

1.

Introducción

1.1. La relación entre la acción técnica y la acción política en el relato de una experiencia.

El interés por investigar la planificación gubernamental en Argentina se origina en mi actuación como consultora de planificación estratégica en el gobierno provincial y en municipios de la provincia de Buenos Aires, actividad que desarrollé durante la segunda mitad de la década de los 90. Dispuesta a investigar procesos de planificación, era consciente del desdoblamiento que implicaba ser observadora e informante involucrada en dichos procesos. En el período en que me tocó decidir el tema de tesis, era recurrente en mí considerar el problema metodológico que significa ser “*juez y parte*”. Pero opté por correr el riesgo, asumiendo este problema como método. Me acompañaban, en esa decisión, las conclusiones de Norbert Elías cuando en *La Sociedad Cortesana* (1982-1996) propone la imagen de la escalera caracol que, como *escalada reflexiva* (Ramos Torre, 1993: 1) entre el compromiso y el distanciamiento, el investigador, como sujeto implicado en el objeto de estudio, puede aproximarse al conocimiento de la realidad que pretende explicar.

Casi siempre existen causas personales en las motivaciones heurísticas. Por esta razón, la experiencia personal fue el detonante de los interrogantes respecto de las dificultades y desafíos que supone la planificación de gobierno. En este campo, a lo largo del tiempo, se ahondan los desencuentros entre la acción política y la acción técnica, al punto de abonar el desprestigio de la primera y la futilidad de la segunda tal como pregonan los augures del libre mercado.

El asesoramiento a gobiernos locales en materia de planificación estuvo marcado por el esfuerzo que supone traducir las técnicas que proponen autores como Carlos Matus a un código sencillo y operativo, a fin

de que sea el intendente o el titular de un organismo el que lidere el proceso. Sin embargo, esta expectativa resulta de muy difícil cumplimiento. En las distintas experiencias implementadas, muchas veces, los intendentes y sus secretarios más cercanos, en el marco de foros y reuniones con pobladores o dirigentes, invitan a los consultores técnicos a presidir los encuentros. Los actores políticos consideran, muchas veces, que los equipos técnicos están mejor preparados para expresar los objetivos y las consignas de participación. Salvo contadas oportunidades, los titulares de los gobiernos locales se reservan para una intervención final, con lo que se produce una paradoja difícil de superar: el proyecto de planificación pasa a ser una cuestión técnica a la que acompaña el actor político, contraviniendo la misma teoría que se quiere transmitir. Los consultores técnicos cuentan con el respaldo de los decisores políticos, pero no se tiene claro el lugar que cada uno de estos actores ocupa en el proceso de planificación y gestión. Ante esta situación, la acción técnica suele ocupar el centro de la escena, separándose inexorablemente de la acción política, la única que puede dar sentido a un proyecto de gobierno.

Significativamente, si tuviéramos que decidirnos por un componente que no puede faltar en el proceso, este componente es la voluntad política expresa. Acompañarla con herramientas adecuadas es el fin de las técnicas de gestión, y sin embargo éstas suelen “ahuyentar” al actor político. Los dirigentes no pueden o no quieren apropiarse de estas herramientas, incluidos aquellos que se han formado en administración o los que la conocen por su actividad política, social, gremial o empresaria. Otras veces, lo que les dicta su experiencia o los acuerdos políticos resultan mucho más eficaces para enfrentar los retos de gobierno.

Cuando se conforman consejos de planificación estratégica, pasado el entusiasmo inicial que despierta su constitución, la experiencia muere, la mayoría de las veces, como una dependencia burocrática más. El Plan de Gobierno se muestra como una herramienta poderosa para la acción política, capaz de generar movilización social a partir de la postulación de ejes,

objetivos y futuros a alcanzar. Sin embargo, cuando se opta por ella, las promesas que guarda difícilmente se cumplen.

Podríamos preguntarnos si la invitación a instaurar nuevos modelos de gestión colabora o si, finalmente, dificulta la búsqueda de **modelos propios de decisión y organización de la gestión** por parte de los actores políticos.

En los suplementos dominicales empresarios de los grandes matutinos, o en las experiencias relatadas por consultores que se dedican a la planificación en el ámbito privado, crece el reconocimiento de la planificación estratégica a la que se suma, como novedad, la orientación por valores. Otra vez, la paradoja: ¿cómo es posible que, hacia el final de los noventa, la axiología sea descubierta y asumida por el mundo empresarial por su capacidad de motivación, mientras la planificación en el Estado navega entre las buenas intenciones y la inacción? ¿es sólo otro síntoma más del triunfo del mercado y la desaparición de la esfera estatal, o hay cuestiones propias de lo que se le propone a la política que colabora con su autismo?

La realidad se impone a un pensamiento recurrente: “es sencillo, sólo consiste en preguntarle a la gente qué quiere, qué necesita, qué espera; diseñar cuatro consignas básicas, hacer un diagnóstico de lo que pasa en las ciudades, en los municipios, en el país, y que los dirigentes actúen en base a convicciones y propuestas vinculadas a ese diagnóstico”.

Evidentemente, el problema no se supera con un esfuerzo de traducción de los postulados de la planificación en sus versiones más modernas. Resulta claro que existen principios que rigen la acción política que aún no han sido previstos por la técnica de programación. Por esta razón, en el mejor de los casos, la política “delega” la elaboración de planes en la técnica. Por su parte, la técnica siente amenazado su saber cuando la realidad política interfiere en los pasos y tiempos que ella estipula y cree necesarios. Por algún motivo, aún no se reconoce a la planificación como un hecho que se origina y se despliega sólo como *hecho político*.

Nadie puede asomarse con ingenuidad a la razón intencional del poder cuando asigna a la elaboración del presupuesto o a la evaluación de los costos o del gasto social de los gobiernos, una función eminentemente técnica, separando, precisamente en esos casos, lo técnico de lo político. *Para hacer bien la política* (Garnier, 2004: 134) es necesario reconocer que esos instrumentos no son sólo técnicos, económicos o financieros, sino también y fundamentalmente políticos, y por esta razón, hábiles para el logro de objetivos de desarrollo que se postulan a partir de una determinada cosmovisión y de las necesidades y expectativas sociales que esa cosmovisión aspira a cubrir.

Según Garnier,

...si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión estratégica no se trata -como a veces se pretende- de “despolitizar la política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, independiente de los diversos conflictos de intereses y de las distintas visiones que existen en la sociedad, sino más bien de hacer bien la política, combinando la buena técnica económica y gerencial -entre otras- con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes (Garnier, 2004: 134).

La debilidad de la gestión gubernamental en los países de América Latina no reside tanto en sus opciones tecnológicas, sino en cómo se construye el hecho político fundante de los proyectos sociales y gubernamentales. Nuestras búsquedas como científicos sociales deberían contribuir a que la política retome sus responsabilidades, abandonando sus peores hábitos y revelando sus virtudes originales.

1.2. Motivaciones para la nominación de un tema.

Las reflexiones que introducen y presentan esta investigación explican, de algún modo, las razones que guiaron la elección del tema. Las reflexiones alrededor de las consultorías técnicas que colaboran con la planificación gubernamental, y los desajustes, cambios, desvíos y aciertos de esas consultorías conducen al estudio exploratorio de la planificación institucional en la Argentina de las últimas décadas del siglo XX. Como pasos necesarios de un método en ciernes, en esa indagación se puede detectar lo que podría considerarse un objeto de análisis, no sólo por ser la experiencia de un pasado que aún gravita, sino y sobre todo, por su posible incidencia en la configuración de un proyecto de país: la planificación como instrumento *de y para* la política.

La acción programática puede considerarse un instrumento central de la implementación de políticas públicas y, por lo tanto, de la reinserción del Estado en la sociedad que lo origina. En razón de ello, el análisis se centrará en el proceso de formulación de planes nacionales de gobierno del período acotado –también tipificados como planes nacionales de desarrollo–, su nacimiento y su declinación como práctica gubernamental, su postergación como estrategia racional para la implementación de políticas, su reemplazo por planes de desarrollo local y su resurgimiento como preocupación urgente, al calor de la dramática historia reciente en la que la *autonomización entre lo político y lo social* (Beck, 1996: 223) se manifiesta a través del aumento de los niveles de pobreza y desintegración social.

Introduciéndonos en el sentido que guía esta investigación y en las dificultades procedimentales que se presentan, podemos señalar que en los ámbitos académicos de nuestro país e incluso de la región, la planificación estatal a nivel nacional, relacionada con la definición de un proyecto de país, ha sido un tema escasamente tratado o ausente. Las razones deben rastrearse en el hecho de que la planificación estatal ha sido reiteradamente asociada con un tipo de Estado interventor, centralista y totalitario que asume una

concepción monolítica y estática del poder, aislando o cooptando la voluntad y la iniciativa social.¹

Sin embargo, el resurgimiento del interés por la planificación de los últimos años la posiciona como categoría de preocupación gubernamental y discusión académica en el marco de los estudios referidos a la formulación de políticas públicas y a la reforma y modernización del Estado: *“Uno de los problemas más complejos... consiste en la conceptualización general de ‘policy’, y la definición específica de programa como su personificación por antonomasia... La ‘policy’ concebida como programa de acción constituye un diseño... que integra un conjunto de ideas aptas para enlazar acciones gubernamentales específicas hacia los resultados preferidos... Todo gobierno tiene una conducta esencialmente programada, pues los programas son actividades de organizaciones gubernamentales identificables, autorizadas jurídicamente para expedir fondos públicos y emplear personal público para propósitos convenidos. Son su principal medio de acción, de modo que cualquier ‘policy’ que no está incorporada en un programa puede ser considerada como una acción sin intención precisa, más que como una actividad deliberada de gobierno”* (Guerrero, 1999: 215).

La exploración de la historia argentina, en la que es posible detectar momentos de auge y declinación de la capacidad estatal para la planificación del desarrollo, nos lleva a distinguir dos fronteras temporales que, como sugiere el título, pueden tomarse como referencias para la construcción de un nuevo paradigma de planificación estatal, específicamente para el Estado argentino. Las dos grandes referencias elegidas en este trabajo son experiencias históricas concretas que revisaremos con una herramienta que es tributaria de éstas y otras experiencias latinoamericanas: *la planificación estratégica situacional*. Con este modelo conceptual, recorreremos las huellas que dejaron el *Plan*

¹ “En algunos círculos latinoamericanos y caribeños hablar hoy de planificación de largo plazo parece un anacronismo imperdonable, quizás por algunos sesgos ideológicos, quizás por una historia no muy feliz. En el lado neoliberal, nombrar este mantra es como nombrar al diablo” (Medina Vázquez, 2000: 10).

Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional del período 1974-1977, y la irrupción de los planes de desarrollo local durante los años 90.

La elección del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977 se debe a que este es el último intento de reflejar, a nivel institucional, una voluntad política referida a un proyecto de país. Por razones que comentaremos oportunamente, se tornó inviable, perdió legitimidad y apoyo y, antes de que pudiera reorientar rutinas y acciones estatales, pasó a engrosar la fila de los esfuerzos interrumpidos, en el marco de la descomposición de la matriz nacional popular ocurrida en dicho período (Garretón, 2002).

La elección de la segunda frontera - los *planes locales* - se justifica en su irrupción como propuesta para la gestión gubernamental luego de un doloroso período de negación o postergación de proyectos colectivos². Durante el período democrático iniciado en 1983 y por recomendación de organismos internacionales de crédito, se llevaron adelante programas y proyectos focalizados. Estos programas presentaron objetivos y metodologías diseñados por estos organismos, los que se arrogaron este derecho por ser los proveedores de los recursos con los que contarían los programas: el *Proyecto Joven*, el *Plan Trabajar*, el Programa Materno Infantil - *Promin* – se instalaron con facilidad en un Estado que no ofrecía resistencias ni contrapropuestas, ávido de liquidez y capacidad de acción. Si bien no fue su origen ni su causa, esta programación focalizada preparó el terreno político y social para la aparición de los planes de desarrollo local.

² Si bien durante la dictadura se hicieron públicas algunas iniciativas en la materia, éstas se relacionan mas bien con una formación que colaboraba con la convicción mesiánica de algunos cuadros militares acerca de su rol de “*salvadores de la patria*”. En agosto de 1976, el general Albano Harguindeguy, como ministro del Interior, anuncia la creación de una Secretaría de Planeamiento a cuyo frente sería designado el general Ramón Díaz Bessone, mientras otros militares expresan su preocupación planificadora en distintos momentos. Pero el “*estilo de desarrollo*” del período “*se basa en la combinación de la filosofía de mercado y la especulación financiera (...) en este marco, todo intento de plantear un sistema de planificación nacional y regional es contradictorio con los principios sustentados por la nueva filosofía monetarista liberal*” (Clichevsky y Rofman, 1989: 63). Por esta razón, la planificación ni siquiera se plasmó como documento oficial o discurso político. Con el advenimiento de la democracia, el doctor Alfonsín anuncia un Plan Nacional de Desarrollo nunca concretado. Su sucesor, el doctor Menem, crea durante su gestión la Secretaría de Planificación Estratégica, de la que no se conocen propuestas.

Los discursos académicos comenzaron a señalar la falta de coordinación entre políticas, programas y proyectos. Carlos Acuña señala que *la experiencia de la democracia argentina nos muestra un altísimo nivel, no ya de descoordinación entre las áreas del Ejecutivo, sino muchas veces de tensiones que van desde la abierta competencia al conflicto* (Acuña, 2001: 9).

En este contexto, y claramente en los años 90, la planificación integral sufrió un cambio topológico significativo: se trasladó al ámbito local y fue valorada y alentada sólo en esa escala. Se abandonaron discursos que aludieran al desarrollo nacional, surgió con fuerza la planificación estratégica local y se desarrolló una amplia y variada bibliografía sobre la materia, mientras se escribía poco o tangencialmente sobre la planificación a nivel provincial o nacional y el nivel regional era redefinido.³

Este cambio en el para qué, para quiénes y en qué escala planificar, y, fundamentalmente, el cambio referido a *quiénes planifican*, se inscribe en el reemplazo de los grandes paradigmas explicativos y abarcativos del desarrollo por otros fragmentarios o focalizados, justificados por la concepción autogestionaria y pluralista que asigna a la propia comunidad o medio local un saber preciso y absoluto sobre sus recursos, y por ende, sobre los planes y proyectos que necesita desarrollar.

A partir de este cambio, tanto el ámbito social como el estatal estuvieron abocados a la formulación de proyectos focalizados antes que a grandes planes y empresas, y el esfuerzo planificador se circunscribió a espacios subnacionales, especialmente a las ciudades. En nuestro país, en la década del noventa, fueron numerosos los municipios que iniciaron la elaboración de planes estratégicos, los que en varias ocasiones fueron más conocidos por el mundo académico que por la población del lugar. Estos planes no siempre tuvieron incidencia real en la gestión de gobierno y

³ La escala regional está contemplada tanto en los modelos de planificación nacional como en los de escala local. Como es de suponer, en el primer modelo es producto de la desagregación del plan y en el segundo es producto de su agregación. A fin de cumplir con los objetivos de esta tesis, estos planes se incluirán en el modelo de planificación que los inspira en cada caso.

muchas veces convivieron con programas y proyectos de distinto origen y naturaleza, en su mayoría formulados por organismos internacionales.

Acompañando este fenómeno, el mundo académico se abocó especialmente al ámbito local. Se han estudiado y difundido experiencias que incluso han dado origen a escuelas y criterios de planificación y gestión. En nuestro país, son especialmente relevantes los aportes de José Luis Coraggio, Daniel Arroyo, Eduardo Reese y Andrea Catenazzi. Entre estos aportes, esta tesis tomará en cuenta especialmente los estudios de Eduardo Reese y Andrea Catenazzi para presentar el modelo conceptual.

Es necesario considerar, aunque escape al alcance de esta investigación, que si bien esta traslación de lo nacional a lo local operó en toda la región, en la Argentina este fenómeno fue contundente. Mientras que desde 1974 nuestro país no cuenta con un plan nacional de desarrollo, en países centrales y periféricos de Occidente, y especialmente en América Latina, donde también irrumpen planes locales, la planificación nacional y el concepto mismo de Nación no han sido relegados. Los planes de desarrollo de estos países, reveladores de la importancia creciente del ámbito local - regional, no renuncian a formular futuros deseados y políticas de desarrollo a escala nacional.

Es sumamente significativo que en 1989 la Resolución N° 44/210 de la Asamblea General instara al sistema de las Naciones Unidas a adoptar su programación *basándola en un proceso de programación amplio, coherente y de orientación nacional*. En dicha normativa se hace hincapié en el diálogo nacional entre múltiples actores interesados (Ohiorehnuan. 2000: 9). Sin embargo, este enfoque no siempre se refleja en los programas de los organismos del sistema, sobre todo en los que responden más claramente a intereses hegemónicos (Gosovic, 2001: 154)⁴. Paradójicamente, cuando ocurre el derrumbe de la economía argentina, y después del sinnúmero de

⁴ El autor parte del *concepto de hegemonía intelectual mundial* para explicar cómo se construyó políticamente un pensamiento homogéneo que prescribió una estrategia única para una comunidad internacional. Dado que esa comunidad es heterogénea, las políticas de apoyo al desarrollo de los organismos se sectorizan entre quienes adhieren a ese pensamiento y quienes no adhieren al mismo.

medidas coyunturales que el Fondo Monetario Internacional recomendó y negoció, un informe del Banco Mundial explica que la ayuda del Fondo no produjo los resultados esperados en nuestro país por la falta de un programa nacional de largo plazo.⁵

El espacio local es un ámbito novedoso y estratégico a la hora de programar acciones, dado que es allí donde están surgiendo nuevas identidades y sujetos. Pero queremos enfatizar que no se puede asumir acríticamente la aparición en escena de esta escala, como tampoco se puede asumir que es la única donde la planificación puede expresarse con un enfoque estratégico y flexible. Este tema será motivo de indagaciones de esta tesis, que intentará rastrear las razones por las que se ha naturalizado el ámbito local como el único válido a la hora de planificar. Como ha señalado Guillermo O' Donnell, la hiperburocratización y lejanía del poder central es una lucha a librar sin necesidad de descalificar la instancia integradora que supone el Estado Nación (O'Donnell, 1997).

La Argentina del siglo XXI vuelve a oír voces que aluden a un proyecto integral e integrado de país. Desde diversos sectores, se escuchan propuestas para la elaboración de planes o acuerdos programáticos integrales destinados al conjunto del territorio. Candidatos de distintas extracciones partidarias, la Central de Trabajadores de la Argentina, los movimientos sociales, consejos profesionales, equipos conformados en ámbitos académicos, la Iglesia y organizaciones civiles convocadas por el “Diálogo Argentino”⁶, dirigentes políticos y elencos gubernamentales hablan otra vez, sin eufemismos ni reemplazos, de *proyecto nacional*.

Desde el Plan Fénix –la propuesta nacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA- se propone “...recuperar los resortes del poder nacional para las determinaciones estratégicas que hacen a los grandes temas del país” (Plan Fénix, 2002: 12).

⁵ *Perspectivas de la economía mundial y los países en desarrollo 2003: Las oportunidades globales se activan con la inversión*, Banco Mundial, 2002.

⁶ Una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas, de la que participan el Estado Nacional, organizaciones civiles, políticas y empresariales, y la Iglesia, con un rol moderador del diálogo que se promueve.

La gravedad de la crisis simbolizada en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 desnudó el hueco: la política se ha corrido de la responsabilidad de programar acciones a partir de los intereses de la comunidad nacional, y las propuestas focalizadas o locales que surgieron en los noventa no resultan suficientes. Se espera una recomposición de la matriz decisional (Boisier, 1998) a mayor escala, y para que esto suceda se deberá aprender de la experiencia, la que contribuirá a cambiar algunas concepciones. El tema ausente pasó a ser tema de agenda. Este es el fenómeno que queremos problematizar y estudiar en esta tesis.

1.3. Presentación de la estructuración de la tesis.

Del mismo modo que la experiencia práctica indujo a la indagación teórica de un problema que se reveló estructural, las reflexiones de Carlos Matus posteriores a su actuación en el gobierno chileno de Salvador Allende se presentan como una opción teórica válida para guiar el proceso de investigación.

Se descubre en sus palabras y en su obra una reflexión sobre aquello que se observa intuitivamente toda vez que la técnica “invade” esa herramienta para la acción que es la política, condenándola como saber poco aséptico, teñido de subjetividad y mala praxis.

En sus palabras se encuentran los fundamentos teóricos que permiten reclamar para la política el lugar de la iniciativa en materia de planes, programas y proyectos, así como la dirección de ese entramado de poder, “jaula de hierro” (Weber, 1997) o “configuración de coacciones” (Elías, 1996), de la cual ella misma deviene prisionera: la burocracia racional.

A partir de sus hipótesis centrales, reiteradas en toda su producción bibliográfica, se detectan el núcleo conflictivo relacionado con el diseño y la implementación de políticas públicas: la relación tan íntima como compleja entre política, gobierno y planificación estatal. El desencuentro entre la

racionalidad política y la racionalidad científica se produce, precisamente, en la teoría y la práctica de la planificación gubernamental.

La hipótesis se presenta como una de las razones que condujo a la Argentina a la resignación de su capacidad de decidir de manera autónoma su futuro. El Estado argentino y su clase dirigente depositaron el destino nacional en manos de decisores externos en nombre del ajuste, la racionalidad o la transparencia. Ante esta situación, no se les reclamó asumir la responsabilidad de la mediación y la conducción estratégica: en diciembre de 2001, simplemente, se les pidió que se vayan.

En la Argentina, los planes nacionales fueron una instancia de integración y consolidación de alianzas intersectoriales. Al perderse ese espacio de diálogo y al diferenciarse los sectores, las representaciones se dirimieron en entrega de ministerios a sectores tradicionales y prácticas clientelares que no contaron con el “dique” de contención que supone dar un rumbo al desarrollo y la asignación de recursos. Durante el mismo período y en forma creciente, fueron los organismos multilaterales de crédito que aportaban el capital para la ejecución de programas los que marcaron el rumbo de las principales políticas públicas, deslegitimando el sistema político formal.

El abandono de la planificación nacional a partir de 1974 dejó un espacio vacante que fue ocupado por la formulación del presupuesto, el diseño burocrático del organigrama, la programación focalizada y la aplicación de medidas de coyuntura, procesos que se realizaron sin una articulación que les otorgara consistencia. El enfoque estratégico y participativo de planificación quedó asociado únicamente a la escala local, donde se lo promovió.

Aún así, las planificaciones locales no lograron la legitimidad y viabilidad institucional esperada, en virtud de la inercia del aparato burocrático municipal, el que continuó aplicando rutinas de elaboración de ordenanzas fiscales y de presupuesto de corte reglamentarista. Salvo en contados casos, estas rutinas también se continuaron aplicando al diseño de

organigramas y planteles de personal, y no se contó con una movilización social detrás del proyecto que permitiera romper estas resistencias institucionales.

En muchos casos, el plan estratégico local actuó como una suerte de “ornamento” o complemento de la gestión por fuera de la realidad cotidiana, y no tuvo expresión presupuestaria ni financiamiento genuino. El financiamiento, si lo hubo, provino de créditos externos y *ad hoc* cuyo origen puede rastrearse en el interés de los grupos dominantes por jerarquizar las estructuras productivas locales para su gradual inserción en la utópica “aldea global” (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

Así, la crisis del 2001 encontró a los estados municipales sin capacidades que los diferenciaron de sus pares provinciales o del Estado nacional. Sin embargo, es importante destacar que, aún en este contexto, los actores locales han internalizado dinámicas de participación y organización que pueden contribuir con la construcción de nuevos hábitos culturales e institucionales.

Principios teóricos y metodológicos en la obra de Carlos Matus

La obra de Matus presenta conceptos teóricos y propuestas metodológicas capaces de sustentar estas hipótesis y dar sentido al análisis de dos experiencias que se asumen como objeto de estudio de esta investigación: el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977, y los planes de desarrollo local de la década que se inicia en 1990.

Matus funda su propuesta teórica en lo que considera un cambio epistemológico fundamental o *revolucionario*: el cuestionamiento *al supuesto básico en que descansa todo el edificio teórico de la planificación tradicional*. Ese supuesto ubica *al actor que planifica fuera o sobre la realidad planificada*, es decir, despojado de la implicación necesaria entre

sus previsiones y las de otros actores que también imaginan un futuro y, en consecuencia, planifican (Matus, 1994: 75).

Para este autor, en la falta de cuestionamiento a este supuesto básico, residen las causas de los magros resultados o la ineficacia de la planificación en América Latina, cuya concepción restringida excluye *la planificación política como sistemática de cálculo*, centra sus posibilidades de previsión en lo económico, y justifica las razones de su fracaso en las deficiencias de las estadísticas, la inexperiencia de los economistas, el desinterés de los políticos, etc. (Matus, 1994: 78).

Carlos Matus señala que la *planificación*, como actividad de cálculo *que precede y preside la acción*, es una actividad política, propia de la acción de gobierno. Define a la planificación como un cálculo racional que acompaña la toma de decisiones y desestima así un *enfoque tradicional* - normativo, tecnocrático y determinístico- en el cual la planificación es una respuesta técnica previa a la acción frente a una realidad lineal y predecible.

Matus concibe un *enfoque estratégico situacional*, según el cual el sujeto que planifica (Estado) está comprendido en el “objeto planificado” (Realidad), en el que además coexisten otros actores que también planifican, logrando una interacción que merece un cálculo estratégico “en situación”.

A partir del cálculo situacional interactivo, que incluye la intencionalidad de todos los actores sociales implicados, surge el problema de los obstáculos y restricciones para llegar a la situación objetivo. Según Matus, en el momento estratégico del proceso de planificación⁷ se busca “*lograr un programa direccional que no sólo sea eficaz para alcanzar la situación objetivo, sino además viable*” (Matus, 1987: 511) en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico, y también en lo institucional organizativo.

Esta dimensión epistemológica de la planificación permite concebirla como la trayectoria hacia una situación objetivo a alcanzar que,

⁷ Matus postula cuatro momentos en el proceso de planificación: *momento explicativo*, *momento normativo*, *momento estratégico* y *momento táctico operativo*. Ver Capítulo 2.

como utopía, guía la acción hacia un telos (Lamo de Espinosa, 2001) asentado en una determinada cosmovisión. La planificación puede ser considerada, entonces, como una herramienta constitutiva de la actividad política y de gobierno, siendo el gobierno el espacio estatal que toma decisiones para la acción. Entendida de este modo, la planificación es el **esfuerzo organizador de la voluntad política** que se produce en el ámbito del gobierno y que tiene sus consecuencias como planificación operativa en el ámbito de la administración, es decir, en el campo de la concreción de las políticas públicas. Esta definición de planificación, al introducir la decisión dinámica propia de la política, amplía las fronteras del racionalismo contenido en la noción de actividad de cálculo presentada por Carlos Matus.

Las afirmaciones de este autor acerca de que *“gobierna quien planifica y planifica quien gobierna”*, y más precisamente, *“quien no planifica, es gobernado, por la contingencia, por otros actores que planifican y tienen voluntades ciertas e intereses ciertos sobre la realidad”* (Matus, 1998: 3), son el punto de partida para el desarrollo del segundo capítulo, en el que presentaremos su teoría y al que denominamos **La planificación como herramienta política**.

Dedicamos en él un apartado específico a los temas de su obra ya enunciados en esta presentación, a sus estudios sobre la previsibilidad de los resultados de un gobierno, y a su consideración de la contingencia y del azar para la reformulación continua de los proyectos, lo que defiende a la planificación de la rigidez y el determinismo tecnocrático (Matus, 1997-1 y 1997-2).

Nos centraremos después en el concepto de planificación estratégica para reconocer la naturaleza política de la planificación. Se introducirán la noción de viabilidad política y el llamado *Triángulo de Gobierno* donde el *proyecto de gobierno*, la *capacidad de gobierno* y la *gobernabilidad* del sistema son los vértices interdependientes. Estas herramientas permiten hacer inteligible la lectura y el análisis de cualquier plan en un sentido genérico, y en el caso específico de esta tesis, la lectura y el análisis del Plan Trienal de la Argentina de 1974 y de los planes de desarrollo local de los

años 90. Posteriormente, al concepto de *viabilidad* de Matus, se incorporará el de *participación*, entendiéndola como un componente de la viabilidad. Como señalan Eduardo Reese y Andrea Catenazzi, *en la medida en que la planificación estratégica participativa se apoya metodológicamente en el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso* (Reese y Catenazzi, 2001: 10).

En este capítulo, también se tomará como referencia a Ezequiel Ander Egg, por ser un autor que reunió, en una sola obra, los principios rectores y los principales conceptos sobre planificación de gobierno. Este autor argentino sostiene que la planificación es una acción en sí misma que, a través del uso de determinados procedimientos, influye *en el curso de determinados acontecimientos con el fin de alcanzar una situación deseable*. Pero además, en relación con lo que nos interesa, Ander Egg agrega que *toda planificación es mucho más que un proceso de racionalidad en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto político, aún cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga y ambigua* (Ander Egg, 1995: 40).

A lo largo de este capítulo se presentarán las definiciones de planificación de un conjunto de autores reconocidos, en las que se vinculan los valores, la ideología y la racionalidad operativa. Estas definiciones surgen de la obra de Ander Egg y de nuestras propias búsquedas.

En este capítulo, aprovecharemos el objetivo pedagógico de la obra de Ander Egg para distinguir los niveles operacionales de la planificación y presentar una tipología de planes basada en el tema, el tiempo y el espacio que cada plan define. La primera categoría permite distinguir la planificación sectorial de la planificación integral; la segunda, define planes de corto, mediano o largo plazo⁸. La tercera categoriza los planes según su extensión territorial o el espacio virtual que definen, cuestión que forma parte de los debates de esta tesis.

⁸ La planificación estratégica situacional supera esta categorización y reúne el tiempo en una línea única, donde la coyuntura es el “presente del futuro”. Algo similar ocurre con los temas y los espacios, pero aún hoy resulta práctico la utilización de estas categorías.

Como se ha mencionado en la explicación del proceso de elección del tema, el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977 constituye la última experiencia de planificación nacional de la historia argentina. El período histórico en el que tiene lugar, en el que la sociedad se organizaba para la conquista de un cambio profundo y de largo aliento (Portantiero, 1989), el proceso seguido para su elaboración y el enfoque estratégico que se insinúa en su estructuración, son los contenidos del tercer capítulo al que denominamos **Los planes nacionales de desarrollo en Argentina: el caso del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977***.

Dos razones de peso llevaron a la elección de esta experiencia como objeto de investigación: la particularidad de un momento histórico en el que amplios sectores de la sociedad participaban de debates referidos a la definición de un proyecto de país, y la prefiguración estratégica que se halla contenida en su enfoque, especialmente en los procesos de concertación y legitimación a través de los cuales se incorporaron al proceso los partidos políticos, las cámaras legislativas, las organizaciones del mercado y la sociedad civil.

En principio, analizaremos el contexto de producción y las características del Plan a través del relato de sus protagonistas, relevados a través de testimonios escritos y entrevistas realizadas entre marzo de 2003 y marzo de 2004⁹. Este análisis comprenderá también los discursos académicos dominantes en el período, los discursos político institucionales registrados en ambas cámaras legislativas entre 1973 y 1974; y la divulgación y comunicación realizada a través de medios periodísticos¹⁰.

El Plan Trienal será abordado con las categorías de Carlos Matus - **proyecto de gobierno, capacidad de gobierno, gobernabilidad y**

⁹ En virtud de las dificultades que presentan las entrevistas orales para la reconstrucción de la memoria histórica - las amnesias, los tabúes y los silencios trabajados por Daniel James (1995)- este instrumento sólo se utiliza como una fuente más entre otras, sin la pretensión de realizar un trabajo enteramente basado en la Historia Oral.

¹⁰ *La Nación*, *La Prensa*, *Clarín*, *La Razón* y *La Opinión*, entre julio de 1973 y septiembre de 1974.

viabilidad-. A estas categorías agregaremos **el tema de intervención, el recorte temporal y el recorte espacial** que configuran el plan.

Los relatos relevados a través de ensayos o entrevistas permiten confirmar la influencia cepalina en la elaboración del Plan Trienal, dato o confirmación que explica, de algún modo, por qué es un plan de gobierno que se centró en los aspectos económicos del desarrollo.

Dado que estos informantes calificados tuvieron actuación en instituciones públicas desde el año 1960, sus relatos ayudan a descubrir un hilo conductor no siempre reconocido entre las ideas y postulados desarrollistas de Raúl Prebisch y el plan que intentó llevar adelante el peronismo en su tercer gobierno.

La llamada Revolución Libertadora suprime en 1955 las oficinas de planificación creadas por Perón. En 1961, con Alvaro Alsogaray como Ministro de Economía de Arturo Frondizi, se crea el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), con lo que se retoma la iniciativa planificadora. Sin embargo, esta iniciativa no estará ligada a íntimas convicciones, sino que será una condición para poder recibir financiamiento de los organismos internacionales de crédito y de la agencia de cooperación internacional de los Estados Unidos de América. Esta voluntad planificadora continuó durante la presidencia de Illia y durante el gobierno militar de Onganía, pero con objetivos diferentes ¹¹.

Este enorme esfuerzo planificador de principios de la década del sesenta cobró impulso en toda América Latina con la firma de la Carta de

¹¹ Alberto Bisso lo relata así: “*En la Argentina, donde la planificación plurianual comenzó con algunos años de anticipación respecto de otros países, se interrumpió en 1955 quebrando la continuidad del Segundo Plan Quinquenal del gobierno de Perón. Luego de un intervalo de seis años se creó en 1961 el Consejo Nacional de Desarrollo, luego conocido como CONADE. En 1966 el gobierno militar de entonces instituyó mediante la ley 16964 un ambicioso Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, cuyo principal órgano administrativo era la Secretaría del CONADE.*” Bisso señala más adelante que un funcionario de Onganía comentaba que el sistema de planeamiento *era tan complicado que aunque el secretario del CONADE y todos sus funcionarios impartían clases, con pizarrón, diagramas y gráficos para explicarlo, la mayor parte de los ministros y secretarios de Estado que se desempeñaron por entonces cumplieron sus ciclos vitales (asunción, discurso, toma de posesión del coche oficial, viaje al exterior, deterioro y renuncia) sin llegar a entenderlo* (Bisso, 1996).

Punta del Este que dio origen, en 1961, a la Alianza para el Progreso, en el contexto de la Guerra Fría y de los peligros que representaba la revolución cubana. Allí se acordaron reformas estructurales y planes de desarrollo que incluían reformas agrarias, fiscales y educativas. Los objetivos y estrategias fueron promovidos y elaborados por equipos políticos y técnicos que surgieron y actuaron en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un organismo de gran influencia en el período. Básicamente, y como respuesta estratégica a la amenaza que representaba la revolución cubana, se promovía el desarrollo de los países latinoamericanos a partir de su industrialización y de las reformas mencionadas. Con la muerte de Kennedy, ese principio inicialmente declarado se redefinió en los hechos, y el Pentágono comenzó a formar la elite represiva que neutralizó todo intento de desarrollo autónomo de la región en la década del setenta ¹².

Las luchas de la resistencia dan lugar, en la Argentina, al breve interregno en el que tiene lugar el tercer gobierno del General Perón. Este experimentado dirigente opta por un nuevo equipo de economistas antes que por los economistas que lo acompañaron en su primer y segundo mandato. El equipo del Plan Trienal estaba formado por Bruno Gelbard, como ministro de Economía, dirigente de la Confederación General Económica; Orlando Dadamo, Secretario de Planificación, Programación y Coordinación Económica a cargo de la conducción técnica del Plan Económico; Benjamín Hopenhayn, Presidente del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), técnico de la CEPAL, director del ILPES entre 1963 y el 1973 y secretario técnico de la Alianza para el Progreso entre el 1960 y 1962; Carlos Leyba, miembro del Partido Demócrata Cristiano, Subsecretario de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía de la Nación en 1973 y responsable de la concertación como vicepresidente del Instituto Nacional de Planificación Económica; Eric Calcagno, fundador de la intransigencia radical, y miembro de la CEPAL, entre otros.

¹² En la Conferencia de Punta del Este, en su discurso del 8 de agosto de 1961, el Che Guevara advierte a los países latinoamericanos sobre el dominio político que encubría la

Este equipo se conformó con quienes el peronismo consideraba dirigentes del empresariado nacional y con técnicos y profesionales del Consejo Nacional de Desarrollo convocados por el Instituto Nacional de Planificación Económica, formados en la escuela cepalina. El Plan Trienal fue un plan de su época: básicamente, se trataba de un plan económico, aún cuando reconociera el rol de la política en las grandes definiciones que lo enmarcaban. Este sesgo económico fue su fortaleza y también su debilidad, cuestión que se explicará a lo largo del capítulo.

Como ha señalado Eric Calcagno, refiriéndose a las características del Plan Trienal, en la entrevista realizada el 12 de marzo de 2004: “*El Plan fue redactado de urgencia: sabíamos que Perón se moría y queríamos fijar la línea económica*”.

Presentado por el ministro de Economía Bruno Gelbard como discurso complementario del discurso central del presidente en el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974, no surgió del debate legislativo, debilidad que también será analizada.

Sin embargo, el Plan abrió un espacio de negociación y concertación capaz de plasmar un proyecto político compartido, basado en el crecimiento económico interno y su equitativa distribución como garantía de una sociedad más justa. Por esta razón, antes que un plan económico es un plan de gobierno basado en una política económica, esto es, una clara convicción política respecto de la producción y distribución de los recursos que da lugar a una programación económica del desarrollo.

El prólogo del Plan Trienal es elocuente en este sentido. Se enfatiza la concertación entre el *Gobierno del Pueblo* y las organizaciones sociales representativas sobre *los instrumentos que hacen al cumplimiento de los objetivos de reconstrucción y liberación nacional*. Es importante señalar que, si bien hay en el texto una referencia constante al propósito económico del Plan, sobre todo en las metas que, en forma recurrente, se ocupan de la

ayuda norteamericana para el desarrollo. Este discurso explicaba la negativa de Cuba a firmar la Carta.

distribución del ingreso, se observa cómo el economista redactor intenta poner la técnica al servicio de la política. En palabras de Benjamín Hopenhayn: “... *un plan es un instrumento técnico al servicio de... es un medio que no debe sustituir la definición política*”. La vocación y el compromiso político y social contenidos en una actividad técnica se observan también cuando Hopenhayn expresa que “*tal vez (la época del Plan Trienal) es la época más rica de mi vida en cuanto al compromiso permanente que tengo con la transformación de la sociedad*”¹³.

El propio Perón, cuando le presentaron el Plan, destacó la semejanza de sus propósitos con los del primer Plan Quinquenal. A fines de 1973, cuando Perón recibe el Plan Trienal de manos de sus mentores, después de felicitarlos, expresa:

“Bueno, muchachos; en el fondo, se plantearon ustedes el mismo problema que nosotros en los años del Consejo Nacional de Posguerra, que es cuál es el pequeño margen de libertad que tiene un país relativamente pequeño como el nuestro, en medio de la lucha de los dos grandes poderes mundiales. Ahora tenemos un solo superpoder, nuestra incidencia es aún menor, pero la cuestión sigue siendo la misma”.¹⁴

Sin embargo, y también en relación con la acción política contenida en un proceso de planificación, debe tenerse en cuenta que el Primer y Segundo Plan Quinquenal son *presentados* por Perón, quien asume su comunicación al pueblo argentino a través de sus discursos en el Congreso. En el caso del Plan Trienal, es Perón quien *recibe* el Plan de manos de un equipo técnico, a quienes trata con un paternalismo elocuente. En 1946, con la presentación del primer Plan Quinquenal, Perón define un plan de gobierno y por lo tanto inaugura un modo diferente de impulsar políticas públicas (Berrotarán, 2004: 15). En 1973, Perón confía a este equipo de

¹³ Testimonio tomado de la entrevista a Benjamín Hopenhayn realizada por el periodista Fabián Bosoer, publicado en Clarín en la Sección Opinión el domingo 23 de marzo de 2003, en un apartado titulado “*Cómo definir políticas propias en un mundo en guerra*”, diario Clarín, en marzo de 2003.

¹⁴ Extraído del reportaje a Benjamín Hopenhayn, *op.cit.*

economistas la elaboración del Plan, por lo que el anclaje político es débil desde el inicio pero se debilita aún más a medida que se deteriora la salud del líder, hasta un relegamiento elocuente a partir de su muerte. En septiembre de 1974, el Plan Trienal aparece por última vez como noticia, y nadie sabía ni intuía entonces que la planificación nacional del desarrollo dejaría de realizarse.

En el cuarto capítulo, denominado **Los planes de desarrollo local: la ciudad como *comunidad imaginada***, se presentará el surgimiento y auge del desarrollo local, base y fundamento de numerosas iniciativas de planificación municipal en Argentina, especialmente a fines de los ochenta y en la década de los noventa. Por razones que se tratarán de exponer a lo largo del capítulo, estos planes ocuparon un espacio vacante en materia de planificación del desarrollo, y seguramente la crisis sistémica en esta materia esté dado, entre otros motivos, por un reemplazo a todas luces imposible, dado que en todo caso las escalas nacional y local son escalas de planificación complementarias y concurrentes, pero nunca intercambiables.

El desarrollo local aparece como una respuesta posible frente a la creciente responsabilidad que deben asumir los gobiernos municipales a partir de la transferencia de competencias que realizan el Estado nacional y los Estados provinciales. Se argumenta entonces que los gobiernos locales deben ser promotores activos del desarrollo social y económico de sus territorios.

Este proceso pareció vincularse con tendencias que se vivían al mismo tiempo en Europa, donde también desde la década del 80 se asistió a *la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico en globalización, como motor de las innovaciones y la cultura* (Dockendorf en Catenazzi y Reese, 2001: 4).

Como han explicado García Delgado y Casalis, *el desarrollo local como paradigma y como visión romántica acuñada en los '90, consideraba al desarrollo local como una respuesta efectiva para planificar el desarrollo frente la retirada del Estado nación, limitar los efectos de la*

globalización sobre las estructuras productivas locales y, a la vez, permitir una adecuada inserción de las ciudades en la 'Aldea global' (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

Esta mirada, que podríamos denominar “ingenua”, explicó dos fenómenos diferentes con los mismos argumentos: mientras la ciudad europea, sobre todo la española, regresaba a sus raíces en tiempos de desaparición de otras posibilidades identitarias y bajo la influencia de una creciente Comunidad Europea, en América Latina se proponía una descentralización que en algunos casos se encontró sin ciudades donde volcar la descentralización pautada en los planes pactados con los organismos internacionales de crédito.

Existe al respecto una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas: *mientras la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial (Catenazzi y Reese 2001: 3).*

Algunas de las propuestas locales de la última década se asentaron sobre análisis endebles y apresurados y, en los peores casos, renegaron de nuestro recorrido histórico en materia municipal. La mayoría de las veces, consultoras y equipos técnicos y académicos propusieron, con las mejores intenciones, la implementación acrítica de modelos probados en un hemisferio con situaciones territoriales e institucionales muy diferentes.

Jordi Borja, mentor de la experiencia barcelonesa centrada en el desafío que supuso acondicionar la ciudad para la realización de los Juegos Olímpicos (recordar el feliz slogan: *Barcelona, ponte guapa*), es autor de numerosos artículos sobre desarrollo local. Desde estos textos, asume que:

los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad, (...) de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos

entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos (aunque para ello) deben superar el burocratismo, en el peor de los casos caciquismo y corrupción (Borja y Castells. 1997:19).

Paradójicamente, como señalan E. Reese y A. Catenazzi, autores que orientan teóricamente este capítulo, “dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reapareció una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado ‘eliminar’ del instrumental de las políticas públicas: la planificación” (Catenazzi y Reese, 2001: 5).

En la década del noventa, la planificación sufrió un proceso de **focalización y localización**, lo que dio lugar a *formas emergentes* de estructuración del gobierno y la gestión pública (Garretón, 2002: 22). La planificación integral de gobierno fue analizada, estudiada y llevada a cabo sólo en el ámbito local. En ese ámbito, la planificación estratégica fue presentada como una forma de gestión estatal novedosa que permitió visualizar una nueva frontera estado-sociedad, donde la definición y ejecución de políticas públicas obedeció a estrategias entre actores antes que a normas impuestas por un centro de poder al conjunto social. Sin embargo, nada se dijo entonces de los pactos sociales que, aún con limitaciones, acompañaron las experiencias de planificación a nivel nacional, entre ellas la del Plan Trienal. Nada se dijo, tampoco, acerca de que el método de planificación estratégica ideado por Matus -y utilizado por muchos autores de lo local- fue pensado para la escala nacional. De este modo, la **participación** apareció como una “novedad” que aportaba la planificación local, y no como algo propio de la adopción de un **nuevo enfoque**, aplicable a cualquier escala.

Aún cuando se realicen estas aclaraciones, lo que es seguro es que el paradigma del desarrollo local se esforzó por implantar un modelo de planificación que no cometiera los errores recurrentes en las experiencias de

planificación soviética y latinoamericanas, proponiendo partir de una decisión surgida de abajo hacia arriba. En este sentido, Reese y Catenazzi afirman que “los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social” (Catenazzi y Reese, 2001: 5).

El razonamiento dominante postuló que si el Estado se constituía como una entidad lejana respecto de las necesidades y aspiraciones locales porque su dimensión burocrática lo convertía en un aparato ineficaz, debía asignar a la propia localidad la autonomía necesaria para diseñar su planificación con la participación de los actores directamente implicados en ella.

Este razonamiento encierra dos supuestos que sería conveniente revisar y que serán desarrollados en este capítulo. El primero consiste en omitir que el ámbito local también se organiza a través de un Estado y que por lo tanto es capaz de reproducir los mecanismos de poder centralizado que caracterizan al Estado provincial o nacional. En consecuencia, la amenaza de autoritarismo de estos planes no depende de la escala sino de sus formas de concebir lo político. El segundo, refiere a que el grado de desagregación estatal y, por ende, de descentralización administrativa, no asegura *per se* una planificación más eficaz, dado que los proyectos de desarrollo surgen de comunidades que se definen como tales sin importar la escala territorial que las contiene o que definen.

Develar la paradoja de la escala es un propósito de este trabajo. Para ello, presentamos como hipótesis que **el auge de la escala local como la más apropiada a la hora de planificar, no fue un fenómeno azaroso sino político**. La escala territorial de los proyectos es una definición **histórica, política y social**.

Para fundamentar esta hipótesis, este capítulo presenta el concepto de *comunidad imaginada* (Anderson, 1993: 23) como clave de lectura de las escalas territoriales de los planes. Este concepto permite resaltar el hecho de

que las comunidades territoriales, objeto de la planificación del desarrollo, no son un hecho natural, sino social, política e históricamente construido.

En este sentido, se demostrará que la comunidad nacional que prevaleció en América latina antes del auge del ámbito local no puede ser desestimada, tal como postulan algunos autores de lo local a la hora de pensar el desarrollo. La importancia del Estado nacional en el momento de “imaginar una comunidad” y por lo tanto de configurar una identidad, será abordada desde los postulados de Benedict Anderson.

Habiendo sustentado la hipótesis anterior con las reflexiones teóricas expresadas, en el quinto capítulo, denominado **Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica**, se tomarán como referencia dos municipios argentinos que elaboraron planes de desarrollo local (Moreno y Rafaela), para señalar las fortalezas y contradicciones del modelo municipal de los años 90. En cada una de estas experiencias, el concepto de “desarrollo local” adquiere diferente significado en virtud de la relación que sostienen con el contexto, aspecto que no se ha resaltado en la literatura que abunda sobre la materia.

Estas experiencias mostrarán el límite del desarrollo local tal como fue concebido en los noventa. Se observará que los proyectos de gobierno locales no pueden desvincularse de la gestión gubernamental a otras escalas, lo que centra el debate en el rol de las provincias y la nación.

Finalmente, en el capítulo seis, **Contribuciones de la experiencia de planificación gubernamental para planificar la complejidad**, se presentarán los aportes que surgen de las experiencias bajo estudio y se precisará el tipo de planificación que en cada caso se observa, señalando sus fortalezas y debilidades y el rol que jugaron las decisiones políticas en la acción programática.

A partir de estas contribuciones, se postularán nuevas concepciones y modalidades para planificar la complejidad. Por el reconocimiento que se hará de la escala nacional como escala válida a la hora de planificar, se propondrán enfoques que superen tentaciones normativas y centralistas.

La redefinición de la planificación tendrá que poner en manos de la política una herramienta que le sea más propia. Seguramente, ya no haya que hablar de planes sino de agendas estratégicas o grandes objetivos de gobierno, lo que permitirá a la política expresarse según sus virtudes originales en todas las escalas, incluidas las supranacionales.

1.4. Tres hipótesis y una metodología para abordar los procesos de planificación gubernamental.

El presente apartado tiene un claro objetivo instrumental: presentar las hipótesis de partida y la metodología de contrastación de estas hipótesis con la realidad observada, lo que permitirá contar con algunas tesis preliminares que interpelen algunos supuestos y certezas que hoy conforman el corpus teórico y metodológico de la planificación de gobierno con enfoque estratégico.

1.4.1. Hipótesis y preguntas

A lo largo de este estudio, en el marco de las preocupaciones que lo originan y el campo teórico delimitado, se intentarán probar algunas hipótesis y dar respuesta inicial a algunas preguntas, las que se presentan a continuación:

a) La planificación nacional que se formula en la Argentina hasta 1974 no logra viabilidad por la concepción tecnoeconómica que la sustenta. Esta concepción no prioriza la formulación política y el cálculo estratégico, al tiempo que la reunión de las capacidades que se necesitan para lograr su viabilidad se centra en la búsqueda de capacidades técnicas, reduciendo las capacidades políticas a los vínculos o respaldos necesarios para el despliegue de lo técnico. Esta debilidad de la planificación gubernamental, si bien es propia de los avances y limitaciones que caracterizaba por

entonces a esta herramienta, colabora con su crisis como tecnología de gestión en un contexto que inhabilita al Estado como ámbito de orientación de la interacción social y económica. Quienes promovieron el desprestigio del Estado encuentran en esta crisis un justificativo funcional: se infiere y se concluye que la forma de planificar y gestionar en el ámbito nacional rigidiza las decisiones del Estado y lo alejan del ciudadano, al tiempo que, para cumplir con su rol de facilitador del intercambio económico, ya no resulta necesario orientar, proyectar o planificar la acción social, dado que la sociedad o los actores económicos se orientan a través de los intereses que expresan en sus intercambios. Gradualmente, la planificación gubernamental cedió su lugar a los programas económicos, y, finalmente, a las medidas económicas. Este fenómeno generó un espacio institucional vacante que fue ocupado por expresiones subordinadas y desarticuladas de planificación, tales como la presentación del presupuesto, el diseño burocrático del organigrama, la programación focalizada y las medidas de coyuntura. Por este motivo, en la Argentina, los elencos gubernamentales nacionales y la ciudadanía carecen de una “memoria institucional” - experiencia acumulada y dispositivos institucionales- y capacidades consecuentes en materia de planificación. En este contexto, el enfoque estratégico y participativo de planificación se asocia a la escala local, donde se lo promovió.

Sin embargo, el Plan Trienal 1974 –1977, a partir de la experiencia de concertación que lo antecede y de los espacios de participación que abre, revela los primeros intentos de planificación estratégica, así como el primer encuentro entre una visión política y un programa de gobierno de factura técnica. La experiencia de “diálogo” con el presupuesto y los esfuerzos de legitimación y participación que lo acompañaron, pueden dejar aprendizajes y contribuciones relevantes.

También pueden considerarse los aprendizajes que deja el fracaso de su instalación como proyecto de gobierno, en virtud de su convivencia con otros proyectos en el mismo gabinete y la debilidad del liderazgo presidencial a la hora de respaldarlo. Así, el proyecto de gobierno se revela

como un fenómeno independiente de las tecnologías de gestión que eventualmente puedan utilizarse como soporte, para situarse claramente en el campo de la acción política. Este principio colabora en la descripción de todos los proyectos que convivieron en el último gobierno de Perón, y con la observación de las tensiones que se generaron entre ellos y las causas por las que uno de los proyectos logra coronarse como hegemónico.

El proyecto que finalmente prevalece demuestra que la capacidad técnica se torna irrelevante a la hora de la construcción de la viabilidad: las capacidades necesarias para su sostenibilidad son de naturaleza política.

b) La planificación local que se promovió en los noventa asumió las ciudades como comunidades naturales, en virtud de la proximidad geográfica de sus habitantes. Según esta escuela, esta pertenencia comunitaria “natural” actúa como motor del proyecto compartido. Sin embargo, las planificaciones locales de los noventa no lograron la legitimidad y viabilidad institucional esperada, en virtud de la inercia de un aparato burocrático municipal que, en una suerte de efecto cascada, reproduce la elaboración reglamentarista de la política tributaria y presupuestaria, del organigrama y el plantel de personal. Pero también, y fundamentalmente, porque la planificación local no puede reemplazar los proyectos regionales y nacionales ausentes, ni contar con una comunidad *ex ante* como dato natural que procede de la vecindad: las comunidades son construcciones políticas, sociales y culturales que, en todos los casos, son *comunidades imaginadas*, tal como las define Benedict Anderson. Por otra parte, cuando los hubo, los planes locales fueron una suerte de “adorno” o complemento de la gestión, sin expresión presupuestaria o financiamiento genuino. El financiamiento, si existió, provino de créditos externos y *ad hoc* cuyo origen puede rastrearse en el interés de grupos hegemónicos por jerarquizar el nivel local. Aún en este contexto, los actores locales han realizado aprendizajes que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de encarar procesos de planificación gubernamental: las dinámicas de participación y

organización y el enfoque estratégico pueden contabilizarse en el “haber” de estas experiencias.

La tesis que afirma que el poder local, a diferencia del poder central, es el que puede lograr democracia y pluralismo por la proximidad del ciudadano, y que es en este ámbito donde se pueden elaborar planes estratégicos, postula una falsa confrontación basada en una concepción naturalista de las relaciones sociales, dado que en cualquier caso estamos frente a *comunidades imaginadas*¹⁵ de orden simbólico. El espacio local es un ámbito novedoso y estratégico a la hora de programar acciones, ya que es allí donde están surgiendo nuevas identidades y sujetos, pero este espacio no invalida –al contrario, necesita– la formulación de proyectos integrales de mayor escala.

c) Finalmente, cualquiera de estos proyectos refieren a comunidades, movimientos y organizaciones que definen territorios reales y virtuales, cuyas demandas se expresan como un entramado complejo y dinámico, por lo que deben preverse modalidades de planificación adaptadas a contextos de turbulencia social. Esta expresión se da en espacios de conversación permanentes, por lo que debe tenerse en cuenta la naturaleza política y comunicacional del ámbito donde se elaboran los proyectos de gobierno.

Las preguntas que se intentarán responder tendrán relación con este desafío de reconfiguración de la acción programática: todo lo que conocemos, toda nuestra débil memoria institucional, está anclada en un enfoque tecnoeconómico de la planificación, y si bien Matus ha hecho denodados esfuerzos por mostrarnos su naturaleza política, aún no hemos encontrado el tipo de formulación que mejor se adapta a esta naturaleza. Si bien algunos autores amplían las fronteras de la planificación estratégica situacional y se arriesgan a proponer “agendas de gobierno” o “estrategias país”, estamos poco familiarizados con presentaciones breves, dinámicas y en permanente elaboración de las voluntades de gobierno.

¹⁵ Benedict, A., *op.cit.*

En el marco de las nacientes ciencias del gobierno que anunciaba Carlos Matus -provocando un corrimiento de las ciencias administrativas y promoviendo un diálogo fluido con las ciencias sociales y políticas-, los proyectos de gobierno deberán superar las recomendaciones de una planificación estratégica que, aún con todos sus avances, complejiza una tarea propia del arte de gobernar sin agregarle valor ni aportarle eficacia, al menos la necesaria para que el actor político se desprenda de la “intuición” o la “improvisación”, términos con los que se descalifica un estilo de conducción. Este “estilo”, a pesar de no contar con “reconocimiento oficial” por parte de la academia, es el que todavía muchos prefieren.

Una sencilla guía de gestión, una agenda de eventos, una lista de prioridades o una definición del perfil nacional a proponer en un sistema de conversación, pueden colaborar mucho más que las ecuaciones técnicas, las que deben estar por detrás –nunca por delante- del discurso de gobierno.

1.4.2. Una metodología para observar el fenómeno de la planificación gubernamental

En los primeros apartados, se justificó el estudio de la planificación estatal en Argentina por la oportunidad que abre al logro de dos propósitos concurrentes: conocer las características que la configuran y las “lecciones aprendidas” y contribuciones aplicables a la programación gubernamental en el presente.

Para este cometido, se dieron las razones por las que se eligió, como referencia, el *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, del que se estudiarán las variables que lo caracterizaron a partir de las categorías de análisis que aporta Carlos Matus.

Del mismo modo, se justificó el estudio de la *planificación local* promovida en los 90, a la luz de las mismas categorías, como referencia ineludible y de múltiples aristas que ha dejado aprendizajes y puede iluminar el camino a seguir. Los casos de planificación municipal relevados

por el estudio “*Diseño de una propuesta metodológica para implementar en los municipios el planeamiento estratégico orientado al desarrollo productivo local*” realizado por el Consejo Federal de Inversiones en el bienio 1999-2000, especialmente el plan de gobierno de Moreno, y entre los casos municipales relevados y presentados por el grupo Sophia en la publicación “*Planificación estratégica municipal-Modelos participativos de gestión*” del año 2000, se observará la experiencia de Rafaela, lo que se complementará con el Diagnóstico municipal de la provincia de Buenos Aires realizado por el Instituto Provincial de la Administración Pública. Se tratará de señalar cuáles son los aprendizajes y contribuciones que dejan las experiencias presentadas y las realidades que se observan a seis años de una década que priorizó la planificación local como método de gobierno y gestión del desarrollo.

Tanto en el caso del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional* como en los casos municipales se realizarán dos caracterizaciones: **caracterización del contexto histórico, político y social**, incluyendo ideas y concepciones vigentes en el momento de su surgimiento y **caracterización del proceso de planificación** propiamente dicho. Estas caracterizaciones se realizarán a partir de las siguientes técnicas de recolección de datos:

a) análisis documental y de contenido de fuentes primarias y secundarias.

b) entrevistas semiabiertas. Dado que el estudio se orientará a través de variables, se opta por una semiapertura de manera que las preguntas cerradas remitan a valores discretos de las variables, y las abiertas permitan obtener datos complementarios o no previstos.

c) Análisis de diagnósticos y caracterizaciones realizados en el marco de otros estudios e investigaciones.

Caracterización del proceso de planificación

Una vez realizada la caracterización contextual, se realizará una caracterización del proceso de planificación a la luz del triángulo de gobierno propuesto por Matus: las categorías **proyecto de gobierno**, **capacidad de gobierno** y **governabilidad** servirán para recorrer el sistema de gobierno en su vinculación con el sistema social.

Para hacer inteligibles estas categorías, se utilizarán categorías operacionales. Para conocer el *proyecto de gobierno*, se observará especialmente su **enfoque** -normativo o estratégico-, para cuyo conocimiento se relevarán los acuerdos alcanzados, las concepciones subyacentes y las metodologías declaradas y aplicadas en el diseño, ejecución, comunicación, monitoreo y evaluación del plan.

Asimismo, se tipificará el plan según su alcance temático, su recorte temporal y su escala territorial. En virtud de las hipótesis centrales, se relevará el territorio y la comunidad que se definen en cada caso, la valoración que se realiza de escalas menores y la integración a sistemas mayores que se postula. Se estudiará las *comunidades imaginadas* presentes en el discurso de cada plan, y las capacidades técnicas y políticas para llevar adelante el proyecto, prestando especial atención al liderazgo del proyecto, como *capacidad de gobierno* irremplazable.

En materia de *capacidad de gobierno*, también se prestará atención a los **dispositivos de planificación** previstos -oficinas de planificación especializadas, conformación de mesas de concertación, asambleas u otros dispositivos-. El alineamiento **plan – presupuesto** se considerará especialmente en este apartado, observando los recursos asignados por los presupuestos públicos o por vía de otros financiamientos.

En cuanto a la *governabilidad*, se observará el comportamiento social frente a la propuesta de gobierno, a partir de la observación del **apoyo externo e interno** que logra la propuesta. Se revisará, en este campo, la **legitimidad** alcanzada, observando si el proyecto es legitimado a través de

normas del poder administrador o de proyectos de ley, si se explicita en el discurso de apertura de asambleas legislativas del período, en la ley de ministerios o normas equivalentes y/o en documentos legislativos, administrativos o técnicos de la institución responsable. Este marco legal se asumirá como una expresión de respaldo, tanto de los miembros de un gabinete, como de los representantes legislativos de una comunidad, sin perjuicio de que este marco legal sea indicador de otras fortalezas del plan (sostenibilidad en el tiempo, anclaje institucional, entre otras).

Asimismo, se revisará la **participación e integración de voluntades políticas, sociales y económicas** y las estrategias de **comunicación** desplegadas.

La *governabilidad* del sistema se observará desde el inicio hasta la finalización del proyecto, revisando la relación período planificado - período de vigencia y las causas externas e internas de la finalización o del estado actual del proceso.

Con esta información, se procederá a la **caracterización de los procesos de planificación**. Se postulará o presentará el perfil de cada proceso, entendido como el conjunto integrado de sus principales características.

En cuanto a los **aprendizajes y contribuciones** dejadas por las experiencias bajo estudio, éstos se relevarán a través de preguntas a informantes calificados y la lectura de testimonios relevantes. Asimismo, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias, se observarán cuáles son los principales aportes que pueden aprovecharse para la configuración de un nuevo paradigma.

Estos aprendizajes y contribuciones permitirán reflexionar sobre el derrotero histórico reciente de la planificación gubernamental, para ensayar luego posibles redefiniciones conceptuales y metodológicas.