo cual no elude la referencia a lo nacional como sentido de pertenencia particular y no universal de las clases sociales. Por eso Anderson afirma que la nacionalidad o “claridad de nación”, al igual que el nacionalismo *son artefactos culturales de una clase particular* (Anderson, 1993: 21). No hay para el conjunto de las clases o de los grupos sociales de cada comunidad una misma idea de Nación, incluso cada clase imagina su Nación en comunión con otros semejantes por encima de sus fronteras territoriales. De ahí que la definición de Nación de Anderson tenga un anclaje antropológico, al concebirla como *“una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana”* (Anderson, 1993: 23).

Este autor ha logrado hacer tangible el concepto de Nación a través de la idea de *comunidad imaginada*:

*Todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo (y quizás incluso éstas) son imaginadas”* (dado) que *“aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión* (Anderson, 1993: 23, 24).

A contracorriente de quienes pregonan el fin de los estados nacionales, se pregunta por su vigencia: *“hay que entender por qué, en la actualidad, tienen una legitimidad emocional tan profunda”*. Anderson se hace esta pregunta basándose especialmente en la evidencia empírica que aportan las naciones “criollas” surgidas en América a partir de unidades administrativas de la conquista.

### ***Las comunidades imaginadas y sus proyectos***

La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos, se define por un mito fundacional que se hace presente a través de ritos e instituciones y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales.

Los proyectos de las comunidades así definidas –sean éstas de escala local, provincial, nacional o supranacional- son la base de sustentación de toda planificación del desarrollo. Si bien la arquitectura de los planes es racional, las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido. Dado que la planificación opera en el presente a partir del pasado y en función del futuro, necesita del imaginario acerca de quiénes somos y hacia dónde vamos, así como de las creencias acerca del bienestar y la felicidad, cuestión que no puede resolver, en soledad, la acción técnica.

Esta frontera en la que cabalga la planificación la convierte en una disciplina habitante de dos mundos: el ideológico y el estrictamente racional. Su instrumental abarca la más fina economía, indicadores y metas cuantificadas, pero su origen se justifica en el porvenir que se desea, lo que tiene sustento en la cosmovisión y las posibilidades de la imaginación antes que en certezas acerca de un futuro que aún no ocurrió (Simon, H., 1988).

En América Latina, las nuevas naciones construyeron las epopeyas de origen y resolvieron la incertidumbre de un continente inexplorado, habitado por fantasmas y peligros desconocidos. Con la declinación del mito de salvación religioso en el siglo de la Ilustración, Anderson advierte que ese haz de creencias y valores necesitaba una transformación que le diera perdurabilidad simbólica: *Con el reflujó de la creencia religiosa no desapareció el sufrimiento que formaba parte de ella. La desintegración*

*del paraíso: nada hace a la fatalidad más arbitraria. El absurdo de la salvación: nada hace más necesario otro estilo de continuidad. Lo que se requería entonces era una transformación secular de la fatalidad en continuidad, de la contingencia en significado* (Anderson, 1993: 29). Señala, entonces: *Pocas cosas eran (son) más propicias para este fin que la idea de nación* (Anderson, 1993: 29).

Anderson aclara que la religiosidad no ha sido el único factor que dio origen al nacionalismo de fines del siglo XVIII, y que el nacionalismo no sucede linealmente a la religión”, pero sí sugiere que la nación como cuerpo de ideas compartido permite pensar colectivamente en el futuro, y que ese futuro es ilimitado. Por lo tanto, la idea de superación de la contingencia, de la fatalidad, de la finitud, convierte a la nación en representación de la antigua idea o creencia en la salvación religiosa. De ahí que, en palabras de Anderson,

*Si se concede generalmente que los estados nacionales son nuevos e históricos, las naciones a las que dan una expresión política presumen siempre de un pasado inmemorial, y miran un futuro ilimitado, lo que es aún más importante. La magia del nacionalismo es la conversión del azar en destino* (Anderson, 1993: 29).

### **Precisiones en torno de la escala de las comunidades**

Apoyándonos en las ideas de Anderson, podríamos inferir que el equívoco acerca de **la escala como factor determinante de la comunidad** se sustenta en la fusión o solapamiento de dos conceptos, Estado y Nación, para su posterior aplicación a la escala local.

En la idea de Nación se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con la actividad económica en un espacio territorial determinado, y los segundos implican *la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico* (Oszlak, 1997: 17-18). El Estado, por su parte, puede definirse como una formalización institucional de la capacidad de articular y reproducir cierto patrón de relaciones sociales. El Estado se manifiesta como *un actor*

*social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad* (Oszlak, 1997: 20). Si bien estas dos entidades no nacieron unidas en Occidente, los aportes de ambas para una identidad común confluyen entre los siglos XVI y XVIII en Europa y a mediados del siglo XIX en América.

El paradigma del desarrollo local se asentó en la convicción de que se podía lograr esta misma confluencia en sociedades acotadas por límites político-territoriales y jurisdiccionales menores. El estado municipal, incluso, correría con la ventaja de encontrarse frente a comunidades “naturales”, surgidas por la propia dinámica de la proximidad geográfica. Estado y comunidad local se presentaron como una unidad más dinámica y flexible que la unidad Estado – comunidad nacional.

Si la efectividad de los planes estratégicos depende del protagonismo de una comunidad, lo primero que debe comprenderse es que esa comunidad no es natural ni es consecuencia de instituciones y demarcaciones territoriales a “escala humana”, tal como fue definida la escala local. Su protagonismo depende, en cambio, de su cohesión alrededor de un conjunto de valores compartidos. Las *comunidades imaginadas* desconocen límites jurisdiccionales y temporales y su escala territorial no puede definirse a priori. Las comunidades se construyen, inevitablemente, en el devenir histórico, y los proyectos locales, regionales y nacionales dependen, en gran medida, de su consolidación.

La Plata, setiembre de 2006.

## Referencias bibliográficas

**Anderson, Benedict (1993):** *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.

**Berrotarán, Patricia; Bonini, Celina y Villanueva, Ernesto (2004):** *Consecuencias sociopolíticas del derrumbe del Estado de Bienestar en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

**Clichevsky, Nora y Rofman, Alejandro (1989):** “Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica.”, en *Ciudad y Territorio* N° 79, CEUR.

**Cordone, Héctor (2004):** “Reseña histórica sobre la planificación en la Argentina”, Documento CEIL-PIETTE.

**García Delgado, Daniel; Casalis, Alejandro (2005):** “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional” en *Desarrollo local y proyecto nacional*. Buenos Aires, Federación Argentina de Municipios (en imprenta).

**Matus, Carlos (1998):** *Política, planificación y gobierno*, Altadir, Caracas.

**Oszlak, Oscar (1997):** *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Planeta, Buenos Aires.

**Reese, Eduardo; Catenazzi, Andrea (2001):** “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. Programa de Desarrollo Local. Buenos Aires.

**Sidicaro, Ricardo (2002).** *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Siglo XXI, Buenos Aires.

**Simon, Herbert (1988).** *El comportamiento administrativo: estudios de los procesos de toma de decisiones en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires.