

7.

Conclusiones

El interés por el análisis del proceso de planificación gubernamental en Argentina en la segunda mitad siglo XX se origina en las dificultades que ha ocasionado, en el desarrollo de las políticas públicas, el desencuentro entre la Política y la Gestión Pública.

La *despolitización de la acción política*, invadida por la acción técnica en nombre de su modernización, especialmente durante las décadas de los ochenta y noventa, ha traído aparejada la autonomización del Estado respecto de la Sociedad. Frente a esta realidad, el estudio de la planificación gubernamental durante los últimos treinta años del siglo XX sirvió para reconocer los vínculos entre acción política y gestión pública en diferentes experiencias del período.

En el caso del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977* puede reconocerse, aún en sus imperfecciones, la vigencia de este vínculo, a partir de una planificación nacional de desarrollo que respondía a un proyecto político de país. Esta experiencia subordina la naturaleza técnica de la planificación al hecho de gobierno que la origina, postulando un rol para la racionalidad política y otro para la técnica.

Esta investigación se ha orientado a demostrar cómo el origen, auge y declinación de los planes nacionales de desarrollo obedece a las posibilidades que en cada momento tuvieron y al poder que en cada momento reunieron los actores políticos en pugna. A partir de este “juego de la política”, la planificación se traslada del ámbito nacional al ámbito local y, en el ámbito nacional, queda circunscripta a temas y destinatarios focalizados. A partir de los años 80 y 90, el abandono de la función reguladora del Estado nacional en materia económica y social que proponía el modelo de desarrollo del mundo unipolar, alentó formas de gobierno y gestión concebidas desde las ciencias de la administración, a las que no se les reconoció su naturaleza política.

Sin embargo, a partir de la desestructuración social cuyo síntoma más conocido es la crisis de gobernabilidad de fines de 2001, en ámbitos académicos y políticos se volvieron a escuchar recomendaciones sobre la necesidad de contar con un proyecto nacional.

A fin de realizar propuestas para el direccionamiento de la acción de gobierno, se han analizado dos experiencias que se consideran fronteras paradigmáticas. Esas dos experiencias históricas concretas, el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977, y los planes de desarrollo local durante los años 90', específicamente el *Plan de Gobierno de Moreno*, permiten reconstruir el derrotero de la acción de planificación a lo largo de un período más amplio que el que abarca el auge de los paradigmas en los que se inscriben: el desarrollismo *tardío*¹, en el primer caso, y el desarrollo local, en el segundo. Creemos que la lectura de este recorrido es el aporte sustantivo de esta tesis.

En este sentido, la teoría contenida en la producción bibliográfica de Carlos Matus es el sustento teórico metodológico que ha permitido profundizar el análisis de estos dos momentos relevantes en la historia de la programación de políticas en la Argentina. Las reflexiones de este autor, posteriores a su participación en el gobierno de Salvador Allende en Chile en el período 1970-1973 y originadas en la interrupción de esa experiencia, devuelven a la política la iniciativa en materia de proyección y dirección estatal.

Los estudios de Matus sobre la relación entre racionalidad política y racionalidad científica en la planificación de gobierno han permitido abordar el problema para el caso argentino. Su apuesta metodológica ha consistido en la revisión crítica de los supuestos sobre los que se asentaba la planificación normativa tradicional. Con su revisión puso en evidencia cómo la planificación normativa colaboró con la declinación de la planificación nacional del desarrollo, al reducirla a una cuestión técnica desvinculada de un proyecto político.

¹ Esta definición no ha sido elaborada con rigor conceptual. Se la utiliza al solo efecto de inscribir la experiencia del tercer gobierno peronista en el período histórico que alentó los desarrollos nacionales, aún cuando se le reconozcan diferencias con los proyectos antecedentes, ya comentadas en el tercer capítulo.

A partir de su teoría, la responsabilidad por los magros resultados de la planificación en América Latina no se atribuye a la planificación como instrumento en sí mismo, sino a los rígidos supuestos sobre los que se edificó la planificación tradicional, entre los que se destacan la centralidad de la previsión económica como respuesta técnica y lineal a una realidad compleja e impredecible.

A partir de la revisión de estos supuestos, la planificación comienza a ser concebida con un enfoque estratégico situacional, como instrumento político a través del cual el Estado, intentado superar las contingencias, planifica en interacción con otros actores que también planifican, ya no por fuera o encima de la Sociedad a la que destina el desarrollo de sus políticas, sino dentro de un entramado que contiene el conjunto de intereses en juego, y por lo tanto al conjunto de sujetos que planifican.

Cuando Matus develaba las contradicciones epistemológicas de la planificación normativa, se inscribía en los cambios metodológicos a los que asistía el conjunto de las Ciencias Humanas y Sociales a partir de 1970. Esa crisis de paradigma reestructuró el modelo científico, y a partir de esta reestructuración el sujeto que analiza o estudia una realidad está inmerso en esa realidad que su conocimiento interpela. Esta nueva realidad alcanzó también a la teoría de la planificación.

La definición de la planificación como actividad de cálculo estratégico que precede y preside a la acción, tal como fue acuñada por Carlos Matus, se ha ampliado en esta tesis al definirla como el esfuerzo organizador de la voluntad política que prescribe condiciones a la gestión técnica y operativa del sistema político administrativo.

Las variables que Matus construyó para caracterizar el sistema de gobierno y la planificación estratégica -*Proyecto, Capacidad de Gobierno y Gobernabilidad*-, desagregadas en dispositivos de planificación, equipos, responsables, viabilidad, presupuesto, legitimidad, participación y comunicación, nos ha permitido un análisis cualitativo de los planes que hemos seleccionado para mostrar avances en la comprobación de las hipótesis centrales que han guiado esta investigación. Asimismo, categorías

tales como el tema, el enfoque, el recorte temporal y la escala de la planificación, nos han permitido ampliar este análisis.

Respecto de las hipótesis, a lo largo de este trabajo hemos sostenido que la planificación no es una técnica instrumental despojada o ajena a un sistema axiológico, desde el momento en el que es un instrumento cuyo sentido se alcanza cuando se pone al servicio de un proyecto de gobierno.

En el tercer capítulo, hemos mostrado que el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977 ha sido un plan nacional e integral de gobierno que, aunque sustentado en las teorías cepalinas del desarrollo, se orientó, a partir de un proyecto político expreso, hacia la distribución de la riqueza. Este proyecto optó por la intervención estatal para el fortalecimiento del mercado interno, el incremento salarial, el impulso de la producción y la apertura de mercados alternativos.

El análisis de las fuentes primarias, los testimonios y documentos escritos así como del texto del Plan bajo las categorías antes expresadas, nos ha permitido señalar que el Plan Trienal se anticipa en parte a una planificación con enfoque estratégico situacional. La serie de reuniones de diálogo y concertación previas a su formulación entre los partidos políticos y las instituciones que representaban las fuerzas del trabajo y el mercado, evidencia la vocación por llevar adelante un plan concertado que contuviera en sus objetivos las aspiraciones y los intereses de los grupos sociales que estas instituciones representaban o al menos decían representar.

Sus propuestas para el desarrollo integral, la definición de un período de tres años para alcanzar las metas fijadas, su escala nacional que subordina a las provincias y los municipios en una forma que hoy sería impensable, y el cuerpo de leyes que acompañó su puesta en marcha, lo convierten en el último plan integral de gobierno de nivel nacional que se haya elaborado e implementado en nuestro país. Por otra parte, el hecho de que la ejecución presupuestaria acompañara el cumplimiento de las metas previstas, más en los hechos que a partir de los proyectos de ley presentados ante por el Congreso, nos revela, entre otros indicadores, las acciones estratégicas que se llevaron a cabo para lograr su viabilidad.

Sin embargo, el Plan contenía resabios de un tipo de planificación tradicional de claro sesgo economicista, revelador de un enfoque centralista y normativo. Por esta razón, hemos realizado una síntesis histórica que muestra la teoría sobre la que se asentaron los planes de desarrollo del período, elaborada por los equipos reunidos por la CEPAL. Los postulados originales de Raúl Prebisch, referidos a la relación centro-periferia y el desarrollo “natural” que alcanzarían los países en vías de desarrollo a partir de la Alianza para el Progreso en el contexto de la Guerra Fría, fueron rebatidos por otros teóricos de la misma escuela y, a partir de ese mítico debate, se recomendó la intervención política de los Estados para crear las condiciones de su propio desarrollo. El equipo que formuló el Plan Trienal, como evidencian los relatos, provenía de esa formación y había participado de ese debate, pero sus integrantes también habían avanzado en nuevas producciones teóricas y habían manifestado, con anterioridad a 1973, su preocupación por la justa distribución de la riqueza. Como señalaron oportunamente Hopenhayn y Calcagno, era un equipo comprometido en la elaboración de un proyecto político y un modelo de desarrollo situado.

Respecto de los dispositivos de planificación que componen la capacidad de gobierno, se ha destacado la fuerte presencia institucional del INPE dentro del Ministerio de Economía, como ámbito coordinador del Plan, reveladora de una confianza excesiva en las respuestas técnicas para la elaboración de ese proyecto y ese modelo de desarrollo.

Para la viabilidad del Plan, y en términos de apoyo interno, se contaba con una importante legitimación legislativa, a partir de la aprobación de leyes marco y la presentación del Plan en la apertura de las sesiones ordinarias de 1974. Sin embargo, hemos señalado que esta presentación fue realizada por el ministro de Economía y no por el Presidente, un dato revelador de que la legitimidad no provenía de una definición unívoca del líder y de que en el gabinete este proyecto convivía con un concierto de propuestas que buscaban ampararse en el carisma del General Perón. En cuanto al apoyo externo, se observa una escasa preocupación por las relaciones con los poderes hegemónicos del período, mientras se valoraron los intercambios con países no alineados de economías de menor escala.

El recorrido histórico por los planes de desarrollo nacionales entre 1955 y 1973 nos ha permitido mostrar que, con excepción de las iniciativas del Plan Nacional de Desarrollo de 1965, todos ellos se inscribieron dentro del condicionamiento que implicaba para el desarrollo de nuestro país la presencia de un nuevo actor: el capital norteamericano. También se observa cómo las políticas alternadas durante las dictaduras y los gobiernos semidemocráticos fueron el resultado de las alianzas y tensiones entre los sectores predominantes que invadían constantemente al Estado sin poder consolidar un proyecto hegemónico, pero siempre inclinando la balanza hacia la preeminencia del mercado externo sobre el interno. Y, finalmente, se observa cómo la resistencia de la sociedad contra un gobierno autoritario logró evitar el predominio de un sector de la clase dominante aliado al capital internacional, dando origen al proyecto de gobierno de 1973.

Una *capacidad de gobierno* con fortaleza sostenida hasta los albores de 1974 se resquebrajó internamente y evidenció la heterogeneidad de políticas, planes y propósitos que componían el gobierno peronista. Esta situación se evidenció en la presentación de los valores y principios que animaban al gobierno (a través del documento *Modelo Argentino*), con independencia de un programa de acción (representado por el Plan Trienal), expresiones ambas que fueron resistidas con la misma intensidad y finalmente interrumpidas y malogradas por las fuerzas internas que se propusieron un cambio de rumbo.

Esta debilidad en la capacidad gobierno condicionaba y era condicionada por una situación que, en un principio, parecía estar bajo control a través de la concertación, y que sin embargo estalló sin miramientos: la *governabilidad*. Desde el momento de su regreso, Perón debió conciliar una y otra vez los enfrentamientos entre los antagonismos ideológicos del movimiento que conducía. La concertación pareció, en un primer momento, un instrumento válido y eficaz para operar esta conciliación, y mientras Perón pudo contener los sectores contrapuestos en sus intereses y aspiraciones, las chances de elaboración e implementación de un plan de gobierno parecían aumentar. Pero cuando uno de los sectores

comprometidos interfería con su interés individual la continuidad de la concertación, la interpelación de los sectores asalariados se hacía presente.

Mientras la situación de los precios se mantuvo estable, fue posible la contención de las aspiraciones de los sectores contrapuestos. Pero cuando la crisis internacional del petróleo amenazó con el desabastecimiento y repercutió en los precios internacionales, el Estado no pudo subsidiar los compromisos salariales asumidos por el sector privado y la crisis de gobernabilidad se manifestó de modo irrevocable.

Las palabras que dedicó Perón a su gabinete económico a fines de 1973, ya citadas en la Introducción, son el preanuncio del limitado margen de autonomía de un Estado en un escenario donde predomina un único modelo:

“...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.”²

En el cuarto capítulo de esta tesis, hemos desarrollado argumentos que pretenden demostrar cómo la interrupción de los planes nacionales fue el producto del predominio de nuevos enfoques y criterios internacionales en materia de desarrollo. Durante las décadas del 80 y 90 hicieron su aparición emprendimientos focalizados y localizados tal como lo prescribía una concepción que renegaba de Estados centralistas y burocráticos, así como de la escala nacional para el diseño del desarrollo. Así, si negar las prácticas de planificación, éstas se utilizaron sólo para el diseño de proyectos focalizados y localizados, y si bien en ambos se valoró el enfoque estratégico, la dimensión integral sólo se mantuvo en el ámbito local.

² Reportaje a Benjamín Hopenhayn 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*”, realizado por el periodista Fabián Bosoer.

La declinación de los planes nacionales de desarrollo a partir de la dictadura militar de 1976 fue la consecuencia de la institucionalización de un nuevo proyecto económico centrado en la desregulación del comercio exterior y en la preeminencia de la actividad financiera por sobre la actividad productiva.

A partir de entonces, y a pesar de algunas iniciativas ocasionales, la planificación fue ignorada y sólo se manifestó como hecho declamatorio. La ausencia de proyectos nacionales alentó el diseño de proyectos regionales, pero estos proyectos alentaron, en la mayoría de los casos, privilegios arbitrarios a partir de la consolidación de “santuarios geográficos”. Asimismo, el desaliento por la falta de apoyo nacional frustró algunos esfuerzos regionales legítimos, como fue el caso del plan de desarrollo de la provincia de Misiones. La concentración del interés nacional en el desarrollo urbano, reflejo de los objetivos de gobierno del período, favoreció una “modernización” que se preocupó por la construcción de autopistas y playas de estacionamiento y por la erradicación de villas, para la reubicación de sus habitantes fuera de los límites de la ciudad y en tierras de menor valor.

A mediados de la década del 80 y a pesar de la elaboración de algunos planes de alcance nacional nunca concretados (1987-1991), la planificación se concentró en proyectos focalizados que recomendaron los organismos internacionales de crédito. Los programas y proyectos sectoriales irrumpieron en un Estado débil para la integración social a través de la distribución, con falta de liquidez y sin capacidad de contención de las necesidades sociales, situación que se vio agravada por un renovado endeudamiento.

A fines de los años ochenta, desconociendo la Resolución N° 44/210 de la Asamblea General de 1989 que instaba al sistema de las Naciones Unidas a adoptar una programación con orientación nacional basada en el diálogo entre los actores implicados, la política crediticia de los organismos del sistema continuó respondiendo a los intereses hegemónicos.

Así, la planificación estratégica fue valorada y promovida por estos organismos sólo en proyectos focalizados y en planes de gobiernos locales, legitimada por principios supuestamente democráticos y pluralistas, mientras el propio Estado desalentaba los proyectos de gobierno contrapuestos con el modelo neoliberal. Ese Estado no deliberó sobre las alternativas posibles para una inserción menos devastadora en el escenario y la era global, por el contrario, asumió enfáticamente las políticas indicadas por los organismos internacionales, las que se expresaron en la apertura económica, la privatización de los recursos, el ajuste de los salarios y la focalización de las políticas sociales, abriendo el juego a la especulación financiera y la desestimación de las inversiones productivas.

Los argumentos teóricos en favor de la planificación estratégica local ponían énfasis en los beneficios que, para la integración y participación de las comunidades o de los actores sociales implicados, promovía un tipo de programación “realizada de abajo hacia arriba”, con autonomía en la toma de decisiones en el marco de un proceso de descentralización. Las ciudades emergieron como ámbitos donde la proximidad hacía más transparentes y fluidos los vínculos entre actores sociales y políticos, garantizando un enfoque estratégico. Las experiencias europeas exitosas en esta materia fueron tomadas como referencia del enfoque que se proponía.

El paradigma de desarrollo local emergente de estos supuestos no consideró que cada comunidad puede desarrollarse sólo en las condiciones que le imprimen sus recursos y capacidades, por lo que no siempre es posible su reproducción. En la Argentina, la mayoría de los municipios se caracterizaban por la ausencia de proyectos políticos expresos y dispositivos de planificación, una alta burocratización, capacidades institucionales débiles y hábitos clientelares muy arraigados. Esta situación, que hemos sintetizado a partir del diagnóstico realizado por el Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires, demostraba que los aparatos institucionales locales no estaban preparados para el desarrollo local que se propiciaba.

Por otra parte, el auge de los planes de desarrollo a escala local fue la consecuencia del abandono del Estado de sus funciones esenciales, bajo el

supuesto de que cada comunidad podía alcanzar por sí misma el bienestar de su población si sus propósitos eran estratégicamente planificados. La idea de que la incertidumbre planteada por la globalización sería superada con el fortalecimiento del espacio local para su mejor integración dentro de la “aldea global”, ocultaba que los Estados nacionales y provinciales trasladaban sus principales responsabilidades a los estados municipales en función de una mayor eficiencia en el uso de sus recursos.

Hemos dedicado un apartado a la dimensión ideológica de la escala local propuesta, porque la consideramos central a la hora de evaluar las posibilidades de desarrollo. **Para que una escala despliegue sus capacidades, es indudable que las principales decisiones se deben tomar en escalas superiores a ésta.** Un ámbito local depende de las instituciones de la escala siguiente, y es allí donde debe desplegarse la acción política de los actores interesados. Es altamente sospechoso que estas escalas mayores recomienden recluirse en las propias posibilidades y potencialidades, sobre todo ante problemas de desarrollo de muy difícil solución, a los que puede aplicarse la Ley de Ashby: *a problemas complejos, sistemas complejos*. La disociación entre las nociones de Estado y Nación así como la asociación directa entre territorios jurídicamente delimitados y la idea de unidad cultural ha permitido eludir, dentro del paradigma de desarrollo local, el hecho de que las comunidades locales no son naturales, sino que se construyen a lo largo de la historia, inscribiéndose a su vez en comunidades simbólicas ampliadas, tal como ha sido, en nuestro caso, la comunidad nacional. Estas *comunidades imaginadas*, tal como las definió B. Anderson, comparten un cuerpo de valores, creencias y hábitos culturales con unidades regionales y nacionales que exceden el ámbito local. Las comunidades imaginadas se construyen cultural e históricamente y por lo tanto, los proyectos o aspiraciones de futuro que puede imaginar una ciudad o un pueblo en Argentina se inscribe dentro de proyectos nacionales y supranacionales más amplios. Esos proyectos, como unidades de destino colectivo, trascienden los ámbitos territoriales sobre los que actúan los Estados como representaciones jurídico políticas. Esa trascendencia de unidades amplias y difusas pero activas como cuerpos de ideas, creencias y valores, está en el origen de la idea de Nación.

Así, la crisis social de 2001 puso en evidencia que una planificación estratégica elaborada con precisión técnica pero circunscripta al ámbito reconocido como “local” no puede contener las necesidades básicas ni las aspiraciones de comunidades desintegradas a nivel regional y nacional. Desde el punto de vista político, la crisis también puso en evidencia el abandono de los municipios por parte del Estado nacional. A partir de este abandono, los proyectos locales no pudieron resolver la situación que plantearon las deudas de los gobiernos municipales con organismos multilaterales de crédito. Para la solución política de la situación que esta deuda provocó, se tuvo que recurrir al Congreso de la Nación.

A pesar de estos problemas, los aprendizajes dejados por las experiencias de desarrollo local se observan en las dinámicas de participación que se probaron y los procesos de capacitación puestos en marcha, así como en los dispositivos de planificación y los sistemas de evaluación y comunicación instalados. A partir del “refugio de la política” en esta escala, se llevaron adelante experiencias de organización de voluntades gubernamentales y sociales, las que resistieron el avance de la acción técnica que se observaba en el ámbito nacional.

Para dar entidad al paradigma de desarrollo local, hemos desarrollado en el capítulo quinto la experiencia de planificación estratégica del distrito de Moreno. Las categorías que definen este tipo de planes nos han permitido destacar sus contribuciones y debilidades así como mostrar los alcances de alguna de las hipótesis planteadas, fundamentalmente la que hace referencia al problema de la escala de la planificación.

Hemos señalado que la irrupción de los planes de desarrollo local contribuyó intencionalmente con la *despolitización de la política*, invadida por una tecnificación prevista para garantizar la eficiencia de las políticas públicas. En algunos casos, la ruptura del vínculo entre lo político y lo técnico permitió la irrupción de consultoras privadas o equipos académicos en la administración local, los que oscilaron entre recomendaciones de eficiencia administrativa y la aplicación del paradigma del desarrollo local tal como lo concibió su mentor, Jordi Borja. En otros casos, como el de

Moreno, fueron los actores políticos los que asumieron la responsabilidad de planificar y organizar la gestión.

El Plan de Gobierno de los años 1997 y 1998 y del quinquenio 1999-2003 de Moreno muestra su fortaleza, en términos de organización de la voluntad política, en la postulación de tres ejes de acción: Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Desarrollo del Territorio y la Producción. La organización de los programas a partir de estos ejes demostró el esfuerzo organizador al que hacíamos referencia y la presencia de la voluntad política en los niveles superiores de la planificación.

El Plan es una síntesis detallada de los programas o contenidos que se proponía organizar y coordinar en una primera etapa: algunos programas elaborados por la Provincia, otros pautados los organismos internacionales y otros específicos adecuados a las necesidades del distrito.

El Plan Quinquenal 1999- 2003 fue precedido por un diagnóstico realizado sobre la base de las opiniones de sectores militantes, y avanzó en las posibilidades de participación social en la implementación de sus programas.

Hemos señalado que si bien muchos de los programas se financiaban con fondos de la Nación, la Provincia y los organismos internacionales, el presupuesto anual municipal los reconoce y apoya, con lo que se observa otra vez que la iniciativa política prevalece y conduce las acciones de carácter técnico y económico.

El recorte temporal de dos períodos anuales y uno quinquenal permite advertir acerca de un planeamiento estratégico pensado para el mediano y largo plazo. La falta de precisión en las metas e indicadores de medición en el documento del Plan, a partir de las reflexiones que hemos volcado en el último capítulo, ya no serán tomadas como una debilidad, sino como un preanuncio de las nuevas formas de planificación gubernamental, las que deben dejar que la programación operativa discurra por otros documentos y piezas comunicativas.

Una planificación formulada según los parámetros técnicos recomendados en el período, como es el caso de Moreno, encuentra su límite en la escala local, la que quizás fue la única opción posible, tal como hemos comentado. Moreno es un distrito que pertenece al área metropolitana de Buenos Aires, con todos los problemas y desafíos que esto representa. Un distrito con un escaso presupuesto proyectado en base al estímulo del incremento fiscal, a la coparticipación provincial y a los fondos afectados de programas nacionales e internacionales, no pudo contener las necesidades de los sectores sociales que pretendía integrar en el momento en el que se presentaron las situaciones desencadenantes de la crisis. Si la planificación hubiera estado integrada a un proyecto regional y nacional, la crisis y el endeudamiento hubieran sido afrontados por el sistema en su conjunto, posibilitando otro tipo de contención de los sectores cuya precariedad social puso en evidencia la crisis de gobernabilidad en diciembre de 2001.

Si bien el plan de Moreno contaba con la voluntad política de un gobierno con capacidad de liderazgo, el presupuesto no logró financiar de modo autónomo su proyecto. No obstante, la capacidad instalada a través de los dispositivos de planificación y capacitación constituyen aportes significativos.

En relación con la gobernabilidad, la agrupación política gobernante contaba con un declarado apoyo popular sin adversarios a los que “ceder” espacios de gobierno, así como con el apoyo del oficialismo provincial. Por esta razón, la crisis de este aspecto se relacionará con la escala del proyecto. En cuanto a la legitimidad del plan, ésta se asentó en una responsabilidad política expresamente asumida por el intendente municipal, pero se ha advertido la ausencia de ordenanzas o decretos de aprobación y la preeminencia de una legitimidad fáctica.

En cuanto a la participación, se previeron canales y estrategias que, si bien no alcanzaron a absorber los embates de la crisis, se instalaron como dispositivos de gestión permanentes. La comunicación se vehiculizó a través de medios audiovisuales e informáticos que acompañaron la realización de

reuniones y audiencias. El problema de la escala llevó a una escasa presencia en medios nacionales con llegada al distrito.

La principal contribución de este tipo planificación es, sin duda, la consideración de lo local como un ámbito estratégico para la programación de acciones, a partir de la definición de identidades y proyectos a esa escala. Pero esta contribución no podrá aprovecharse sin antes haber aprendido que la aparición de esta escala no ha sido “natural” ni casual, sino el resultado de una voluntad política orientada a la declinación de los proyectos nacionales.

Finalmente, si las experiencias de planificación elegidas se analizan en conjunto, puede observarse que, en ambos casos, **la acción política es la que determina las posibilidades finales de la acción técnica, mientras la acción técnica nunca determina la acción política.** Las experiencias elegidas han reunido las capacidades técnicas con las que se contaba en cada período, en el primer caso, a través de la CEPAL y los equipos profesionales del CONADE absorbidos por el INPE, y en el segundo caso, a través del convenio con la Subsecretaría de la Función Pública y el IPAP y la reunión de un gabinete económico de primer nivel. En ambos casos, los equipos técnicos externos e internos trabajaron en armonía, tal como lo comentan los informantes calificados en el primer caso y de lo que podemos dar fe a partir de la propia experiencia, en el segundo caso. En ambas experiencias, se reconoció la iniciativa y la conducción de la política, pero se desestimó la naturaleza propia de esta actividad y se sobreestimaron las posibilidades de la acción técnica.

A partir de los aprendizajes y contribuciones dejados por los planes de desarrollo nacional y local analizados, hemos esbozado algunos criterios para la construcción de nuevas formas de programación. En este sentido, esta tesis ha hecho hincapié en la recuperación de la política, de su buen ejercicio o su “buen hacer”, como elemento fundante de nuevas propuestas de planificación.

Hemos explicado cómo la retórica antipolítica que privilegió al Estado mínimo no pudo suplir la necesidad de regulación estatal en la actividad económica. Por esta razón, y a fin de despolitizar la acción estatal,

la técnica fue presentada como la garantía de la eficiencia administrativa en el ámbito público, uno de los valores, junto con la transparencia, expresamente asumido por el modelo neoliberal.

La crisis económica y social, que fue también la crisis del modelo neoliberal, recuperó para los discursos académicos, políticos y sociales el valor de un proyecto de desarrollo basado en concepciones propias y en relaciones simétricas de poder. Esta síntesis supone la conformación de bloques continentales-regionales que comparten procesos económicos-sociales semejantes, capaces de asumir la lucha por mejores condiciones de inserción en la nueva concertación mundial.

Por otra parte, la recuperación de la política supone la elaboración de proyectos que conciban al desarrollo como un derecho de los pueblos, lo que supone dejar de lado ideologías que sobrevaloran la responsabilidad individual en la consecución del desarrollo humano.

La recuperación de la política y de su contenido ético significa superar la etapa de denuncia de su “mal hacer” para la construcción de un paradigma que integre no sólo a los partidos políticos sino también a las organizaciones sociales en un proceso de concertación y negociación dinámico y permanente. Asimismo, significa recuperar la raíz ética y política de la acción técnica, no ya para alcanzar la virtud de la eficiencia, sino para contribuir con un proyecto inclusivo de país.

En ese sentido, despojándonos de los supuestos aprendidos acerca de los sistemas de planificación, hemos valorado las recomendaciones para la construcción de una matriz decisional sinérgica de Sergio Boisier, en la que los planes, programas o agendas pasan a ser herramientas de decisiones macropolíticas tomadas en espacios de diálogo y concertación. Esa matriz, de elevada complejidad por su esencia democrática y participativa, prescribe lineamientos para las políticas desde arriba, pero avanzando hacia acciones más operativas a través de un flujo sistemático de información.

La voluntad política expresada a través de ese flujo de información requiere de la reunión de equipos de trabajo con responsabilidades de gobierno y de diseño programático capaces de establecer relaciones

permanentes entre los objetivos del proyecto político y la gestión de programas. Ese proyecto político, definido como organización de voluntades, se configura a través de un sistema de conversación en el que los actores políticos intercambian y construyen argumentos sobre el desarrollo y que, a partir de este intercambio, acuerdan objetivos y agendas. En el marco de este diálogo, estos actores pretenden para sí un aumento de la influencia de su decisión o un aumento de su “soberanía”, la que convive con otras soberanías en el mismo espacio de actuación. Estas “otras soberanías” no necesariamente expresan su voluntad en forma clara e inteligible y, además, no siempre están dispuestas a participar del sistema de conversación.

El dirigente político se instala en este sistema de conversación para ir al encuentro de otras voluntades y “soberanías”, mientras la acción técnica se adapta al proyecto de gobierno que va surgiendo, aportando los instrumentos para su viabilidad.

Los actores políticos deben asumir las responsabilidades que se originan a partir de su participación en el sistema, referidas a la implementación de lo acordado, el diseño de dispositivos de gestión y el despliegue de estrategias de información, comunicación y movilización social para la legitimación del proyecto político colectivo. El vínculo permanente entre acción política y gestión pública recuperará, para la política, el diseño de una organización estatal alineada al proyecto de desarrollo que va surgiendo, con unidades organizativas y canales administrativos al servicio de una propuesta que los justifica.

Para avanzar en este tipo de acción política y gubernamental, es necesario apostar a la formación para el cambio cultural de los actores políticos, estatales y sociales. Esta formación deberá reconocer que las comunidades se configuran a través de un relato sobre su origen y su futuro, el que justifica la organización de un Estado en la escala territorial que cada comunidad imagina para sí en el concierto regional y mundial. El fortalecimiento de esta noción es una apuesta contracultural, crítica de la naturalización de los modelos preestablecidos. El modelo de desarrollo y

gestión estatal es una opción ética y una decisión política antes que una prescripción científica.

La Plata, octubre de 2006.