

## 6.

### **Hacia un nuevo paradigma. Contribuciones de la experiencia de planificación gubernamental en la Argentina para gobernar la complejidad.**

#### **6.1. Aprendizajes y contribuciones de las experiencias presentadas para afrontar los desafíos de gobierno.**

El propósito de este capítulo es retomar y profundizar la idea que abre esta investigación y que al mismo tiempo prescribe su recorrido: el desencuentro entre la acción política y la acción técnica. Al analizar algunas experiencias de planificación gubernamental en la Argentina del siglo XX, es posible realizar una revisión histórica de este desencuentro y descubrir los aportes que pueden colaborar con la postulación de nuevas formas de programación de la acción de gobierno.

Nuestro punto de partida, la *recuperación de la política*, de su buen ejercicio o su “buen hacer” (Garnier, 2004: 134), se reafirma después del estudio de la experiencia nacional de planificación del desarrollo y de las causas, sin duda políticas, del cambio operado en el paradigma de planificación, cuyo punto culminante es la irrupción de los planes de desarrollo local.

En este recorrido, pudimos comprobar las dificultades de implementación de planes de gobierno elaborados con preeminencia de la técnica. Aún en los casos en que se aplicó un enfoque estratégico, se observan problemas de definición e implementación que nos llevan a postular la revisión y refundación de la relación entre la acción política y la acción técnica.

Señalábamos en la Introducción cómo la elaboración de un plan a partir de lo que la “gente quiere, necesita y espera”, de un diagnóstico y una propuesta de acción basada en consignas simples y claras, no lograba convertirse en una *forma de gobernar*. Observábamos cómo las consultorías

técnicas no lograban encontrarse con los decisores políticos en un diálogo fecundo y productor de hechos de gobierno. El esfuerzo de la técnica prescribiendo las modalidades de participación, consulta, capacitación, diagnóstico y programación por ejes delimitados y prioridades cuidadosas, perdía de vista su función de instrumento, valioso, pero inocuo sin un proyecto de gobierno al cual brindarle sus servicios.

Advertíamos entonces que la evaluación del gasto social y la elaboración del presupuesto no eran problemas meramente técnicos y que no se resolvían con un cálculo exhaustivo de posibilidades, riesgos y beneficios: la matriz axiológica y las concepciones políticas detrás del desarrollo al que se aspira están en la base de esta programación.

Leonardo Garnier, para demostrar la necesidad de recuperación del espacio político en la gestión pública, analiza las causas que condujeron a la invasión del campo de “lo político” por parte de la racionalidad técnica, así como el proceso de apropiación que devino de esta invasión.

La expansión del intervencionismo estatal como política económica predominante a mediados del siglo XX fue confrontada por el liberalismo económico minimizando las imperfecciones propias del funcionamiento del mercado, argumentando que “una cosa era demostrar la existencia de fallas del mercado y otra muy distinta el pasar de ahí a justificar la intervención estatal” (Garnier, 2004: 102).

A partir de este supuesto, se elaboraron numerosos documentos y circuló una profusa bibliografía que destacó las fallas de los gobiernos y las dificultades que genera la toma de decisiones colectivas, los problemas en torno a la definición de las mayorías y la deformación de la representación política a partir de la recepción de demandas que daba como resultado relaciones clientelares. Una de las debilidades más destacadas por esta bibliografía fue que los gobiernos incumplían la promesa de dar solución a las demandas sociales o delegaban la ejecución de las decisiones políticas en la burocracia, con la consecuente separación entre el dispositivo político, el dispositivo técnico y las demandas de la ciudadanía:

*Tanto en el caso de las autoridades políticas, como en el de los burócratas, se introduce la dicotomía principal/ agente como un elemento explicativo de las posibles y probables divergencias entre los intereses, preferencias y criterios de bienestar de la ciudadanía, y las decisiones y acciones que emanen desde las entidades de gobierno. Ya sea que los burócratas actúen como agentes de los políticos electos, o que los políticos actúen como agentes de los ciudadanos que los eligieron, tenemos una separación entre el principal- ciudadanos o políticos- y sus agentes- los burócratas o los políticos- y, en presencia de información asimétrica, esta separación puede provocar importantes distorsiones (Garnier, 2004: 103).*

A partir de este diagnóstico, se introdujo el concepto de “mercado político” asociado al mercado económico, que autonomizó la acción política de la acción social y redujo la política a la maximización de las ganancias electorales. La ganancia se erigió en patrón de los programas, imágenes y discursos políticos, y los “clientes-ciudadanos” comenzaron a elegir entre diferentes promesas o “mercancías” según parámetros de satisfacción. Por eso,

*...el eje del razonamiento antiintervencionista descansa en la extensión del individualismo metodológico y la racionalidad económica al campo de la política: los políticos y los burócratas, igual que los consumidores y las firmas, no son más que agentes individuales que buscan maximizar sus utilidades y ganancias (Garnier, 2004: 104).*

El autor concluye que esa retórica antipolítica estuvo dirigida a minimizar el papel de Estado en la economía. Pero como las fallas del mercado pusieron en evidencia la necesidad de la intervención estatal, esta retórica se centró en otro objetivo: “despolitizar al Estado” y, en definitiva, “despolitizar la política” (Garnier, 2004: 105). La técnica emergió, entonces, como la herramienta que posibilitaría la eficiencia económica requerida para los pretextos del neoliberalismo:

*El Estado- o más exactamente, el gobierno- debía actuar con criterios estrictamente técnicos, y de acuerdo con las mejores prácticas;*

*no sobre la base de criterios políticos o subjetivos sino de acuerdo con un criterio económico objetivo: el logro de la eficiencia económica en la asignación de los recursos de la sociedad* (Garnier, 2005: 105).

A pesar de su lenguaje despojado y neutro, la técnica de gobierno no puede encubrir sus opciones políticas. Cuando la técnica y los estudios de base que la sustentan recomiendan y, por lo tanto, eligen *a priori* un enfoque (participativo, estratégico, etc.), una escala (el desarrollo “local”), un recorte temporal (preciso, acotado, con final cerrado), un tema o un tipo específico de destinatarios (programas focalizados, díada madre/hijo, jóvenes, comunidad local); cuando seleccionan prioridades, cuando optan a partir de los diagnósticos que ellos mismos postulan y realizan –desde los más cerrados a los más participativos-, *hacen política*. Sus elecciones no están desprovistas de valores, y los planes y programas así diseñados no pueden invocar, como única fuente, la racionalidad objetiva.

Este proceso condujo a la persistencia, en los nuevos enfoques de planificación, de lo que Matus quiso resolver del enfoque normativo: la planificación vuelve una y otra vez a ser formulada por “expertos”, como guardianes de la razón objetiva con la llave maestra para acercarse a las explicaciones del mundo. Esta guardia, que en otro tiempo se conformó con los equipos técnicos de organizaciones supranacionales o nacionales dedicadas al desarrollo (CEPAL, CLAD, universidades nacionales, entre otras) quedó gradualmente conformada por los expertos en finanzas de los organismos multilaterales de crédito, a la luz de las teorías que postulaban la preeminencia de la racionalidad económica –de raíz liberal- y la existencia de un mercado político y de gobierno.

Acordamos con Garnier en que si la despolitización del Estado fue una característica que signó las reformas de los últimos veinte años, ahora se trata de que “el Estado y sus instituciones sean capaces de hacer bien la política, tanto por razones de democracia y equidad como por razones de eficacia económica” (Garnier, 2004: 91). En este marco, la planificación gubernamental también debe *regresar a la política*, incluida la planificación

que conocemos como estratégica y que se erigió como superadora de la rigidez normativa, pero que, como ésta, **negó la política para poder ejercerla.**

## **6.2. La planificación de gobierno en la Argentina reciente.**

Hemos señalado dos fronteras como referencia de las diferentes formas de planificar y concebir la acción estatal en la Argentina reciente. La primera, trazada por el *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, fue fruto de la aspiración de un Estado cuyo modelo de desarrollo se hallaba presidido por la autonomía en las decisiones como método y la justicia social como horizonte de sentido. La segunda, signada por la traslación de la planificación del ámbito nacional al local, fue consecuencia de un nuevo modelo de desarrollo que, como hemos explicado, respondió al modo con el que se pensó la inserción de los Estados en la nueva etapa de mundialización del capital. Estos Estados delegaron sus funciones esenciales a través de la aceptación y contratación de préstamos internacionales que postulaban un tipo de desarrollo circunscripto a un tema focal o al ámbito local.

Como señala Garnier,

*Los cambios en el balance político-ideológico se suman a estos factores para completar un cuadro en el que las políticas públicas se alejan de los ambiciosos objetivos desarrollistas del pasado y giran radicalmente hacia el corto plazo y hacia la administración de los balances financieros y macroeconómicos. En este proceso, jugaron un papel particularmente importante las presiones de los organismos financieros internacionales -en especial el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el Banco Interamericano-, que asumieron como misión la conversión de los países latinoamericanos al nuevo evangelio del Consenso de Washington. Para ello, y dada la crítica situación financiera de los gobiernos, estas instituciones utilizaron más el argumento de la fuerza que emanaba de su capacidad financiera, que la fuerza de sus argumentos analíticos” (Garnier, 2004: 96).*

La interrupción de la experiencia del Plan Trienal fue justificada en la necesidad de cambiar el rumbo económico. Al desestimar el proceso que este plan puso en marcha, no fueron evaluados sus logros y debilidades, y por esta razón, la gestión pública del nuevo ciclo democrático -cuya referencia marca nuestra segunda frontera y ubicamos en las décadas del ochenta y del noventa- leía con entusiasmo a Carlos Matus mientras negaba la propia historia, iniciando una etapa de desvalorización de lo propio. Comenzaba el largo período en el que, en materia de acción política y administración pública, la Argentina se disponía a ser pensada, antes que a pensar (Ciappina, 2004).

En virtud de esta negación, consideramos que un aporte de esta tesis tiene que ver con la revisión y sistematización de las **contribuciones y aprendizajes dejados por la experiencia del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977***.

### **6.2.1 Fortalezas y debilidades del Plan Trienal 1974-1977**

#### **Vinculación entre lo político y lo técnico**

En primer lugar, creemos que una debilidad de la experiencia del Plan Trienal, y por lo tanto un aprendizaje que nos deja, refiere a la difícil vinculación que se observa entre el entramado axiológico (reconcentrado en el documento Modelo Argentino) y la propuesta económica que formula el plan, más ligada a las formulaciones técnicas que al debate político.

Esto no supone desconocer los esfuerzos de vinculación que se hicieron en este sentido. El encuentro entre la acción política y la acción técnica fue una aspiración de la gestión económica del período, y los esfuerzos que hicieron el entonces ministro de Economía y los técnicos del INPE para decodificar la estrategia global que encarnaba el general Perón, puede reconocerse en las recomendaciones del propio Benjamín Hopenhayn:

*Tengo para hacer una recomendación paradójica: el cuerpo planificador debe mantenerse como una isla, debe contarse con una isla técnica de planificación. Pero esta isla debe encontrar su sentido en líneas estratégicas claras. Si no hubiésemos contado con ellas hubiéramos sido una isla estéril, con muy buen trabajo técnico, pero sin orientación (Hopenhayn, 2003).*

Este convencimiento lleva a Hopenhayn a hacer una primera contribución para la planificación gubernamental de este tiempo:

*Hoy, creo que un plan debe ser una estrategia, un sendero, un camino a nivel nacional, que se define en políticas sectoriales, la planificación nacional debe actuar como paraguas de la planificación a nivel local (Hopenhayn, 2003).*

La importancia del proyecto político, para que el plan pueda ser un instrumento técnico al servicio de éste y no lo contrario, se destaca en las palabras de Hopenhayn cuando es interrogado acerca de las perspectivas de la planificación en el presente:

*“Es necesario contar con una clara definición del poder, porque un plan es un instrumento técnico al servicio de..., es un medio que no debe sustituir la definición política” (Hopenhayn, 2003).*

Finalmente, elige cuidadosamente cómo esquematizar lo que considera una recomendación general para el presente:

*“En un sentido profundo (el plan) tiene que estar ligado al Proyecto Nacional como sustento político, para dar un horizonte de sentido. Luego el plan ordena, pone blanco sobre negro, y, fundamentalmente, asigna recursos, materializa políticas. El esquema sería:*

*Proyecto Nacional → Políticas de Estado □ → Plan de Gobierno”*  
(Hopenhayn, 2003).

El compromiso del equipo técnico que elaboró el Plan Trienal se debió en gran parte a su convocatoria para un proyecto político surgido de una concertación con sectores y fuerzas representativos de la sociedad. A pesar del debilitamiento de esta concertación y de las variables externas que no fueron tomadas en el cálculo de viabilidad, este compromiso es sin duda de las principales contribuciones de la experiencia, por lo que conviene reiterar la cita que mejor la sintetiza:

*“Aquella época (la del Plan Trienal) es tal vez la época más rica de mi vida en cuanto al compromiso permanente que tengo con la transformación de la sociedad”* (Hopenhayn, 2003).

### **Los problemas de enfoque**

Como hemos demostrado en el capítulo tercero, el Plan Trienal presenta vestigios de planificación normativa de corte netamente economicista y componentes que caracterizan a un tipo de planificación estratégica situacional. El enfoque estratégico se observa en una de las mayores fortalezas del Plan, la que resulta, además, una de sus principales contribuciones: el proceso de concertación que le dio origen. Las visiones y metas de “otros” actores que interactúan en la sociedad y también planifican (Matus, 1987) adquirieron una relevancia sin precedentes a través de la firma de actas de concertación, las que merecieron una profusa cobertura periodística y una especial atención y comunicación a través de los documentos acompañantes del Plan.

Sin embargo, debe señalarse también una suerte de “tentación normativa” que dio prioridad a la palabra de los expertos. El equipo técnico reunido alrededor de las figuras de Bruno Gelbard y Orlando Dadamo no pudo encontrarse, en términos de gestión, con los equipos que elaboraban un discurso más político. Desconfianzas mutuas y una debilitada capacidad de gobierno colaboraron para que los fundamentos filosóficos del Plan



quedaran escindidos y luego expresados en el documento que el 1º de mayo de 1974 anunciara Perón como *Modelo Argentino*.

Una contribución especialmente relevante de esta experiencia supone el hecho de mirar a la Nación como un todo, pero los propios actores admiten la poca importancia asignada a las provincias y los municipios. Hemos visto cómo las provincias se concibieron como objetos de la planificación nacional, con un rol subordinado, y cómo los municipios ni siquiera forman parte de las previsiones de gestión.

También resultan relevantes los esfuerzos por legitimar la experiencia y contar con el presupuesto como una herramienta a su servicio. La formulación del Plan Trienal tuvo origen en el conjunto de leyes previas que el Congreso había sancionado, y su presentación también se hizo ante las Cámaras. Por su parte, y a pesar de alguna dificultad de formulación, el presupuesto asimilaba los proyectos concertados.

Los canales de participación a través de reuniones y asambleas con las confederaciones sindicales y empresarias, con los gobernadores, con la rama femenina y con la juventud peronista pueden considerarse en el haber de esta experiencia. Estos encuentros permitieron cierto ejercicio de democracia directa para la construcción de consensos básicos. La gestión participativa se observa también en el proceso de revisión y autocrítica que culmina en el seminario realizado en Mar del Plata en setiembre de 1974, al que asistieron todos los equipos involucrados.

Otra de las fortalezas consistió en la implementación de un sistema de capacitación para funcionarios y una estrategia de comunicación y difusión continua, no sólo a través de medios masivos de comunicación sino también a partir de cartillas y otras piezas comunicacionales.

Entre las debilidades, hemos señalado la capacidad de gobierno y los graves problemas para lograr la gobernabilidad del sistema. La crisis internacional de 1973 y la escasez de combustible como “*amenaza capaz de desatar fuerzas económicas y políticas que podrían causar daños severos e*

*irreparables a las prosperidad y estabilidad mundiales*"<sup>1</sup>, inició la declinación de un proyecto de gobierno que había previsto la expansión económica hacia nuevos mercados y la alineación con los países del tercer mundo. El aumento de los combustibles afectó los precios de los productos finales y agravó la tensión ya existente en la concertación social entre la Confederación Económica y la Confederación General del Trabajo, desencadenando la crisis institucional ya comentada.

El Estado, que hasta entonces pudo equilibrar las tensiones internas entre intereses contrapuestos y proyectos divergentes, debió asistir a la crisis de gobernabilidad que provocó el aumento de precios y la disminución de la capacidad adquisitiva, y con ella a la toma del poder por parte del peronismo ortodoxo, alineado al proyecto represivo internacional.

En síntesis, la experiencia de planificación estatal de 1973, sus contenidos propositivos, sus mecanismos de legitimación y participación, sus modalidades de difusión y comunicación, capacitación, evaluación y revisión, constituyen aportes que no han sido suficientemente valorados ni recuperados. La interrupción de esta experiencia nos desafía a contar con una capacidad de gobierno mayor a la construida en esos años, así como a un riguroso cálculo de escenarios a partir de los factores que trascienden las posibilidades de acción de un proyecto político.

### **6.2.2. Fortalezas y debilidades de los planes de desarrollo local.**

#### **El caso de Moreno.**

Esta tesis se propone también sistematizar los aprendizajes y contribuciones dejados por las experiencias locales a partir del relevamiento de sus fortalezas y debilidades. Si bien, a diferencia del caso anterior, circula una profusa bibliografía sobre el tema, consideramos que este abordaje pone a la experiencia de los noventa en un contexto temporal y espacial mayor, lo que permite otras lecturas.

---

<sup>1</sup> Ver Capítulo 3, *La Nación*, enero de 1974.

Interrumpida la experiencia de los planes nacionales de desarrollo, y entronizado el modelo de desarrollo local, el límite de este nuevo paradigma también fue marcado por una crisis. En este caso, se trató de la interpelación que los sectores populares hicieron al modelo económico imperante, señalando el máximo esfuerzo que, respecto de las políticas de ajuste, podía hacer la sociedad. Los sucesos de diciembre de 2001 son la expresión objetiva de esta interpelación.

### **Vinculación entre acción política y acción técnica**

Si bien postulábamos en los capítulos dedicados al tema que el paradigma del desarrollo local, tal como lo pensaron sus mentores, está agotado, consideramos necesario relevar sus aportes. En términos generales, y antes de adentrarnos en la experiencia de Moreno, puede decirse que, en cuanto a la vinculación de lo técnico y lo político, la década del noventa se presenta como un período de interrupción de todo esfuerzo de vinculación. En las experiencias locales hubo una preocupación por lo estratégico despojado de lo político por alguna de las siguientes razones: o porque la política no estaba prevista en las *formas de gobernar* que proponían sus impulsores o las consultoras contratadas, o porque la planificación estratégica fue una suerte de “refugio de la política” ante el avance de la racionalidad económica como lógica preponderante en las cuestiones del Estado y la gestión pública. En este último caso, creemos, se inscribe la experiencia de Moreno.

### **El enfoque, la escala, la opción temática**

En cuanto al enfoque, todas las experiencias del período postularon un enfoque estratégico, pero, como ya hemos comentado, como una nueva modalidad de la racionalidad y no como una recuperación de la acción política. En cuanto a la escala, hemos comentado que, a nuestro juicio, la opción local fue la principal debilidad de estas experiencias, si bien debe reconocerse que en muchos casos fue la única opción, una suerte de

“refugio” ante el embate liberal. El ámbito local fue, asimismo, el “refugio” del enfoque integral: es en este ámbito donde se siguió pensando la planificación de gobierno como una actividad que integra el conjunto de problemas del territorio y que no postula, *a priori*, una planificación o programación por sectores o temas. En particular, el plan de desarrollo local de Moreno organizó esta planificación integral alrededor de tres ejes: *Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Desarrollo del Territorio y la Producción*. La sistematización de los programas a partir de ejes generó un ordenamiento claro y de fácil comunicación que es, a nuestro juicio, uno de los principales aportes de la experiencia.

Sin embargo, esta mirada integral encuentra su límite en la escala, la principal debilidad de la experiencia: la **capacidad de gobierno** local no alcanza para cumplir con las metas que se estiman en los tres ejes propuestos. No obstante, destacamos como fortaleza el aumento de la capacidad de gobierno a partir de la conformación de equipos político técnicos, la creación del Consejo Municipal de Planificación y Gestión y la implementación de un sistema de capacitación.

El Plan realiza un esfuerzo destacable de organización y *articulación de soberanías*, al asumir como *voluntad organizada* las propuestas e iniciativas sectoriales y focalizadas del gobierno nacional y provincial del período. El Plan integra programas elaborados por la Provincia y la Nación, los pautados por los organismos internacionales y los programas propios. La metodología de evaluación del plan es otra fortaleza a destacar.

En cuanto a los niveles de participación, el proceso previó una incorporación gradual de la comunidad a la toma de decisiones. A partir de la experiencia adquirida en la primer gestión, el plan del período 1999- 2003 -*Moreno, Tiempo de encuentro*- previó una mayor participación comunitaria.

Una de las principales fortalezas de esta segunda experiencia de planificación consistió en la selección de prioridades a partir del análisis de las opiniones expresadas por los militantes en diversos encuentros. Entre ellas, resulta significativo el reclamo por un regreso a la mística militante y

por deudas de gestión que, claramente, no pueden resolverse desde la escala local. En el mismo sentido, la consulta pública para la elaboración del código de habilitaciones inicia una experiencia participativa de elaboración de ordenanzas que no pudo profundizarse, a nuestro juicio, porque la vida de los distritos, los grandes problemas a resolver, no dependen de la legislación o gestión distrital salvo en aspectos puntuales, como es la habilitación de comercios. La reunión de pequeños productores alrededor de intereses compartidos, los programas destinados a jóvenes, los proyectos productivos con participación de los destinatarios de planes Jefas y Jefes de Hogar, propusieron también un estilo de gestión participativa. Si bien estos programas orientados a la contención y capacitación de los sectores más desfavorecidos serían financiados con fondos de la Nación, la Provincia y de organismos internacionales, el municipio contribuyó con su propio presupuesto para integrarlos a una planificación y un estilo de gestión propios. La alineación del presupuesto municipal al plan de gobierno es otra de las fortalezas a destacar.

Como ya hemos explicado, el problema central que atraviesa todos los componentes de estas experiencias de planificación, es el que conlleva la escala local. En este sentido, un distrito como Moreno, participante de una región de altísima complejidad social, con un presupuesto restringido a la propia capacidad fiscal, al sistema de coparticipación provincial, a los apoyos de los programas nacionales y fundamentalmente internacionales, no pudo hacer frente a una crisis económica que abarcó todo el territorio nacional.

Un plan regional alineado a un proyecto nacional hubiera permitido no sólo afrontar de manera conjunta la situación de endeudamiento internacional, sino sostener políticas estructurales de promoción social, territorial y productiva que garantizaran la gobernabilidad. Pero esta posibilidad excedía y excede las capacidades políticas e institucionales de un intendente.

En un contexto de crisis como el que se instaura a fines de la década del noventa, aún contando con un *proyecto* explícito y una *capacidad de gobierno* acorde como en el caso de Moreno, el presupuesto municipal no

era suficiente para financiar de modo autónomo el proyecto. La imposibilidad de integrar y contener a los diferentes sectores de la sociedad en el proyecto político puso en juego la *governabilidad*, lo que quedó de manifiesto en los sucesos de diciembre de 2001. Para esta integración y contención no fueron suficientes una planificación local ordenada, ni la apertura de canales de participación y comunicación sostenidos.

A pesar de este límite objetivo, las experiencias municipales contribuyeron a **la consideración de lo local como un ámbito estratégico para la programación de acciones**, capaz de configurar nuevas identidades y sujetos. El problema, seguramente, ha sido mostrar este beneficio desde los ámbitos académicos sin señalar al mismo tiempo que la aparición de esta escala no ha sido “natural” ni casual, sino el resultado de una voluntad política direccionada a la declinación de los proyectos nacionales. Si esta intencionalidad no puede ser probada objetivamente, al menos se puede afirmar que el auge de los proyectos locales se dio en el marco de esta declinación, lo que llevó a que “cargaran sobre sus hombros” la ausencia de otras soberanías de decisión.

El reto de los municipios es constituirse en promotores de proyectos capaces de configurar una identidad y lograr el desarrollo territorial de la comunidad que define esa identidad. Pero este proyecto debe estar integrado en ámbitos regionales y, finalmente, en la Nación, en razón de ser la construcción histórico cultural de identidad compartida más consolidada en este continente<sup>2</sup>.

En virtud de esta construcción identitaria, el proyecto municipal debe nutrirse de una participación social entendida como protagonismo. La movilización social pasa a ser, en este marco, un componente fundante, que requiere de la recuperación de la política. El proyecto de vida personal, familiar y/o grupal pueden reconocerse formando parte del proyecto comunitario cuando la política se pone en juego.

---

<sup>2</sup> Las identidades supranacionales, la “patria grande” latinoamericana, también puede incluirse entre las comunidades que pueden “imaginar” los actores locales a la hora de pensar los enclaves culturales a los que pertenecen. Las ciudades “en red” o las propuestas de “ciudades hermanas”, así como las “mercociudades” refieren a comunidades imaginadas

Esta recuperación de la política y el ejercicio de la ciudadanía no puede ni debe desconocer los ámbitos de representación, por lo que los concejos deliberantes no pueden operar como espacios que compiten con las organizaciones comunitarias llamadas a participar. El ámbito institucional de representación son los cuerpos legislativos, y esta afirmación pretende colaborar con su resignificación, ya que su desprestigio tampoco fue un proceso casual. Los concejales deberán aplicar metodologías participativas para expresar mejor las voluntades populares, de manera de acrecentar la base de su representación, hoy deslegitimada. Las reformas en este campo deberán priorizar la recuperación de los supuestos originales contenidos en las asambleas de la democracia formal, antes que insistir en la disminución de representantes.

El proyecto o plan de gobierno será el eje orientador que definirá compromisos, adhesiones o rechazos, acompañados por la legislación, la aprobación de programas que lo enriquezcan y de proyectos que corrijan su trayectoria<sup>3</sup>. El Plan de Gobierno es el marco orientador que abre el juego de la decisión compartida, y las ciudades y distritos no debe desandar el camino emprendido en esta materia en las últimas décadas, aún cuando el origen de la planificación local haya sido el desmantelamiento de los proyectos provinciales y nacionales.

### **Aprendizajes y contribuciones: cuadro síntesis.**

A fin de ordenar los principales aprendizajes y contribuciones de la planificación gubernamental analizada en esta tesis, se presentará un cuadro que de ningún modo pretende una “comparación” entre dos formas de planificación que respondieron a situaciones y momentos diferentes.

---

extraterritoriales que pueden colaborar con la integración o profundizar el aislamiento territorial.

<sup>3</sup> En trabajos anteriores, ya se ha alertado sobre el problema de la legislación argentina que propone ciclos presupuestarios que no responden a una lógica de proyecto. Sería deseable que la apertura de sesiones de las Asambleas Legislativas se constituya en el espacio donde el titular del Ejecutivo presenta su Plan anualmente. En el caso de finalización del mandato, el presupuesto podría ser aprobado en el momento de esta presentación (lo mismo que la nueva estructura orgánico funcional), dado que su aprobación previa por el titular saliente genera la contradicción de que quien conduce y planifica, no ha diseñado el presupuesto, que es una herramienta subsidiaria del plan (Bernazza, 2004).

Creemos que este cuadro propone lo que “hay que observar” en materia de planificación gubernamental. En este sentido, el cuadro se guía por las preocupaciones de Carlos Matus contenidas en su “triángulo de gobierno” y por las categorías utilizadas a lo largo de esta tesis.



**CUADRO 1: Aprendizajes y contribuciones de dos experiencias de planificación gubernamental en Argentina.**

Aspecto	Planes de Desarrollo Nacional Última frontera: Plan Trienal 1974-1977	Planes de desarrollo local Caso: Plan de Gobierno Moreno 1997/98 1999/2003
<b>Vinculación entre acción política y acción técnica</b>	Vínculo permanente del equipo técnico con uno de los grupos políticos del equipo de gobierno y con la voluntad del líder.  Asunción de un compromiso político por parte de los responsables técnicos.	Acción técnica anclada en la nueva escuela de “planificación estratégica”.  Compromiso político “refugiado” en este enfoque para dialogar con escalas nacionales y supranacionales con racionalidad tecno económica.
<b>Proyecto de Gobierno</b> <i>Enfoque</i>	Enfoque normativo/estratégico (mixto) Preeminencia de la racionalidad económica.	Enfoque estratégico (de raíz racional o política según la experiencia que se trate, caso Moreno: de raíz política).
<b>Proyecto de gobierno</b> <i>Campo temático</i>	Integral - preeminencia del campo económico.	Integral - Condicionado por los programas focalizados internacionales y nacionales.
<b>Proyecto de gobierno</b> <i>Escala</i> <i>Relación con otras escalas</i>	Nacional Reconocimiento de la escala provincial como destinatarios del plan. Desconocimiento de la escala municipal.	Local Articulación con la escala provincial y nacional para el aprovechamiento de los recursos que estas escalas ofrecían desde otra concepción del desarrollo y otra racionalidad de gestión.
<b>Proyecto de gobierno</b> <i>Recorte temporal</i>	Tres años – no se llegaron a cumplir.	Dos períodos anuales y un período quinquenal, con continuidad, pero sin viabilidad en el cumplimiento de metas.
<b>Capacidad de gobierno</b> <i>Dispositivos de planificación</i> <i>Liderazgo</i>	Fuerte presencia institucional del INPE y la CEPAL dentro del Ministerio de Economía, coordinador del Plan. Limitada a las posibilidades de un líder con incapacidad de superar las contradicciones ideológicas del grupo gobernante y de los sectores sociales y económicos antagónicos.	Limitada a las posibilidades políticas e institucionales de la figura del intendente y del gobierno municipal. Generación de dispositivos de planificación: Consejo Municipal. Liderazgo reconocido.

<b>Aspecto</b>	<b>Planes de Desarrollo Nacional Última frontera: Plan Trienal 1974-1977</b>	<b>Planes de desarrollo local Caso: Plan de Gobierno Moreno 1997/98 1999/2003</b>
<b>Capacidad de gobierno</b> <i>Relación con el presupuesto</i>	Presupuesto alineado al plan, en los hechos más que en los documentos aprobados vía Congreso, hasta el momento de desarticulación del equipo del Plan.	Presupuesto alineado al plan, pero altamente dependiente de los programas y créditos nacionales e internacionales.
<b>Gobernabilidad - viabilidad</b> <i>Apoyo interno y externo</i>	Vía concertación, antes del plan. Vía reuniones, capacitación y reuniones de revisión y evaluación, durante la implementación del plan.  Vínculo con países no alineados o del bloque soviético. Ausencia de subordinación en el diálogo con organismos internacionales y países centrales.	Agrupación política gobernante con apoyo popular, sin adversarios a los que “ceder” espacios de gobierno. Apoyo del oficialismo provincial.
<b>Gobernabilidad - viabilidad</b> <i>Apoyo interno: legitimidad</i>	Legitimación legislativa vía aprobación de leyes marco, presupuesto y presentación del Plan en apertura de sesiones ordinarias 1974. Sin embargo, esta presentación fue realizada por el ministro de Economía, y no por el Presidente.	Presentación como cuadernos de trabajo con introducción del Intendente como conductor político. Ausencia de ordenanzas o decretos de aprobación. Preeminencia de la legitimidad fáctica.
<b>Gobernabilidad - viabilidad</b> <i>Participación</i>	Etapa inicial: Vía concertación Etapa de implementación: vía reuniones, capacitación y seminarios de evaluación.	Incorporación gradual de la comunidad a la toma de decisiones.
<b>Gobernabilidad - viabilidad</b> <i>Comunicación</i>	Permanente por medios nacionales	Vía internet, boletines informáticos y reuniones y foros. Escasa presencia en medios nacionales con llegada al distrito, por un problema de escala.
<b>Gobernabilidad</b> <i>Contexto internacional y nacional</i>	Contexto internacional agravado por la crisis del petróleo y la instauración de un modelo represivo alineado a los intereses de EEUU.  Los sectores nacionales alineados a los intereses internacionales no reconocieron la concertación previa.	La imposibilidad de integrar y contener a los diferentes sectores de la sociedad en el proyecto político puso en juego la gobernabilidad, por un problema de escala que atraviesa todos los componentes.

<b>Aspecto</b>	<b>Planes de Desarrollo Nacional Última frontera: Plan Trienal 1974-1977</b>	<b>Planes de desarrollo local Caso: Plan de Gobierno Moreno 1997/98 1999/2003</b>
<b>Debilidades</b> <i>Principales aprendizajes</i>	Débil evaluación del contexto internacional Escasa definición de escenarios probables	La escala local actúa como “refugio” precario ante los embates sistémicos (crisis del 2001).
<b>Fortalezas</b> <i>Principales contribuciones</i>	Vinculación entre acción política y acción técnica Concertación política como elemento fundante del plan.	Reconocimiento de la comunidad local, de su potencialidad para la configuración de una identidad y la definición de una propuesta de desarrollo.

### **6.3. Nuevas formas de planificar: hacia un cambio de paradigma.**

La crisis de 2001 develó las debilidades de una clase política más abocada a sostenerse electoralmente que a construir un proyecto político consensuado. Sin poder o querer diferenciar los intereses nacionales de los de los intereses del mercado, terminó cooptada por estos últimos, restringiendo la función del Estado a la asignada por el nuevo sistema capitalista mundial. A esta clase política, integrada a una maquinaria electoral y de poder que ella misma contribuyó a consolidar, “le faltó una lectura de los signos de los tiempos, una visión de las fortalezas, debilidades y apuestas del mediano plazo, aún considerando las dificultades de una globalización que se presentaba triunfalista. Es decir, manifestó una falta de capacidad para construir agenda propia, para gobernar más que para administrar” (García Delgado, 2003: 45). Este abandono de la responsabilidad de programar de acuerdo con los intereses nacionales fue funcional a la exclusión de las mayorías, en el marco de un sistema económico que ya no las consideraba como fuerza productiva ni consumidora.

Hemos explicado que la planificación restringida a la escala local no alcanzó a cubrir las necesidades básicas de poblaciones con riesgo social creciente, como quedó demostrado con el estallido popular de las jornadas de diciembre de 2001. A partir de entonces, se impuso la revisión del modelo económico, político y social del tipo de Estado a construir. Con el descreimiento y el desencanto de la política expresado por los sectores medios y populares, se observó un resurgimiento del debate sobre la “situación nacional”. Las propuestas para recuperar la dimensión política del Estado y de la sociedad comenzaron a alinearse en torno de la idea de que la “factibilidad de una estrategia alternativa a la neoliberal y de vincular a la Argentina a la globalización como un país capaz de decidir su propio destino, no dependía de las circunstancias del frente externo, sino más bien del interno. Vale decir, una respuesta realista y nacional a la paradoja

argentina” (Ferrer, 2002, en García Delgado, 2003: 47). Así, el Plan Fénix propuso “recuperar los resortes del poder nacional para las determinaciones estratégicas que hacen a los grandes temas del país (Plan Fénix.2002: 12). Candidatos de distintas extracciones partidarias, la Central de Trabajadores de la Argentina, los movimientos sociales, consejos profesionales, equipos académicos, la Iglesia y organizaciones civiles convocadas por el “Diálogo Argentino”<sup>4</sup> y dirigentes políticos, comenzaron a señalar la necesidad de elaborar un nuevo *proyecto nacional*.

Estos discursos coincidieron en que ese proyecto debía elaborarse colectivamente, a través de un sistema de representación más amplio que el provisto por los partidos políticos. Al respecto, José Nun denominaba a este nuevo proceso como una *etapa de denuncia*, expresada en el rechazo unánime al altísimo índice de corrupción al que había llegado la clase política en las últimas décadas. Pero también señalaba que para afrontar la crisis “la denuncia tenía que ser superada y reemplazada por la construcción de un proyecto nacional y que este proyecto no necesariamente tenía que tener portadores político-partidarios” (Nun, 2003, en García Delgado, 2003: 247). Por eso, recuperar la política significa, en este período, generar esta capacidad estratégica y constructiva, de negociación y lucha, incorporando nuevas formas de *hacer política* (García Delgado, 2003: 253).

Los discursos de los especialistas -politólogos, economistas, historiadores, sociólogos- también coincidieron en que para ese proyecto era necesario repensar la modalidad de inserción de la Argentina en el mundo globalizado. Como ya ha señalado García Delgado, “un proyecto nacional es al mismo tiempo de configuración de un bloque, porque efectivamente no hay un lugar en el mundo sin un bloque consistente con capacidad de generar estrategias comunes para negociar con el ALCA, la UE y otras regiones de Asia. Una construcción regional que defina un tipo de inserción en la agenda global con alguna capacidad, con alguna voz y un lugar propio en el mundo, y para plantear y cuidar los propios intereses” (García Delgado, 2003: 255). Pero también, una región que logre evitar las

---

<sup>4</sup> Una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovida en el marco de la crisis, de la que participaron, a lo largo del año 2002, el Estado Nacional,

diferencias de poder de las regiones dominantes, respetando la consigna de que el país más fuerte debe contribuir con las soluciones que necesita el más débil. Para ello es necesario recuperar la política como herramienta para decidir qué es lo que resulta mejor para el bien común y en particular para los que están en la situación más desfavorable, otro de los rasgos que parecen caracterizar a la “nueva política” (Bugallo, 2004).

Si la política tiene como responsabilidad el diseño e implementación de un proyecto incluyente y al mismo tiempo plural, “hablar de nueva política no es re-inventar sino **recuperar la política** y ponerla en el centro de la escena con toda la relevancia que tiene: como la **actividad pública más importante en tanto define el sentido y la vida de toda comunidad**” (Bugallo, 2004).

Creemos que para esa recuperación es necesario asumir la **responsabilidad política** como ética de lo público, opuesta a la lectura acrítica del discurso posmoderno “que instaló la idea y la práctica de una ética indolora, minimalista, donde la desdicha, la pobreza o las situaciones de desigualdad eran vistas con condescendencia” (Ciappina, 2003: 1).

Para esta lectura que enfatizó la hibridación de valores y la liberación del individuo a través de la destrucción de lo colectivo, el Estado es un compendio de fracasos, incapaz de generar renta y riqueza y de formar a sus trabajadores en pos de la eficiencia. A partir de una difusión sistemática de este diagnóstico, numerosos empresarios, intelectuales, decisores públicos y trabajadores estatales asumieron la inoperancia y la ineficiencia como cuestiones inherentes al propio Estado, lo que paralizó cualquier iniciativa transformadora. Así, “en numerosos cursos y actividades del Estado escuchamos frases tales como ‘esto es así y siempre será así porque es el Estado’ o ‘todo tarda más porque no somos una empresa privada’, ‘si trabajáramos en lo privado seríamos más cuidadosos’, etc.” (Ciappina, 2003: 1).

Una ética basada en la responsabilidad política que genera la administración de lo público significa un compromiso institucional que

---

organizaciones civiles, políticas y empresariales, y la Iglesia, con un rol moderador.

asume al Estado como la herramienta (quizás la única) que permite a las mayorías acceder a porciones crecientes de inclusión (cultural, social, económica, política) a la vez que preserva la historia y la identidad y promueve el desarrollo.

Para esta perspectiva contracultural, el funcionario corrupto daña lo que es de todos, el técnico aséptico y sin conciencia social sobre el rol del Estado ignora la magnitud de los valores que están en juego en su trabajo, y el que simplemente “dura” como trabajador público compromete el patrimonio de todos, por inacción (Ciappina, 2003).

### **Un nuevo modelo de desarrollo**

Para configurar un nuevo paradigma en materia de planificación, lo central sería, entonces, la idea de que “la recuperación de la política es relevante, sobre todo frente al predominio de lo económico, de lo técnico y de agendas controladas mediáticamente” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 40). En este marco, se debe abrir “con otras condiciones y posibilidades el debate en torno a la conformación del nuevo modelo de desarrollo, que debe ser distinto del modelo previo, volátil, concentrador, inequitativo y especulativo” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 40).

Entre las características centrales que García Delgado y Chojo Ortiz señalan para el nuevo modelo de desarrollo, resaltamos la referida a que éste debe ser “consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 41), lo que supone que, frente a tensiones e intereses en conflicto, se asumirán determinadas “opciones” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 41).

El logro de esa visión estratégica compartida “interpela el modelo democrático institucional y ciudadano. La democracia representativa está legitimada y consolidada, pero no es suficiente, está actuante pero está, a la vez, desprestigiada. Se observa la emergencia de nuevas formas de hacer política, de acción por fuera de las instituciones y de movimientos sociales de impacto nacional (que no prestan demasiada credibilidad a las habituales

mediaciones) que son deliberativas, asambleísticas y mediáticas al mismo tiempo” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 61).

El Estado dejaría definitivamente un rol de garante de la seguridad jurídica para “remitir a proyectos colectivos y promover una sociedad con más esperanza” (Giraud, 2005, en García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 63).

Estos nuevos movimientos sociales “sin ser homogéneos y concientes de sí” apuntan claramente a un nuevo modelo que discute la distribución del ingreso aprovechando la oportunidad que se abre ante la crisis de hegemonía del neoliberalismo, apuntando a una transformación profunda de modelos, cadenas y redes productivas, lo que G. Delgado y Chojo Ortiz definen como “estrategia transformadora” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 65-67). Esta estrategia tendería, según estos autores, a una *sustentabilidad con equidad*, en favor de un país que sea *no sólo normal sino justo*, al configurar el modelo desde una perspectiva ética (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 67).

En cualquier caso, para revincular el Estado y la gestión de lo público con la política y el proyecto colectivo, se debe partir de una concepción del desarrollo como derecho de los pueblos, a la manera del derecho a la educación o al trabajo de mediados del siglo pasado (García Delgado y Molina, 2006).

La concepción del desarrollo ha sido redefinido desde las concepciones estructuralistas de Prebisch, Celso Furtado o Aldo Ferrer hasta las de la dependencia a través de Fernando Cardoso, Theotonio dos Santos y André Gunder Frank. En la oportunidad que abre el fin de la utopía liberal, los nuevos conceptos de desarrollo deben poner énfasis en la inclusión de todas las personas en una dinámica productiva “volviendo a conjugar crecimiento económico con empleo de calidad y distribución del ingreso”. Pero a partir de la complejización de los conflictos entre sectores contrapuestos debido a los enfrentamientos entre el capital productivo y el financiero así como entre las burguesías locales y las transnacionales, se “debe pensar en otras alianzas distintas a las imperantes en los 90’ que permitan vincular bloques sociales a un desarrollo más productivo,



reindustrializador y con distribución del ingreso” (Ferrer, 2004, en García Delgado, 2006: 19).

Para ese desarrollo que tiene la pretensión de unir “crecimiento económico con empleo de calidad y distribución del ingreso”, para hacer posible “la vinculación entre bloques sociales y desarrollo productivo”, el Estado, la acción política y la gestión pública deben avanzar hacia una nueva forma de concebirlo y gestionarlo. Como nos señala Boisier:

*No hay receta posible para alcanzar el desarrollo de un territorio dado. El desarrollo tiene mucho de heurístico, de descubrimiento permanente, de rizo, de creación de futuro recogiendo lo valioso del pasado, pero sin la pretensión de construir un futuro como extrapolación del pasado* (Boisier, 1998: 11).

La concepción del desarrollo como potenciación del ser humano puede resultar contraria a la idea de responsabilidad social, política y estatal en la materia. Si se trata de “reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio” (Boisier, 2001, en Díaz de Landa, 2006: 99), podemos estar reduciendo las posibilidades de acción política y estatal, al no poner en debate la redistribución de los recursos ya existentes o ya “inventados”. Cabe agregar propositivamente que la invención de los recursos que no están dados naturalmente y la movilización de los existentes requiere de construcciones políticas y culturales que trascienden el propio territorio y la acción cooperativa y solidaria de una comunidad determinada. Debe tenerse en cuenta que el desarrollo implica un debate que retoma las preguntas referidas a la justicia distributiva, incluida la propiedad de los recursos y la concentración de capitales, ya no como discursos de “barricada”, sino como **responsabilidad ética de la acción política.**

### 6.3.1 Hacia nuevas formas de planificación

En este contexto, nos preguntamos si es adecuado seguir hablando de planificación, plan de gobierno, plan estratégico o cualquier otro nombre que recomiende o prefiera la teoría. En todo caso, la pregunta que más imperiosamente se nos presenta es cómo alcanzar el logro de este nuevo desarrollo y qué función debe cumplir la programación técnica en ese proceso.

Adelantábamos ya en la Introducción que tal vez fuera necesario hablar de la recomposición de una matriz decisional a escala nacional, regional, provincial, municipal que aprovechara la experiencia acumulada en los procesos de planificación de la Argentina del siglo XX, pero que al mismo tiempo se decidiera a realizar un salto conceptual.

Tal vez resulte más adecuado a las necesidades del presente, antes que pensar nuevas modalidades de planificación, reflexionar acerca de cómo se configuran los proyectos políticos referidos a la identidad y el destino de comunidades asentadas en territorios. A partir de esta primera reflexión, estaríamos en condiciones de pensar cómo los planes, programas o agendas se convierten en instrumentos funcionales a la matriz decisional que configura el proyecto.

En palabras de Boisier:

*¿Por qué un 'proyecto político' y no simplemente un 'plan' o una 'estrategia'? Por varias razones, las principales de ellas tienen que ver con el reconocimiento de que en la práctica una propuesta de desarrollo es abordada por diferentes lógicas y pautas conductuales, no sólo con la racionalidad instrumental de la economía propias de las ideas de 'plan' o 'estrategia' (Boisier, 1998: 9).*

En relación con la matriz decisional, Boisier ha señalado:

*La clave del desarrollo, según se entiende ahora, radica en la sinergia que puede generarse mediante la articulación densa e inteligente de los factores causales. Esto a su vez presupone un complejo y*

*permanente proceso de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por una multiplicidad de agentes o actores cada uno de los cuales dispone de un amplio abanico de opciones decisionales, que deben ser transformadas en una matriz decisional dirigida al desarrollo* (Boisier, 1998: 8).

A ello el autor agrega que “si el desarrollo se encuentra en el futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros, quienes lo construyan”. Para esta construcción, debe tenerse en cuenta que comunidad y proyecto se configuran en una relación dialéctica: la consolidación de la identidad en torno a una *comunidad imaginada* (Anderson, 1993) y la expresión de un proyecto de desarrollo son procesos simultáneos, concurrentes y que dialogan entre sí. No hay que perder de vista que las comunidades no son naturales: son una construcción histórica, social y cultural.

Este proceso de construcción comunitaria es aún más difícil y complejo en contextos de dependencia, donde se intenta definir una comunidad con decisiones autónomas, al menos de relativa autonomía, contra imaginarios colectivos que la niegan. La fragmentación experimentada en las últimas décadas y las comunicaciones globalizadas duplican los esfuerzos a realizar en este sentido.

Boisier señala que “la construcción (social) de esta matriz es en sí misma un proceso de elevada complejidad, sobre todo cuando su construcción se entiende como un proceso democrático y participativo, que prescribe, por ello mismo, imposiciones desde arriba” (Boisier, 1998: 8).

Avanzando hacia proposiciones más operativas, el modo de llevar a la práctica las decisiones de esa matriz es “la generación sistemática de información, elemento básico de la coordinación, que es, a su vez, un acto entre pares”:

*La preparación del proyecto colectivo o societal del desarrollo, o proyecto político, es la manera de generar y circular un flujo permanente*

*de información entre los “factores” del desarrollo (actores, organizaciones, etc.) de manera de construir sistemáticamente la matriz aludida. La configuración de una mesa sinérgica (por analogía a una mesa de concertación), responsabilidad fundamental del gobierno respectivo, se basa en su potencialidad de generación de información que reduzca la incertidumbre y los costos de transacción (Boisier, 1998: 8)*

El autor destaca la idea de que el diseño de un proyecto colectivo implica trabajar con esquemas constructivistas e intersubjetivos. Expresa precisamente que “no se trata de procesos de ingeniería acabados” sino de “procesos casi asintóticos, de aproximación continua” dado que “el proyecto mismo es una ‘pieza de información’ y su propia construcción es una generación cotidiana de información y conocimiento” (Boisier, 1998: 9, 10). Su apuesta es un esquema que “transforma una masa entrópica de decisiones en una matriz sinérgica de decisiones alineadas con el desarrollo” (Boisier, 1998: 10).

Resulta relevante considerar que la idea de matriz quizás conlleve una sobrevaloración del cálculo racional. No todo lo que sucede en la realidad puede expresarse en una matriz que luego da resultados funcionales a la toma de decisiones del sujeto político. El conocimiento intuitivo aún no ha sido “aprehendido” por el pensamiento racional, y sin embargo es un tipo de conocimiento altamente relevante en el campo político. Las matrices decisionales de los sujetos “intuitivos” se construyen en millonésimas de segundos a partir de su entrenamiento en un tipo de cálculo aún no suficientemente estudiado. Estos sujetos manejan lo que podríamos llamar el *arte de la política*, una habilidad que puede ponerse en juego sin mediación programática.

Lo que resulta claro, sin embargo, es que las decisiones, construidas desde una lógica más racional o desde la más pura intuición, son la base de una programación posterior, nunca su consecuencia.

Una vez expresadas como voluntades políticas, se presenta el desafío de diseñar los programas que den a estas decisiones la posibilidad de incidir

en la realidad. Los equipos de gestión, con responsabilidades de gobierno y diseño programático, deberán reunir o formar perfiles que construyan puentes permanentes entre la acción política y la viabilidad técnica, puentes que se recorrerán a lo largo de la gestión en uno y otro sentido. A estos perfiles, que Matus denominaba *perfiles tecnopolíticos*, preferimos definirlos como *perfiles político técnicos*.

### **El proyecto de gobierno**

Las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido, las que van al encuentro de otras emociones y convicciones en el marco de un diálogo entre actores sociales, las más de las veces con identidades y proyectos difusos. Para este diálogo, es preciso encontrar nuevos dispositivos y mediaciones, es preciso poner la *política en acción*.

Indudablemente, la **recuperación de la ética de la acción política** reconocerá la vinculación de la política con la gestión pública y social, entendiendo que esta última es -o al menos se aspira a que sea -la expresión del proyecto. En los primeros capítulos consideramos algunas definiciones de planificación que en esta instancia nos remiten a una definición previa: la definición de **proyecto de gobierno**, un concepto que, creemos, “precede y preside”, en términos de Matus, la planificación gubernamental. Este proyecto de gobierno puede definirse como una organización de voluntades, dado que se inscribe en un **sistema de conversación** entre actores políticos con mandatos más o menos explícitos, que intercambian y construyen argumentos referidos a la identidad y el destino de la comunidad a la que imaginan pertenecer y a la que reconocen un grado de soberanía que pretenden aumentar, los que pactan dinámicamente objetivos y agendas de acción.

El sujeto político así definido debe sentirse en libertad acerca de cómo expresa esta *voluntad* que lo configura. Un plan, un presupuesto por programas, una propuesta electoral o un discurso de apertura de sesiones legislativas, el organigrama que modifica o permanece sin cambiar, los

mensajes ante los medios de comunicación, las conversaciones, charlas y debates que se producen en el marco de la gestión, son las múltiples formas de expresión de esta *voluntad*. Es la técnica la que, para hacer visible el proyecto, debe adaptarse a cada estilo de liderazgo y comunicación y, en última instancia, a la *voluntad* de quienes producen el fenómeno de gobierno.

En este contexto, el proyecto no puede registrarse ni conocerse en su totalidad *ex ante*, porque caeríamos en el error de los geógrafos del cuento de J. L. Borges: no hay un mapa de la China que pueda registrar todo lo que pasa, todo lo que es, todo lo que sucede en China. Lo único que tenemos *a priori* es una pre agenda o un plan preliminar, así como la memoria de los sucesos pasados o recientes, por lo que las decisiones cotidianas de gobierno resultan de una recuperación selectiva y compleja de estos insumos en el marco de conversaciones donde los intereses juegan, en un presente sin redes, el juego del poder. La capacidad de gobierno se manifiesta entonces como capacidad para expresar un entramado axiológico y las principales convicciones y líneas de acción previstas, en el marco de un sistema de conversación.

Si en el sistema de conversación que supone el fenómeno de gobierno, el gobernante decide aprobar el nombramiento de pediatras en guardias hospitalarias contradiciendo una decisión previa de congelamiento de vacantes, esa decisión reconfigura dinámicamente el proyecto, y la agenda o el plan previo no pueden ser instrumentos que lo obstruyan. Luego, el programa de salud y el de empleo público, formulados como programas técnicos por equipos de apoyo del gobernante, se adaptarán a los diagnósticos y acuerdos surgidos del entramado de la conversación. Si estos programas se presentaran como el cauce del diálogo y no como su consecuencia, se reduciría la planificación y la acción estatal a una cuestión técnica, y la voluntad política, otra vez, sería violentada, negada o simplemente ignorada.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El ejemplo citado se ha tomado de un hecho real. En el mes de setiembre de 2006, en un contexto presupuestario restringido, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, ing. Felipe Solá, en el marco de un encuentro paritario previsto para expresar la voluntad de restringir cualquier nombramiento o aumento salarial durante el año de referencia, decidió,

Retomando las ideas de Boisier,

*Ahora se trata de trabajar con una multiplicidad de agentes, con diversas racionalidades (no sólo con la racionalidad económica), con paradigmas constructivistas, con intersubjetividades, con recursos no materiales imposibles de ser tratados con criterios económicos, creando espacios en donde el lenguaje, las conversaciones y las formas de comunicación (el subrayado es nuestro) superan a los cálculos de porcentajes, tasas, coeficientes, etc. (Boisier, 1998: 17).*

Para aportar a una teoría de la planificación, quisiéramos remarcar el hecho de que es el sujeto decisor el que, a través de la expresión de su voluntad y su mandato, define el cauce y el rumbo de la acción (*comunidad imaginada*, valores a sostener, objetivos a alcanzar).

Nos interesa resaltar que esta expresión no estaría particularmente atenta a los modos, las formas o los estilos de programación y comunicación. Es aquí, a nuestro juicio, donde debe desplegarse la técnica, la que tendrá como responsabilidad primaria, asignada por la *acción política*, la construcción de la viabilidad del proyecto (sistemas de información y diagnóstico adecuados a la definición del problema a resolver y/o los objetivos a alcanzar, elección de modalidades de formulación y desarrollo del proyecto, marcos legales, técnicas de mediación, formas de participación, medios, estrategias y piezas de comunicación).

Esta definición abandona definitivamente el axioma “saber es poder” y asume que el “poder es saber” en el sentido que da a la construcción del poder Michel Foucault (1987). El poder, para Foucault, no sólo reprime, sino que también produce: produce efectos de verdad y conocimientos para la acción. Las opciones políticas producen las acciones técnicas funcionales a su expresión, y forma los perfiles técnicos que necesita el proyecto que se instaure. La *acción política* traduce sus opciones en saber a difundir y

---

a instancias de una situación específica (la falta de guardias pediátricas en los centros de salud del Conurbano) corregir su decisión y autorizar nombramientos y aumentos salariales en esos casos. Los equipos responsables de las áreas de personal y presupuesto presentes en la reunión modificaron las agendas pautadas el día anterior.

aprehender por la sociedad a la que invoca, y así, proyecto y sociedad se influyen mutuamente en una relación permanente que los constituye y configura.

### **Las soberanías presentes en el sistema de conversación**

Si el fenómeno de gobierno lo producen múltiples voluntades inscriptas en un sistema de conversación, los esfuerzos de articulación de soberanías no ocupan un capítulo menor. En este sentido, los últimos trabajos sobre desarrollo local (Rofman y Villar, 2006) revisan la articulación de los tres niveles de gobierno, pero las soberanías que conviven en un mismo territorio pueden encontrarse dentro o fuera del Estado o expresarse extraterritorialmente, por lo que el estudio de las soberanías presentes en el sistema, con vocación de poder y de acción, esto es, con vocación política, se convierte en un estudio prioritario. Las autonomías, que siempre son relativas, deberán reconocer la porción de poder que le es asignado en el sistema de conversación, y este reconocimiento dispara otros estudios a realizar en forma permanente: posición relativa en cada momento y situación, estrategias para acrecentar el nivel de soberanía, alianzas favorables a los objetivos planteados, etc. Los sujetos participan, siempre, de concertaciones dinámicas, y esta concertación no es una situación incidental, es el escenario en el que se gobierna.

### **Despojarnos de la planificación**

Para sacarnos el sayo de lo que “sabemos” sobre gobierno y planificación del desarrollo, y como “planifica quien gobierna” y “gobierna quien planifica”, es necesario dejar que el sujeto gobernante manifieste con simplicidad y por los medios que él elija sus principales preocupaciones (diagnóstico o momento explicativo de Matus), sus principales aspiraciones, concepciones/valores a través de grandes lineamientos (el momento normativo de Matus), sus aliados o la comunidad con la que interactúa, a la



que considera dentro de sus sistema de gobierno y de la que es mandatario (el momento estratégico), para finalmente demandar lo que es preciso hacer para que las cosas ocurran (el momento táctico operativo). Por lo demás, deberíamos esperar que el gobernante se dedique a la coyuntura o, más exactamente, a “conversar”<sup>6</sup>.

### **La política reasume la iniciativa en la gestión**

Si la *acción política* sustenta la gestión de lo público, su función relevante es garantizar la expresión de un proyecto de gobierno a través de la acción estatal. El proyecto puede comunicarse con enfoque de marco lógico, como agenda, como plan de gobierno, plan estratégico, o la expresión técnica que mejor se adapte al perfil de quien gobierna. Lo que el gobernante no puede delegar en la coyuntura o en los “otros sujetos que también planifican”, es su compromiso con la transformación de la realidad a través de la acción. Los medios técnicos de los que se valga para organizar esta acción transformadora, son, en términos políticos, irrelevantes, mientras cobra una importancia capital la direccionalidad y el sentido de su accionar, revelado como proyecto que lo trasciende.

En este marco, el gobernante debe dejar de lado la “culpa inextinguible” que supone la acusación de ser alguien que no conoce lo que debe gobernar y administrar –y que por lo tanto debe dejar su lugar a los “expertos”-. Su responsabilidad es de otra naturaleza: si bien el conocimiento de los temas de la identidad y el desarrollo colaboran con la acción de gobierno, son los equipos que reúna los que aportarán los conocimientos necesarios, pero la recuperación de demandas y expectativas para su transformación en grandes idearios y, en la medida de los posible, en objetivos para la acción, encierra la verdadera naturaleza de su responsabilidad. En este marco, el gobernante debe “hacerse cargo” de la

---

<sup>6</sup> La elección de este término no es casual. Estas conversaciones han dado origen al término “rosquear”. La “rosca” es un tipo de conversación política que se olvida de sus fines y se autorreferencia, en una preocupación por los posicionamientos personales en el juego del poder. Sin embargo, este olvido de *finés* no debería confundirnos acerca de la actividad que debe desplegar el sujeto político. La comunicación oral, la más dinámica entre las opciones de la comunicación humana, es el medio más propio de la acción política.

organización que plasma el proyecto de gobierno, incluida su reconfiguración si no es la más apropiada para lo que una comunidad anhela. Esta es la naturaleza de la acción política que desestimó el paradigma del desarrollo local: el recorte territorial y organizacional que éste proponía se naturalizó como dato previo aportado por la técnica, y se desestimó el campo político como el responsable de su configuración. El sujeto político parecía no tener “nada que decir” sobre la escala adecuada para la gestión territorial, y cuando se pierde la iniciativa en esta materia, resulta claro que son otros los sujetos que gobiernan el sistema, dado que la omisión o ausencia de gobierno es una imposibilidad objetiva. Por esta razón, podemos afirmar que un proyecto de gobierno se sustenta en un ejercicio del liderazgo que configura la programación de las acciones.

### **Liderazgo para la acción**

En materia política, el ejercicio del liderazgo permite recolectar, aunar y expresar las expectativas sociales para transformarlas en plan acordado y acciones transformadoras de la realidad. Descubrir los anhelos más profundos, conocer cuáles se comparten, “adivinar” cuál es el futuro al que un grupo social aspira, definir los problemas a sortear, es el desafío del sujeto político, por lo que necesitará contar con destrezas y capacidades para este cometido. Una mirada administrativa o tecnocrática privilegiará, para el aumento de estas capacidades, el conocimiento de las materias del desarrollo tal como las presenta el sistema científico, desestimando la asunción de opciones éticas y su transformación en objetivos de desarrollo a partir del diálogo y la concertación. El procesamiento de las demandas y expectativas en el marco de una matriz axiológica es responsabilidad del sujeto político, y competencias tales como la capacidad de escucha y mediación, son las que colaboran con su rol. Si el sujeto político es el responsable de la mediación con el mundo, de la transformación de ideas colectivas en proyectos realizables, sus capacidades tendrán que inscribirse en este campo.

La actividad política supone, siempre, la aplicación de criterios y métodos para el procesamiento de la **información** y el diseño de la **acción**, y la elección de los que mejor respondan a las opciones éticas y la transformación que se anhela, también es responsabilidad de la política. Estos métodos colaboran con la obtención dinámica de acuerdos, así como con la acumulación y administración de poder, la coordinación de acciones y la conducción de equipos de gestión.

Esta actividad supone, asimismo, capacidades relacionadas con la **comunicación** del proyecto, el despliegue de un conjunto integrado de estrategias y tácticas que lo hagan visible como argumento social, para aumentar sus “chances” en el sistema de conversación.

Del mismo modo, la acción de **movilización, organización y formación** de la comunidad a partir del proyecto es otra actividad propia del sujeto político. En nuestro país, el movimiento generalizado de protesta de las década del sesenta y setenta logró reconstituir, al menos en parte, un sentido de pertenencia al “campo del pueblo” (Torti, 2000), y la última dictadura ha sido particularmente eficaz en la destrucción del tejido social, institucional y cultural que se consolidó en esos años (Villarreal, 1985).

En este contexto, y sabiendo que la tarea de reconstrucción es muy compleja porque la destrucción ha sido muy profunda, valdría la pena revisar la militancia surgida, a lo largo de la historia de nuestro país, alrededor de las “grandes causas”. Sin ánimos de reeditar estas experiencias, este análisis ayudaría a responder preguntas acerca del compromiso social. En este sentido, la propuesta de causas o razones colectivas respetuosas de la diversidad pero superadoras de los intereses de clase o grupo, es una de los desafíos actuales de la acción política, la que deberá impregnar la gestión de lo público del sentido que estas razones definen: la administración weberiana no puede explicarse a sí misma, porque no se detiene a preguntarse acerca de su direccionalidad o sus sentidos: es el proyecto el que los aporta.

Si bien la crisis económica y la reacción contra la clase política dieron origen a novedosas formas de organización comunitaria, este proceso

se caracterizó por la fragmentación de los proyectos y la limitación de la acción política a la interpelación de un Estado al que se consideró como el único “otro” homogéneo en su corrupción. La inserción de estos proyectos y organizaciones en un proyecto más amplio y consensuado es un desafío pendiente, en el que cobrarán particular relevancia los espacios que se abran para la formación ética y política y la recuperación de la militancia.

Sin duda, no hay técnica que pueda prescribir cómo se construye una nueva militancia. Del mismo modo, no existe un proyecto o agenda de gobierno que logre, *per se*, movilizar a la sociedad. Este es el campo de los líderes políticos, en el que se ponen en juego sus capacidades más propias. Por esta razón, ya no importa tanto conocer los estilos de los liderazgos, ni los estilos comunicativos que estos liderazgos eligen o “compran” a empresas de “marketing político”: lo que importa es conocer las razones que originan el fenómeno del liderazgo y el fenómeno de la movilización social, máxime teniendo en cuenta que esta movilización, muchas veces, resiste o combate abiertamente los proyectos que se proponen desde ámbitos políticos.

Las preocupaciones de Matus en cuanto a los estilos de liderazgo abrieron el debate en torno a su importancia en el fenómeno de gobierno, pero la interrupción de sus investigaciones dejó pendiente la caracterización de este liderazgo, una cuestión en el que no parecen ser relevantes los estilos, sino las posibilidades y capacidades de proposición, movilización, mediación y conversación para la orientación de la acción.

Si bien las cuestiones referidas a la militancia y la movilización social quedarán como preguntas sin resolver en el marco de esta tesis, nos interesa formular las propuestas que nos despiertan las experiencias presentadas y las reflexiones surgidas a partir de los análisis realizados. El reencuentro de la Política con la Gestión Pública –entendida como una actividad propia del Estado pero también de grupos conformados por fuera de éste- necesita del “buen hacer” de la vocación política a partir del fortalecimiento de las capacidades que necesita para expresarse. Es válido que los sujetos políticos demuestren capacidades referidas a la ocupación de espacios de poder, pero eso ya no alcanza. Tampoco sirve que se proponga

una profesionalización a partir de una especialización técnica en alguna temática del desarrollo. La vocación política deberá fortalecerse en lo que hace a su propia naturaleza: la viabilización de una propuesta a partir de sistemas de conversación y concertación que permitan construir una agenda plausible, la que deberá atravesar y configurar el espacio público. En este sentido, podemos afirmar que la gestión pública es el nuevo nombre de la política.

### **Acción política y organización del Estado**

En relación con el Estado, la acción política deberá retomar, entre otras iniciativas, las referidas a su estructuración. En el Estado, desde hace mucho tiempo, el organigrama dirime cuestiones de poder interno de sus múltiples actores, y su diseño parece alejado de las posibilidades de decisión de quien “gobierna”.

Del mismo modo, los planteles básicos que regula la legislación vigente en nuestro país, tanto a nivel nacional como en provincias y municipios, le deja márgenes de acción acotados al gobernante, por lo que se suelen proponer estructuras más ágiles (agencias, unidades ejecutoras, sociedades empresarias o de administración mixta) que tampoco están exentas de una cristalización contra voluntades de gobierno explícitas una vez alcanzado cierto poder o status institucional. Lograr que esta estructuración no se naturalice y que la organización y los equipos puedan ser conducidos por la política, deberá encontrar a la política con muchas más herramientas que en el pasado. En general, su debilidad ha dado lugar a una “administración sin política” aún en períodos democráticos, a la instauración de “administraciones paralelas” a partir de la contratación de personas de confianza, o a propuestas estructurales o programáticas que se formulan sobre las preexistentes sin reconfigurarlas. La creación o modificación de estructuras, la agilización de las tramitaciones, la mejora en la provisión de servicios y la definición de una carrera profesional, son responsabilidades inherentes a la política. La abdicación de esta responsabilidad niega la naturaleza misma de la acción política,

convirtiéndola en una actividad autorreferenciada que se desentiende de los fines que la justifican.

Específicamente, “las mesas de trabajo” constituyen un mecanismo valioso para el diálogo, la participación y la coordinación entre las distintas organizaciones del Estado que tienen responsabilidad en la creación y modificación de unidades organizativas. La participación en la mesa supone el análisis, por parte de diferentes equipos político técnicos y de destinatarios de políticas, de la viabilidad de las propuestas de modificación o creación de unidades orgánicas. Los diferentes organismos formulan y reformulan sus propuestas en un proceso de intercambio de sugerencias y opiniones, y la coordinación de esta actividad garantiza la circulación de sugerencias y recomendaciones conceptuales, legales y presupuestarias<sup>7</sup>.

Del mismo modo, las reuniones de concertación laboral o paritarias son ámbitos de consenso en los que son debatidas y formuladas las modalidades e instrumentos propios de la relación de empleo público, los sistemas de carrera y los procesos relativos a la ocupación de cargos. Una vez que la política asume su rol, vuelven a ponerse en juego, para el desarrollo de carrera o la asunción de responsabilidades institucionales por parte de agentes públicos, las opciones éticas, el compromiso institucional, las actitudes grupales e individuales y las capacidades referidas al liderazgo y la conformación de equipos, en vez de una falsa meritocracia basada en saberes técnicos o en la permanencia en determinados puestos de trabajo<sup>8</sup>.

Asimismo, la legitimidad y la participación serán preocupaciones centrales de la política a la hora de gestionar y administrar lo público. Los esfuerzos realizados en el marco del Plan Trienal 1974-1977 por plasmar sus objetivos en un corpus de leyes y decretos revelan la necesidad de que las propuestas transformadoras recorran no sólo la superficie estatal, sino su orgánica más profunda. La presentación del Plan de Reconstrucción y Liberación Nacional ante el Congreso, si bien se debilitó por la falta de una

---

<sup>7</sup> Sobre esta propuesta, puede consultarse el sistema de gestión previsto por el Decreto N° 1322/05 –*Diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial* del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

declaración explícita de apoyo por parte del entonces presidente, fue una forma de reconocer y considerar los canales a través de los cuales se “gobierna”, revelando la responsabilidad política en la definición de marcos regulatorios, la elaboración de programas y la formación de agentes públicos y sociales, entre otras formas de legitimación institucional. Del mismo modo, la apertura de canales directos de participación se observan en la experiencia del Plan Trienal así como en la de Moreno, pero la complejidad que revela este aspecto nos llevará a ocuparnos especialmente de formular propuestas metodológicas para el fortalecimiento de lo que denominamos *sistema de conversación*.

### **Aportes al sistema de conversación**

Los modos de hacer efectiva la comunicación que acompaña la puesta en marcha y la evaluación de un proyecto, revelan un mapa de opciones que, en muchos casos, queda reducida a la relación con los medios masivos de comunicación, a través de voceros y oficinas de “prensa”. Esta estrategia dio resultados a la hora de comunicar el Plan Trienal 1974-1977, en una década donde la tecnología no había abierto canales alternativos y las noticias se conocían, fundamentalmente, por medios escritos. Sin embargo, ya entonces, la comunicación supuso sistemas de concertación y la realización permanente de reuniones, mientras que en el caso de Moreno, a estas estrategias se le sumaron todas las posibilidades que ofrecieron los avances informáticos y en telecomunicaciones de las últimas décadas.

La acción política tiene la responsabilidad de incidir, en la medida de sus posibilidades, en los sistemas de conversación. Tanto hacia el interior del gobierno como en las comunicaciones externas, se abren un sinnúmero de posibilidades entre las que debe optarse para el sostenimiento del diálogo y la formulación dinámica del proyecto y la agenda de gobierno.

---

<sup>8</sup> Sobre este tema, ver: *Criterios de selección para la cobertura de cargos jerárquicos*. Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires, 2006. Disponible en: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

Las reuniones de gabinete reducido (con los colaboradores con alto nivel de responsabilidad en la toma de decisiones), de gabinete ampliado (con la integración de colaboradores más vinculados a la gestión técnica y operativa pero también portadores del sentido político del proyecto), las mesas de trabajo o concertación pautadas con representantes gremiales, políticos o sociales, con organizaciones económicas o de otra naturaleza, los cuerpos colegiados, los foros y las comisiones son modalidades de gestión que se implementan con entusiasmo y se abandonan con rapidez. La falta de preparación de sus responsables o coordinadores en técnicas y dinámicas grupales colabora con la declinación de estos ámbitos cuando se desconocen los mecanismos para lograr, a partir de ellos, acuerdos o decisiones colectivas.

En las reuniones de gabinete o equipo, el gobernante construye en forma constante su liderazgo expresando su proyecto, compartiendo las reflexiones sobre su curso, comprometiendo en las acciones futuras a sus colaboradores, recibiendo la información acerca de los procesos de gestión de los diferentes responsables, abriendo espacios de participación y estimulando la comunicación interna y externa. En ese sentido, las organizaciones humanas no han encontrado todavía formas más eficaces para lograr la cohesión alrededor de una visión de futuro que el diálogo direccionado.

Asimismo, los foros con participantes o destinatarios de las políticas a implementar permiten consensuar las acciones específicas en materia de seguridad, salud, desarrollo social, desarrollo productivo, derechos humanos, infraestructura, etc. Por su parte, las comisiones y los consejos permiten analizar problemas o aprobar proyectos que requieren de gestiones y decisiones intersectoriales. Estas prácticas han dado resultados, en términos de diálogo y concertación, según la situación y la oportunidad en que han sido aplicadas.

Por su parte, los consejos federales son un ámbito de integración de las políticas provinciales a una estrategia nacional. En la actualidad se reúnen el Consejo Federal de Medio Ambiente, el de la Función Pública, el de Educación, el de Salud, entre otros, y la diferencia de su gravitación en la



gestión la determinan los liderazgos políticos de sus integrantes. En el caso de Educación, son conocidos los debates en torno a la currícula educativa que se dan en este ámbito, y los criterios de aplicación de la ley de responsabilidad fiscal hoy vigente surgieron en el seno de un Consejo Federal coordinado por el Ministerio de Economía nacional.

Las audiencias y consultas públicas abren espacios más efectivos para la toma de decisiones pero menos eficaces como sistemas de conversación, y su convocatoria también depende de decisiones de oportunidad que se enmarcan en una estrategia de gobierno más amplia.

### **El presupuesto del plan**

Al igual que el resto de los recursos, los recursos materiales y financieros necesarios para la acción no es algo “dado”. En las experiencias de planificación estudiadas se observa una preocupación por conservar la iniciativa en esta materia, integrándola al proceso de planificación. El pacto fiscal, en el caso del Estado, o el pacto de intercambio que se logra con la comunidad, en el caso de otras organizaciones, forma parte de las responsabilidades primarias del sujeto político. Este pacto es dinámico, cambia con el tiempo, y depende en gran medida de la apropiación por parte del conjunto de lo que el proyecto propone por lo que, otra vez, adquiere relevancia la movilización social.<sup>9</sup>

### **La innovación permanente**

El sistema de conversación no debe confundirse con el sistema de gobierno y gestión, de naturaleza diferente. Los dispositivos de relevamiento y procesamiento de la información, las modalidades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos de gobierno, la descentralización de decisiones y acciones, la delegación de

---

<sup>9</sup> Estudios realizados por el municipio de Moreno en el período estudiado, revelan que la población del Gran Buenos Aires priorizaba el pago de la televisión por cable antes que el

responsabilidades o la coordinación intersectorial a través de figuras como la jefatura de gabinete, son algunas de las herramientas con que cuenta el decisor a la hora de organizar el sistema de gobierno.

Sin embargo, ninguna de estas herramientas podrá aportarle soluciones definitivas a los problemas de gobierno, por lo que la práctica de innovación deberá formar parte de la cultura institucional. Las reformas acotadas, a partir de recomendaciones “desde afuera”, han demostrado, a lo largo de la década del noventa, las limitaciones propias de un recurso que naturalizaba los problemas del Estado como propios de un tiempo y un lugar (en nuestro caso, América latina y sus gobernantes “corruptos”). Los límites de la burocracia son inherentes a su propia dinámica, y la innovación es una responsabilidad que también se dirime en el campo de la acción política.

### **Formación para el cambio cultural**

Carlos Matus consideraba que no había ciencia que fuera soporte de la política, ni Universidad que formase para la acción de gobernar. Por esta razón, propuso la apertura de Escuelas de Gobierno y una paciente construcción de las ciencias de gobierno. Estas escuelas debían ser capaces de formar a partir de la reflexión sobre la práctica y las iniciativas de gestión que el mismo Estado, en un proceso constante de evaluación, va incorporando.

La formación para la alta dirección puede encerrar algún equívoco a la hora de diseñar el sistema y convocar a los formadores. En general, se cae en la tentación de convocar a docentes que refieren a una lógica universitaria. Incluso, una actividad formativa parece jerarquizada cuando los expositores provienen de instituciones académicas de países centrales. Pero desde un enfoque constructivista, son los actores políticos los que pueden aportar las primeras pistas sobre el fortalecimiento de la acción política. Los ámbitos de formación para el gobierno deben ser ámbitos de circulación de saberes antes que un espacio de revelación de verdades a

---

pago de las tasas municipales. El municipio de la Plata, ante este fenómeno, y durante toda la década del noventa, llegó a organizar sorteos para seducir a los contribuyentes.

partir de sujetos que “saben”. Si las nuevas iniciativas de gobierno y gestión de lo público surgen de diseños pensados por encima de los sujetos que interactúan en las diferentes estructuras del Estado y no desde su interior, el proceso tendrá horizontes muy limitados. Si, en cambio, se concibe la formación como un proceso de retroalimentación inscripto en las necesidades de un proyecto, el aprendizaje será más efectivo. Y si esta afirmación es sospechada de antidemocrática -en virtud de que se debería aprender por fuera de las necesidades de un proyecto-, se estaría negando que toda acción humana se inscribe en algún proyecto, aún cuando no se lo alcance a percibir.

La formación, como actividad para poder pensarnos en el marco de un proyecto en permanente construcción, colaborará con nuestra libertad mucho más que la defensa de la libertad de cátedra y la valoración de la objetividad de la razón. Las cátedras y las razones vehiculizan proyectos con el mismo entusiasmo que los actores políticos, muchas veces sin correr sus riesgos.

### **Nuevas preguntas y desafíos de investigación**

Si esta tesis se propuso revalorizar la planificación gubernamental, habría que preguntarse por qué parece relativizarla.

En este sentido, la naturaleza política de esta actividad requiere despojarla de todas las características que colaboraron con su definición como actividad técnica. La explicitación, por parte de los sujetos políticos, de las ideas que los conmueven y los objetivos cuyo logro les “quita el sueño” son, a nuestro juicio, los únicos elementos a conservar de lo que otrora fuera una actividad compleja vinculada al cálculo racional de la “mejor opción”. Estos cálculos son, a nuestro juicio, técnicas de programación cuya aplicación dependerá del sujeto que planifica y el objeto planificado.

La recuperación de la iniciativa en la definición de modelos y contenidos del desarrollo, de identidades y escalas territoriales, así como de

responsables y destinatarios de políticas, será la consecuencia natural de este “regreso a la política”. En este contexto, la acción política también deberá concentrarse en la recuperación de sus prácticas más desprestigiadas, entre ellas, la relativa a las “conversaciones” que se entablan para acordar y concertar, en un reconocimiento de las características propias de la dinámica de las decisiones.

Asimismo, otro de los componentes a recuperar es la militancia y el compromiso social como contraparte de las políticas y propuestas de gobierno. Por esta razón, su estudio debería priorizarse lejos de los preconceptos que lo asocian con el fundamentalismo religioso o político, lo que nos proponemos como desafío.