



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES**

TITULO DE LA TESIS:

**La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias
del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un
nuevo paradigma**

AUTOR:

Claudia Alicia Bernazza

DIRECTOR:

Dr. Alejandro Rofman

CO-DIRECTORA:

Dra. María Teresita Bonet

Octubre de 2006

Indice

1. Introducción

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

1.2. Motivaciones para la nominación de un tema.

1.3. Presentación de la estructuración de la tesis.

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

2. La Planificación como herramienta política.

2.1. La teoría de Carlos Matus como contexto para la configuración de un nuevo paradigma. La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno. Estilos de liderazgo.

2.2. La planificación estratégica como expresión de los cambios hacia un nuevo paradigma. Antecedentes históricos y definiciones posibles. Componentes, categorías y niveles operacionales.

3. Los planes nacionales de desarrollo en Argentina: el caso del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977.*

3.1. Los planes nacionales de desarrollo en la Argentina. Contexto de su surgimiento.

3.2. La planificación del desarrollo: el rol de la CEPAL.

3.3. La planificación del desarrollo argentino: el CONADE y la irrupción del tiempo político.

3.4. El camino de la concertación para un proyecto político. Inicios del tercer gobierno de Perón.

3.5. El *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977* a la luz de las categorías de la planificación estratégica.

3.6. Reflexiones preliminares.

4. Los planes de desarrollo local: la ciudad como *comunidad imaginada*.

4.1. Surgimiento de los planes locales en Argentina.

4.2. El paradigma del desarrollo local: descripción y análisis del modelo municipal de los noventa.

4.3. La ciudad como *comunidad imaginada*: el debate en torno de la escala.

4.4. Consideraciones preliminares.

5. Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica.

5.1. Situación y perspectivas de los gobiernos locales. Los municipios en la Argentina. Concepciones y modelos municipales. Diagnóstico institucional.

5.2. El plan de gobierno de Moreno a la luz de las categorías del planeamiento estratégico.

5.3. La planificación local en contextos favorables: el caso Rafaela.

5.4. Consideraciones preliminares.

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

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

6.2. La planificación de gobierno en la Argentina reciente. Fortalezas y debilidades.

6.3. Nuevas formas de planificar: hacia un cambio de paradigma. Recuperación del vínculo entre la acción política y la gestión pública. Formación para el cambio cultural.

7. Conclusiones

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.

Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos (2001). “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en *Revista del CLAD*, Caracas. *Reforma y Democracia* N° 19.

Ander Egg, Ezequiel (1995). *Introducción a la planificación estratégica*, Buenos Aires: Lumen.

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

Beck, Ulrich. (1996). “La modernidad reflexiva” págs.223-260, en Beriain, J. (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Antrhopos.

Berrotarán, Patricia (2004). “La planificación como instrumento: políticas y organización en el estado peronista (1946-1949)”, en Berrotarán, Patricia; Rougier, Marcelo y Jáuregui, Aníbal. *Sueños de bienestar en la Argentina. Estado y Políticas Públicas durante el peronismo 1946/1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Bisso, Alberto (1996). “Las lecciones de tres "tigres" y el caso argentino: condiciones políticas y sociales de ciertas políticas de desarrollo económico”, en Cuaderno CEPAS N° 6, *Centro de estudios de política, administración y sociedad*. Asociación de Administradores Gubernamentales.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Edoitorial Taurus.

Boisier, Sergio (1998). “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, 5-18.

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

Clichevsky, Nora y Rofman, Alejandro (1989). “Planificación regional y urbana en la Argentina. Una revisión crítica.”, en Ciudad y Territorio N° 79-1, enero-marzo 1989, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Elías, Norbert (1996). *La Sociedad Cortesana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

García Delgado, Daniel y Casalis, Alejandro (2005). “Desarrollo local protagonico y proyecto nacional”, en *Proyecto nacional y desarrollo local*, en prensa, Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios.

Garnier, Leonardo (2004). “El espacio de la política en la gestión pública”, en Bresser-Pereira, L.; Cunill Grau, N; Garnier, L.; Oszlak, O.; Przeworski A. (2004): *Política y gestión pública*, Buenos Aires: CLAD, Fondo de Cultura Económica.

Garretón, Manuel Antonio (2002). “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, Revista de la CEPAL N° 76.

Gosovic, Branislav (2001). “Hegemonía intelectual mundial y Programa Internacional de Desarrollo”, en *Revista Cooperación Sur*, N° 2, PNUD. Nueva York.

Guerrero, Omar (1999). *Del estado gerencial al estado cívico*. México D.F.: UNAM.

James, Daniel (1995). “El 17 de Octubre” en Torre, Juan Carlos (comp.) *El 17 de Octubre*. Buenos Aires: Ariel.

Lamo de Espinosa, Emilio. (2001). “Un esquema de teoría social. Parentesco, trabajo y comunicación.” IV Encuentro de teoría sociológica. Oviedo, julio de 2001.

Matus, Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno.* Caracas: **Fundación ALTADIR.**

Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente.* Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-1). *El líder sin Estado Mayor.* Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-2). *Los tres cinturones de gobierno.* Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1998). *Método PES,* Caracas: Fundación ALTADIR.

Medina Vázquez, Javier (2000). “Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional”, Serie Gestión Pública N° 5, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.

Ohiorhenuan, John (2000). “Aprender a escuchar, escuchando para aprender: enfoque en participación del desarrollo de programas”, Revista Cooperación Sur N° 2, PNUD, Nueva York.

Portantiero, Juan Carlos (1989). “Economía y política en la crisis argentina:1958-1973”, en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional.* Buenos Aires: Cántaro.

Ramos Torre, Ramón (1994). “Del aprendiz de brujo a la escalada reflexiva: el problema de la Historia en la Sociología de Norbert Elías”, Págs. 27-54, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Universidad Complutense de Madrid, N° 65, enero-marzo.

Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990). *Turbulencia y planificación social*, Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.

Weber, Max (1997). *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes consultadas

Diario Clarín (2003). Sección Opinión, 23 de marzo de 2003, entrevista a Benjamín Hopenhayn.

Banco Mundial (2002). “Perspectivas de la economía mundial y los países en desarrollo 2003: las oportunidades globales se activan con la inversión”.

Plan Fénix (2002). “Propuestas para el desarrollo con equidad”, en *Revista Enoikos*, Año X, Número 20, Buenos Aires.

2.

La Planificación como herramienta política

2.1. La teoría de Carlos Matus como contexto para la configuración de un nuevo paradigma. La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno. Estilos de liderazgo.

En este capítulo presentaremos el corpus teórico elaborado a lo largo de muchos años por el economista Carlos Matus¹. Las reflexiones teóricas que aquí se analizan, en su obra se presentan fragmentadamente, con reiteraciones y modificaciones que intentaremos sintetizar.

Quizá el prólogo a la primera edición de *El líder sin Estado Mayor* (Matus, 1997) sea el texto que mejor expresa el punto de partida para la formulación de una teoría crítica de la planificación gubernamental. En él, Matus rebate la teoría del Estado mínimo, esencial en la concepción política del neoclasicismo, y rescata a los partidos políticos como pilares del sistema político democrático pero señala, a la vez, la necesidad *de revolucionar el estilo de hacer política y el estilo de gobierno*.

Para lograr ese cambio, se trata de evitar tanto la invasión de la técnica sobre la política, como el dogmatismo de las ideologías y de la acción política sin método. Las palabras de Pascal abren sus primeras conclusiones: *Hay dos extravagancias: excluir la razón, e incluir sólo la razón. Las ciencias sin ideología son un barbarismo tan peligroso como la ideología sin ciencias* (Matus, 1997).

En este primer apartado desarrollaremos el origen y el contexto de la formulación de la teoría de Matus, su ruptura epistemológica con los supuestos de la planificación tradicional, la teoría de la planificación como instrumento de gobierno, la relación entre política, planificación y gobierno que trasunta todo su relato, y el denominado triángulo de gobierno.

¹ Carlos Matus nació en Chile el 19 de noviembre de 1931. Fue Ministro de Economía y Presidente del Banco Central durante la presidencia de Salvador Allende. Vivió la cárcel y el exilio. Hasta su muerte en 1998, fue presidente de la Fundación *ALTADIR, Alta Dirección*, con sede en Caracas, Venezuela, y desde allí asesoró a gobiernos nacionales, provinciales y municipales de América latina sobre planificación y gobierno. Su formación de base fue en economía, obteniendo su licenciatura en Harvard. Se ha relacionado con planificadores y dirigentes políticos argentinos, para quienes ha dictado cursos, a través

En 1987, en la primera edición de *Adiós, Señor Presidente*, Carlos Matus escribe una simbólica y comprometida carta dirigida Presidente de Chile, Salvador Allende, en la que sintetiza el motivo constante de sus preocupaciones fundamentales:

*“Desde muy joven y a lo largo de muchos años de servicio público pude reflexionar desde variadas y encontradas posiciones sobre el arte y las ciencias de gobierno. Fui estudiante universitario, fui asesor, fui su Ministro, fui profesor e investigador, trabajé como técnico y tuve altas responsabilidades políticas, actué como defensor de su gobierno y también como opositor a la dictadura, y recorrí, en desorden y en diversas geografías, varias veces en mi vida ese **ciclo de aprendizaje entre técnica, academia y política práctica** antes de poner por escrito estas reflexiones...” “Acumulé casi igual número de fracasos que de éxitos. Aprendí de ambos, de manera que los últimos vinieron después que los primeros. Dos años en los campos de concentración de la dictadura me ayudaron a comprender la miseria, la ingratitud y la nobleza humana, así como la transitoriedad del poder” (Matus, 1994: 1-2).*

En esa carta, quizá como promesa de reparación de una deuda, menciona cómo el trágico final de una experiencia de gobierno, aún en un contexto internacional empeñado en la obstrucción de todo proceso de desarrollo latinoamericano de signo popular, se debió también a la falta de preparación teórica tanto de los políticos como de los técnicos²:

“Usted supo que gobernar era una tarea dura, mucho más compleja y de naturaleza distinta a la de ganar elecciones. Usted constató que estábamos impreparados para gobernar. Usted vivió la incompreensión entre técnicos y políticos. Usted fue víctima del ideologismo extremo que dividió a sus partidarios y los incapacitó para adoptar una estrategia y una línea táctica que encauzara coherentemente el gobierno. Usted no pudo ver como se derrumbó el mundo que sirvió de guía a un tercio de sus adherentes” (Matus, 1994: 2).

de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), representante de la Fundación Altadir en Argentina y difusora de su obra.

² Considero necesario señalar que Matus crea su teoría a partir de una autocrítica a un proyecto cuyo fracaso no se debió a causas internas, sino a un escenario internacional que no será abordado en esta tesis. Su autocrítica se aprovechará para explicar el marco conceptual de esta tesis, pero de ningún modo supone una presentación de las causas que terminaron con el gobierno de Salvador Allende.

Con el objetivo recuperar la política y de reflexionar críticamente sobre la debilidad de las ideologías y el *barbarismo tecnocrático* emergido a partir de *la crisis de la razón que no puede combinar bien los valores con la ciencia*, Matus aborda a la ciencia y la técnica de gobierno para contribuir a *despejar el camino del rescate de las ideologías hacia la razón tecnopolítica* (Matus, 1994: 3).

Al indagar sobre las causas de la debilidad de las democracias latinoamericanas, centra la atención en la *mediocridad* de un estilo político que carece de teoría y método de gobierno. Esta conclusión que reitera y desarrolla a lo largo de su obra, surge de las profundas reflexiones posteriores a su experiencia de gobierno en Chile durante los años comprendidos entre 1970 y 1973. Con pretensión de ecuanimidad, califica a esa acción de gobierno como *honesto, sacrificado, con gran seriedad para enfrentar los problemas que presentaban las minorías poderosas*, pero con un proyecto incorrecto.

Para el pensamiento de Carlos Matus en los años 80', el proyecto del equipo del presidente Salvador Allende fue, en sus palabras, *estatista*.³ Ese estatismo se debió a la convicción -signo de una época- que la democratización de la economía o la formación de una gran área de propiedad social generaría las condiciones de igualdad que harían perdurable el sistema democrático.

La autocrítica a esa concepción del proyecto político se expresa al señalar que la subestimación de un mercado al que era necesario sustituir, se debió a cierto desconocimiento de la realidad y al intento de aplicación de un modelo concebido internacionalmente y no a partir de la realidad nacional. Textualmente:

“nosotros creíamos que con formar una gran área de propiedad social, democratizábamos la economía, pasábamos por alto nuestros problemas, menospreciábamos el mercado. En realidad nosotros pensábamos que el mercado era algo que casi teníamos que sustituir, era también el signo de aquel tiempo, en general en aquella época los proyectos políticos no eran autóctonos, eran traídos desde afuera (entrevista a Matus, 1998).

³ Entrevista realizada a Carlos Matus por Ricardo Daelecsandris el 21 de mayo de 1998 para el programa *Dialogando* del Canal Plus satelital, en ocasión del dictado del *Seminario Iberoamericano sobre Planificación Estratégica Situacional* en la ciudad de Buenos Aires.

A partir de la crisis ideológica y científica del proyecto socialista europeo, Matus advierte acerca de una oportunidad que se presenta por primera vez en la historia latinoamericana, y de *un espacio de libertad para pensar por nosotros mismos en lo que es un proyecto progresista* (entrevista a Matus, 1998).

Cinco son los problemas fundamentales del sistema político de los países latinoamericanos que inducen a Matus al descubrimiento de uno mayor: *la falta de una teoría y ciencia de la política*. En primer lugar, señala que la política en nuestros países está desenfocada de la gente, se dedica a resolver los problemas que genera la dinámica política y no los de la sociedad; en segundo lugar, la dirigencia política cree que bastan la improvisación, la experiencia, el buen sentido y la profesión que ha adquirido en la Universidad para gobernar mientras que hay ciencias y técnicas de gobierno que se han ido desarrollando a lo largo de los años y que los políticos ignoran. Hay, entonces, una disfunción de segundo orden: *no saben que no saben y por eso no pueden aprender*; en tercer lugar, en nuestros países predomina la falta de ética y la corrupción como subproducto de la mediocridad del sistema político; en cuarto lugar, los partidos políticos, son *clubes electorales, no tienen centros de formación de sus dirigentes, no tienen centros para pensar su país*; en quinto lugar, son sistemas ultracentralizados y por lo tanto, muy distantes de la gente.

Matus asegura que el conjunto de estos problemas que ha producido la desacreditación de la política y el alejamiento de quienes tienen vocación para pensarla y ejercerla, se debe ya no al mito de lo ético, *sino al mal diseño de las reglas del juego que invitan a la corrupción y a la deshonestidad*.

Sin embargo, su principal apuesta en relación con lo que nos interesa destacar, pone el centro de atención en el arte de hacer política, entendiendo por arte toda creación que también incluye al pensamiento racional:

“Por supuesto que yo no voy a sostener un punto de vista tecnocrático de la política, nada más lejos de eso. La política es un arte, y ese arte lo tiene cierta gente y no lo tiene otra gente y eso genera liderazgo. Pero no hay ningún arte en el mundo, de la cultura, de la danza, de la música que no tenga un aspecto de Ciencia, Y creo que los dirigentes políticos están ignorando completamente la dosis de Ciencia que tiene

la política y esto responde a cómo se hace Ciencia y qué es lo que hace la Universidad. La universidad se compartimenta entre departamentos que parcializan la Ciencia, pero la realidad no reconoce esos departamentos, tiene problemas que cruzan esos departamentos, y trabajar con problemas en la práctica crea problemas teóricos que la Universidad y los políticos ignoran. Hay un problema de fundamentos, de método que se debe resolver. Hoy no creo que haya ciencia que sea soporte de la política.” (entrevista a Matus, 1998).

Este diagnóstico de la situación le permite a Matus, detectar el principal problema y formular sus críticas a las formas de planificación de gobierno aún vigentes. Sobre estas críticas comienza a delinear una nueva teoría basada en un cuestionamiento a los supuestos teóricos que sustentaban la planificación tradicional. En ese sentido, en la entrevista citada afirma:

“La forma en la que se debe analizar un problema estructurado en la realidad no tiene nada que ver con cómo a nosotros nos enseñaron las cosas: las variables no son precisas, la relación de las variables son imprecisas, la solución de los problemas es situacional. Lo que es bueno para unos es malo para otros: ¿con qué método resolvemos eso? No es por casualidad que un excelente economista fracase rotundamente cuando hace política porque no tiene cómo analizar el intercambio de problemas que se genera cuando yo tomo una decisión económica y pago un costo político o a la inversa. ¿Cómo se analiza eso, cómo se trabaja con incertidumbre, cuando ocurren sorpresas. No es un cálculo preciso ni técnico. No es sólo es un problema de gestión ni es sólo político, es tecnopolítico. los técnicos formados en la vieja escuela de administración no saben de planificación estratégica, cómo van a modernizar los, estados si no saben diseñar sistemas de alta responsabilidad. Si no lo saben los técnicos menos lo pueden saber los políticos” (entrevista a Matus, 1998).

En sus discusiones con compañeros de trabajo de Naciones Unidas fieles a la planificación tradicional, Matus elabora dos premisas que lo llevan a la formulación de nuevos preceptos para la teoría de la planificación. Esas premisas suponen que el proceso de comprensión de la teorías que contradicen los paradigmas establecidos es tan brusco y doloroso en algunos casos como imposible en otros, pero casi nunca gradual:

“las teorías se rompen como el cristal y hasta ese momento parecen imbatibles” (Matus, 1994: 6); y además, que los técnicos, siempre adheridos a situaciones acotadas, se vuelven reacios a nuevas formas de pensamiento, y que los políticos desconocen la importancia de la planificación moderna como herramienta principal de su trabajo.

El autor relata cómo el original de *Adiós, Señor Presidente* “fue escrito en un mes, a toda prisa, sorprendido, irritado, cercado por un muro de prejuicios, en ofensiva contra la mentalidad determinística, convencido de las limitaciones del tecnocratismo” (Matus, 1994: 6), y cómo su verdadera intención era “acercar la teoría a la práctica, escapar del estrecho círculo de los economistas”⁴ y ampliar el campo de la realidad abarcando los conceptos que la planificación tradicional cercena.

Retomar la conducción de la acción

Señalábamos en el capítulo introductorio que Matus centra su propuesta metodológica en el cuestionamiento al supuesto básico de la teoría de la planificación tradicional. Según ese supuesto, *el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican* (Matus, 1987: 88).

En primer lugar Matus parte de las preguntas que en relación al futuro realiza cualquier ciudadano de un país, *¿estamos caminando hacia donde queremos?, ¿sabemos lo que queremos?, ¿hacemos lo suficiente para alcanzarlo?* El tema de fondo de su planteamiento consiste en las posibilidades de interpelación de la acción humana, individual o colectiva, frente a las fuerzas externas que la exceden. Esas fuerzas, la sociedad como interacción o entramado de interdependencias que mueve el curso de las cosas por encima de la intención de los individuos, es representada por Matus como *la corriente de un río que puede arrastrar los acontecimientos hacia un terminal desconocido* por los hombres, o puede ser modificado por la acción consciente de los hombres hacia la dirección deseada:

⁴ Aquí se observa también cómo Matus es hombre de su época: la planificación es la planificación de la economía, aún cuando se haga desde una nueva teoría social y política, tal como postulaba la CEPAL y el pensamiento desarrollista hegemónico entre los grupos planificadores de América latina por entonces.

¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vida pudieron ser evitados o resueltos (Matus, 1987: 15).

La sencillez de esta pregunta como planteo inicial de Matus, remite a la ambivalencia de los problemas de la teoría de la acción social que han sido abordados en diferentes épocas y a través de diferentes representaciones; es decir, el tiempo externo que domina la acción o el tiempo subjetivo de la fenomenología, la sociedad como construcción depersonalizada que excede y anula la capacidad de interpelación humana o la realidad como resultado de la acción de los hombres:

“Todo lo que ocurre en la sociedad, y valga la redundancia, es social, porque es producido por los hombres, pero esos mismos hombres no se reconocen en los resultados de su producción. Todos somos responsables de mover o arrastrar la realidad hacia donde no queremos; pero, al mismo tiempo somos inconscientemente arrastrados en esa dirección que no deseamos” (Matus, 1987: 18).

Matus se ubica así en la tradición teórica que aboga por la idea de que *son los hombres los que hacen la historia aunque no saben que la hacen* (Marx, 1985: 31) y apuesta porque los hombres *no sean conducidos a donde no quieren llegar*.

Con esas palabras Matus nos dice que la construcción de un proyecto se puede hacer en lucha, pero una lucha que es dinámica y que tiene que seguir hasta alcanzar un final en el que la acción colectiva triunfe sobre el individualismo y que, a partir de la inclusión de la conciencia individual, logre vencer a la alineación que nos produce el ritmo vertiginoso y depersonalizado del curso de la historia mundial. Esa es la utopía del marxismo humanista por la que aboga Matus.

“Planificar no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, el final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país a causa de nuestras acciones” (Matus, 1987: 15, 16).

Incluso, la intención de la conducción política se ve arrastrada por fuerzas construidas por encima de las voluntades que, como gran consecuencia no intencional de la acción social, conducen a los gobernantes a resultados no deseados. Matus se pregunta:

“¿Cuántos casos patéticos registra la historia de líderes todopoderosos, innegables conductores de procesos sociales, que sucumbieron ante la fuerza de la corriente anónima de los hechos?” (...) “Parece que el individuo, con sus características propias, al interior de un agregado social, se funde en una entidad distinta, a veces monstruosa, a veces heroica, a veces también pasiva y mediocre. Hasta dónde gobiernan los gobernantes?” (Matus, 1987: 18).

La imagen de la corriente del río permite entender cómo la realidad social está siempre en movimiento y no espera por los hombres, y cómo una dinámica propia se impone sobre las otras para imprimirle una dirección. En ese sentido:

“Nuestro destino se está construyendo incesantemente día a día, aunque no sepamos a ciencia cierta hacia donde nos conduce. De manera que quien quiere enfrentarse al desafío de crear un futuro con su voluntad, poder y recursos, en cierto sentido, navega contra la corriente, porque debe vencer una fuerza que contradice sus intenciones” (Matus, 1987: 16).

Se introduce de este modo en la acción de gobernar, la acción de planificar y el hecho colectivo como lucha, conflicto o *problema entre los hombres* y desarrolla ese enunciado de la manera siguiente:

“¿Qué significa entonces, someter a la voluntad humana el desarrollo de los acontecimientos?. ¿Qué significa gobernar? Cuando decimos que planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, no dejar que “nos lleven” y tratar de ser “conductores” de nuestro propio futuro, nos estamos refiriendo a un proceso social. En este proceso social, “el hombre individuo” realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y fuerza del hombre colectivo puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los

hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos” (Matus, 1987: 19, 20).

El cambio por medio del plan, *es el contrapeso del vacío de dirección del proceso social que todos producimos como individualidades atomizadas*, en eso consiste la concepción de la planificación como un problema entre los hombres. Problema no sólo entre el individuo que persigue objetivos particulares y el hombre colectivo que busca una dirección social, sino también entre las distintas formas de encarnar lo colectivo o la lucha entre ideales. Definitivamente, a nadie puede escapársele el hecho de que se va hacia algún lugar que alguien orienta, y lo mejor es *tomar las riendas*, dado que en nombre de las manos invisibles del mercado o el destino, **alguien está construyendo el futuro por nosotros.**

Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico (Matus, 1987: 20).

Por eso, para Matus la planificación se desarrolla en un medio que es resistente, pero esa resistencia no es natural, proviene de las visiones de futuro de otros hombres que planifican con objetivos, recursos y cálculos que surgen de valores, ideologías y razones diferentes.

“Si planificar es sinónimo de conducir conscientemente, entonces no existe alternativa a la planificación. O planificamos o somos esclavos de la circunstancia. Negar la planificación es negar la posibilidad de elegir el futuro.” Renunciar a conducir es renunciar a la libertad humana (Matus, 1987: 22, 23).

La ruptura con la planificación tradicional

En *Política, Planificación y Gobierno* (1987) así como en *Adiós Señor Presidente* (1994), Matus desarrolla su teoría crítica y dedica un apartado a la “Epistemología de la Planificación”.

Una pregunta simple y desprovista de inocencia para descubrir las *causas de la impotencia de la planificación económica normativa* consiste en inquirir acerca de *quién es y dónde está situado el actor que planifica*. A partir de ella, Matus anuncia una *revolución en la teoría de la planificación* que ubica al actor inmerso en la realidad que planifica y no fuera o distanciado objetivamente de ella.

Esta pregunta cuestiona el supuesto sobre el que se edifica la planificación normativa y el planificador tradicional se encuentra frente a un dilema respecto de su quehacer fundamental: o se aferra a ese supuesto y tiene una teoría consistente pero irreal, o rechaza dicho supuesto y mantiene una teoría inconsistente.

Matus debilita la solidez de este supuesto, cuando despeja, argumenta y presenta el razonamiento opuesto a los seis postulados que lo sustentan y que, salvo en algunos medios académicos, han sido poco cuestionados en América Latina.

En primer lugar, el sujeto (Estado) es diferenciable e independiente del objeto (realidad económico-social); en segundo, sólo existe una explicación verdadera. El planificador busca una verdad objetiva⁵, absoluta y única, para el diagnóstico y el conocimiento de la realidad sobre la que planifica; en tercero, la realidad es explicable a través del funcionamiento mecanicista de determinadas leyes y, por lo tanto, predecible siempre que no se interponga el azar de la naturaleza. El funcionamiento de la realidad es explicable a través de comportamientos o conductas sociales rutinarias, constantes, invariables y, por ende, a través de *modelos analíticos basados en la relación sistémica causa-efecto*; en cuarto lugar, sólo el estado planifica y no comparte con otros actores la capacidad de planificación, su oponente es únicamente la escasez de recursos. Por ello, *la planificación puede referirse sólo a lo económico-social, su criterio de eficacia puede ser sólo económico y su cálculo puede restringirse a un cálculo económico. El*

⁵ Aquí, Matus afirma que “la explicación de la realidad responde a la búsqueda de una verdad científica”, siguiendo el hilo de sus argumentos podríamos preguntarnos por qué ubica su propio método de análisis

cálculo estratégico sobra, porque sólo el Estado planifica en la búsqueda de alterar los comportamientos de los agentes económicos (Matus, 1987: 91); en quinto lugar, dado que la planificación normativa responde al diseño normativo estático del “debe ser” y no al de “tiende a ser”, la incertidumbre queda desterrada, los cálculos probabilísticos y la imaginación desestimadas, y los problemas de la realidad presentan una estructura limitada; en sexto lugar, el plan del Estado tiene objetivos propios y un final cerrado una vez que éstos son alcanzados. La situación final es conocida así como sus medios para alcanzarla. Todo se reduce a cumplir el plan para alcanzar los objetivos. La racionalidad técnica debe imponerse para encontrar una solución óptima a problemas bien estructurados de solución conocida (Matus, 1987: 92).

Para Matus, las razones de los magros resultados de la planificación en América Latina que han expuesto sus autores a lo largo de los setenta y los ochenta no descubren el problema fundamental, consistente en la férrea aprehensión de los postulados descriptos y la negación de los argumentos opuestos. La ineficacia es explicada a través de problemas que soslayan la causa central y que se evaden de ella a través de las circunstancias políticas, el insuficiente poder de las oficinas de planificación, etc. En sus palabras:

La tesis que expresamos aquí afirma que las causas de los magros resultados de la planificación tradicional en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planificación normativa que por un lado conduce a un concepto restringido de la planificación y del planificador, y por otro, conduce a una práctica economicista y tecnocrática que se aísla de la planificación política y del proceso de gobierno como sistema de cálculo que precede y preside la acción (Matus, 1987: 93).

La revolución en la teoría de la planificación a la que Matus se refiere se inscribe en una revolución más amplia que alcanza al conjunto de las Ciencias Sociales y que expresa acertadamente Emilio Lamo de Espinosa cuando expone que con la crisis de los grandes paradigmas explicativos de la realidad hacia los años setenta, emerge un nuevo objeto social ya no se trata de abandonar las grandes modelos explicativos de la realidad sino de comenzar a explicarla de otro modo (Lamo de Espinosa, 1997).

fuera del procedimiento científico cuando estamos considerando que su teoría responde a otro paradigma científico diferente del, aún hegemónico, que centra la validez en la objetividad.

A los seis postulados considerados, Matus opone el siguiente razonamiento: en primer lugar, el sujeto que planifica se implica con el objeto o realidad planificada, siendo comprendido por ella junto con otros sujetos que también planifican. Sujeto y objeto se confunden, de un modo que ninguno tiene el control absoluto sobre el otro.

No se trata al observador de la realidad como si se tratara de un científico que mira por la ranura. El propio observador es parte de la realidad observada. La acción de un sujeto depende de la acción de otro y por eso ninguno tiene de antemano la posibilidad de asegurar el control de la situación para llegar a la realidad deseada.

Matus se introduce con estos argumentos en los distintos grados de gobernabilidad que puede lograr el Estado como sujeto planificador a través de la concertación y la negociación política. Dato que no está totalmente desarrollado en su obra y que consideramos imprescindible para la consistencia de la planificación de gobierno. La planificación, de acuerdo con este razonamiento, no es sólo un cálculo estratégico de gobierno sino también una actividad propia del arte de gobernar.

En segundo lugar, si la realidad está formada por múltiples actores que coexisten con capacidad para planificarla, varias son las explicaciones que tienen lugar de acuerdo con la inserción diferenciada de cada actor en ella. *En consecuencia, ya no son posibles el diagnóstico único y la verdad objetiva. Sólo es posible una explicación situacional donde cada sujeto explica la realidad desde la posición particular que ocupa en el sistema (objeto) planificado* (Matus, 1987: 94); en segundo lugar, central en la teoría de la interacción social, reducir la acción humana a comportamientos predecibles es insuficiente. Las leyes de la sociedad no funcionan como si fueran las de la naturaleza, debido a que a pesar de que es posible explicar ciertos comportamientos en base a constantes que se reiteran a lo largo de la historia de las sociedades, estos comportamientos nunca son idénticos porque sus actores varían a lo largo del tiempo y porque la acción humana produce actos contingentes. Debido a ello, a la relación causa-efecto, es necesario oponer la relación iniciativa-respuesta que permite considerar las mediaciones que dentro del sistema introducen las acciones de los otros actores que el sujeto que planifica desconoce de antemano. La realidad no es *predecible sino previsible* y por eso *ahora requerimos del cálculo interactivo o del juicio estratégico, que es propio de la interacción entre actores sociales(...)* Así como el plan del Estado no responde a un comportamiento predecible, sino a un juicio estratégico creativo,

tampoco es posible entender las acciones y planes de los oponentes sin reconocerles iguales capacidades de juicio (...) en consecuencia la realidad social no puede ser explicada totalmente por medio de modelos analíticos basados en relaciones de comportamiento (Matus, 1987: 95).

En cuarto lugar, Matus señala que el poder es escaso y sus condiciones limitan la viabilidad del “*deber ser*” del diseño normativo por la presencia de otros actores que coexisten dentro de la realidad planificada. En consecuencia, la planificación debe *sortear la resistencia de los otros al plan propio*. Para ello se requiere de la voluntad de hacerlo y de la sistematización del cálculo político centrando su atención en la coyuntura. Aquí la idea de Matus es que *el contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso*. De ahí que la eficacia política en el cumplimiento del plan sea tan importante como la eficacia económica: *la planificación económica es sólo un ámbito de la planificación sociopolítica* (Matus, 1987: 96). En quinto lugar, por los argumentos expuestos, la incertidumbre existe siempre aunque no inhiba la acción hacia el cumplimiento del plan y en sexto, los problemas que trata el gobernante tienen soluciones abiertas, es decir, son cuasiestructurados:

En *Política, Planificación y Gobierno* (1987), Matus dedica un apartado a la teoría de la acción donde presenta su ruptura con la rama “positiva” de la teoría económica que, desde la segunda mitad del siglo XIX, ha perdurado como modelo explicativo de los comportamientos socio-económicos. Para Matus, el sustento de la planificación tradicional proviene de una deformación economicista de la teoría económica que reduce la dinámica de las sociedades al cumplimiento mecanicista de las leyes que la rigen. Descubriendo analíticamente esas leyes, por deducción o inducción, es posible predecir el futuro. Como ya hemos señalado, esta manera de concebir el devenir social anula los procesos creativos que se asientan en una *acción intencional y reflexiva mediante la cual el productor de la acción espera conscientemente lograr determinados resultados en una situación de cooperación o conflicto con otros* (Matus, 1987: 100).

Matus rebate esta deformación de la teoría económica y se apoya en la teoría de la interacción social⁶ para la cual la acción sólo es concreta en una situación concreta y

⁶ Sobre este tema, Matus remite a Habermas, *Debates Críticos*. J.B. Thompson y D. Held Edit, 1982.

su significado varía de acuerdo con los diversos actores sociales. Para comprender el tipo de acciones que los hombres producen, es necesario tener en cuenta el número de los actores involucrados en ella, sus roles, sus intenciones y el intercambio que se produce entre ellos. En consecuencia, así como los tipos de acción social se distinguen por la acción interactiva y la no interactiva, los tipos de planificación, situacional y normativa, se diferencian por el tipo de intercambio y de cálculo interactivo entre “yo ” y “tu”, entre “yo” y “el sistema”, o entre “yo” y “las cosas”.

La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno.

Para entrar de lleno en la teoría de Matus sobre planificación gubernamental, su obra más concentrada es *Política, Planificación y Gobierno*. La tesis que presenta en el capítulo séptimo es una tesis que reitera tanto en sus talleres como en varios de sus libros. En ese capítulo señala que “*gobernar, conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales*” (Matus, 1987: 73). Lo relevante es que este dominio no se le requiere al tecnócrata sino a quien va a conducir desde la alta dirección de los organismos.

El tecnócrata reclama que la alta dirección tenga conocimiento de las técnicas propias y específicas del organismo que dirige pero no reclama el conocimiento de los sistemas sociales para los que gobierna, ni de los objetivos estratégicos de ese organismo en relación con los otros organismos de gobierno. Matus, por el contrario, sostiene que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias...*” (Matus, 1987: 73). Matus le reconoce, básicamente, un rol político.

Sin embargo, con esta posición que enfatiza el conocimiento real de la situación y el contexto de la planificación para lograr su factibilidad y cierta previsión del futuro, opaca la idea de que *los cambios en los proyectos de gobierno también responden a ideas y concepciones* y no sólo a los obstáculos que presentan las situaciones contingentes o no previstas. Los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política, y, por lo tanto, una usina generadora de proyectos. Esto no significa desconocer que estos proyectos son también una consecuencia de la dinámica social, lo

que genera una revisión y readecuación permanente de las ideas y convicciones en que se fundan. Esta *dinámica de las ideas es estructurante de los proyectos*.

Matus afirma que “*el conductor dirige un proceso hacia objetivos que él elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo sino activamente resistente, (gobernabilidad del sistema)*” (Matus, 1987: 73). La dinámica de las ideas es, a nuestro juicio, modeladora de objetivos y preexistente a las circunstancias o, por lo menos, *la primer circunstancia*, fundante del proyecto.

Creemos que ese sistema activamente resistente, también es un *sistema ávido de proyectos que aún no tienen ámbitos de representación*. Seguramente avanzaremos sobre esta idea más adelante, en virtud del poco tratamiento que tuvo por parte de Matus: cuántos sujetos sociales están esperando la expresión de proyectos que representen sus ideales, convicciones, valores y parámetros culturales. Muchos de ellos se entusiasman cuando emerge alguno de estos proyectos y se desaniman cuando se desvanecen por la falta de liderazgos efectivos para la acción de gobierno. Lo que queremos enfatizar es que para lograr un plan adecuado a la realidad no sólo se debe considerar estratégicamente el contexto, la situación, las condiciones de posibilidad, los objetivos y propósitos de otros actores que no son el Estado, sino también las convicciones propias y las reunidas a través de consensos, así como de la inclusión de sectores que, carentes de representación, se autoexcluyen de la actividad política.

Matus ancla su teoría en la particular situación que atravesó un proyecto de gobierno, el chileno de 1973, obstruido por la oposición de fuerzas no previstas. Sin embargo, las concepciones surgidas de aquel aprendizaje dejaron un legado de enorme valor para Latinoamérica y sus proyectos. Este legado que se pretende ordenar y presentar tiene que ver fundamentalmente con la **postulación de proyectos de gobierno**.

Continúa Matus: “*para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno*” (Matus, 1987: 73). Con esta reflexión presenta otro vértice de su **triángulo de gobierno**, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce

la idea de **sistema de gobierno**: “*gobernar exige articular constantemente tres variables, proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema*” (Matus, 1987: 73).

Estas tres variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras. La piedra angular el triángulo es, en nuestra interpretación, el **proyecto de gobierno**.

“El proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones” (Matus, 1987: 74).

Matus pone en primer plano la idea de que no es posible gobernar sin un **proyecto de gobierno**, porque el proyecto de gobierno revincula lo que nunca se debió separar: el gobierno y la sociedad.

La ausencia de un proyecto de gobierno se observa cada vez que un funcionario o gobernante va a conducir un sistema y ante la pregunta acerca de las características de su proyecto, remite a las competencias asignadas a su organismo por el marco normativo y por las rutinas administrativas. Los expedientes que llegan al despacho y las pocas decisiones que demandan al máximo nivel jerárquico, se constituyen en la esencia de la gestión. Esa pregunta básica inicial, acerca de cuál es su proyecto, obtiene como respuesta el asombro del gobernante ante el descubrimiento de tener entre manos riendas que desconoce.

Con Matus descubrimos que gobernar significa irreductiblemente contar con un proyecto, expresión de una vocación transformadora del mundo. El proyecto da sentido al inconformismo y lo transforma en acción política. Ese sentido implícito o explícito, contenido en un proyecto, en principio será un esbozo, hasta llegar a constituirse en un proyecto organizador de las voluntades sociales, una forma de organización, una clara

voluntad de estructuración que formula organigramas y procesos. Deberá después ser expresado y comunicado de un modo capaz de unir voluntades y de lograr la interacción con otros, con los *otros que se resisten* - dirá Matus-, o con quienes esperan desde su vacío de representación –según nuestra tesis-.

Es ahí donde aparece la planificación como una técnica al servicio del *arte de gobernar*. Las pretensiones tecnocráticas quizás reservaban para este corpus técnico un lugar más relevante, pero veremos a continuación que las herramientas operativas no son ni el único ni el principal instrumento de gobierno.

Por otra parte, Matus destaca como otro vértice de su triángulo, la idea de **governabilidad**:

“Governabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 75).

Si la concepción de **proyecto de gobierno** es el sustento del triángulo, el concepto de **governabilidad** (del sistema social) es el que rebate la “omnipotencia” de la planificación normativa. Y la **capacidad de gobierno** será un concepto íntimamente ligado a los dos anteriores:

“La gobernabilidad de un sistema es relativa a un actor determinado, a las demandas o exigencias que le plantea a ese actor el Proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno del actor pertinente. La primera relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente governable o ingovernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema. La segunda relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del Proyecto de gobierno; por ejemplo, es más governable para objetivos modestos y menos governable para objetivos ambiciosos. La tercera relativización nos indica que la gobernabilidad del sistema es

mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno.” (Matus, 1987: 75)

Matus define la **capacidad de gobierno**, o **sistema de dirección y planificación**, como tercer vértice de su triángulo:

“La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control.” (Matus, 1987: 75)

La propuesta del triángulo de gobierno como relación indisoluble de tres variables, es tan potente para Matus que vuelve a presentarla en el libro *Los tres Cinturones de Gobierno* (1997). Existe una clara evolución en toda su producción bibliográfica. Desde su primer libro, *Política, Planificación y Gobierno* (1987) a los más recientes, *Los Tres Cinturones de Gobierno* (1997) y *El líder sin Estado Mayor* (1997), Matus evoluciona desde una presentación más técnica de la planificación -a través de ecuaciones para el análisis situacional- hacia propuestas más simples y cualitativas. Creemos que la presentación del triángulo de gobierno de los últimos libros se inscribe en una preocupación por hacer sencillo el sistema de planificación para un actor político que debe apropiarse de él.

En este sentido, como ya se insinúa en *Adiós, Señor Presidente* (1994), serie de ensayos a la que el autor denomina novela, Matus se inclina cada vez más por definir la ciencia del gobierno. Se centra en la práctica de gobierno y en la toma de decisiones, y deja de lado las ecuaciones matemáticas. Se acerca más a la filosofía y se distancia del

hombre que fue en los 70, abandonando el cálculo de probabilidades y vectores de fuerza.

Es significativo que las preocupaciones de Matus por la “tecnopolítica” y por jerarquizar la planificación como “técnica de la política”, ya estuvieran contenidas en los cursos que daba Perón en la Escuela Superior Peronista en los primeros años de la década del cincuenta. En la edición de 1998 de *Conducción Política*, donde se publican sus clases, puede leerse:

“dentro de esta política y dentro de la conducción política es necesario distinguir perfectamente cuál es la acción política y cuál es la acción técnica, sea de la conducción, sea del gobierno, sea de cualquier gestión”(…) “La conducción técnica no debe mezclarse con la conducción política, lo que es político es político y lo que es técnico es técnico, con un amplio respeto de lo uno por lo otro”(…) “Uno hace la lucha política, el otro es un desarrollo técnico que está por resolver y lo resuelve técnicamente” (Perón, 1998: 319).

Y luego, en *Gobierno y política*:

“Ahora, es indudable que hay un pequeño sector que hay que contemplar en las dos acciones; en la parte política hay que contemplar un poco el factor técnico y si no piensen ustedes. que si hicieran política criolla no estaríamos ahora estudiando la conducción política; hay un aspecto técnico en la conducción que no debemos olvidar, constituido por todos estos principios que estamos nombrando, pero en la cuestión técnica hay también un factor/sector que contemplar, es decir, hay una compenetración de estos dos elementos en la mayor parte de la conducción política. Un miembro de gobierno debe obrar siempre con un sector de finalidad política” “Cualquier actor de gobierno debe encerrar siempre un pensamiento político, como cualquier acto político siempre encierra una parte de acción técnica” (Perón, 1998: 320).

El liderazgo como capacidad de gobierno

La relación entre planificación y capacidad de gobierno para la dirigencia política lleva a Matus al estudio del *liderazgo*. Mientras la planificación tradicional nada

decía acerca de quienes debían conducir e implementar el plan, la planificación estratégica le dará enorme importancia al estudio de los procesos de liderazgo. Estos dos temas se reunirán en un vínculo que nos permite afirmar que *no hay plan sin líder*, así como *no hay líder sin plan*.

En su libro *El líder sin Estado Mayor* (1997), el autor señala que a lo largo de muchos años ha habido muy poco avance en el arte de gobernar y que es necesario dignificar la política para sostener la democracia. Describe al líder como el prisionero de una corte complaciente, obligado a *representar un papel sin horario*, aislado en una *jaula de cristal* transparente aunque con *zonas opacas y sombrías que lo protegen de la observación pública* (Matus, 1997-1: 9).

“Debe elegir entre la verdad, la mentira y el silencio de acuerdo a los costos y a los beneficios”(...) *“Todo lo que hace tiene un costo y un premio que aumenta o disminuye su capital político”* (Matus, 1997-1: 10).

Matus, cuando define al líder, regresa a definiciones basadas en el carisma “natural”:

“El concepto de liderazgo destaca la capacidad de algunos individuos para conmovir, inspirar, movilizar y guiar a las masas populares, de manera que entre ellas y él se crea una alianza, en parte emocional y en parte racional que los hace marchar juntos hacia el éxito o a la derrota” (Matus, 1997-1: 12).

El análisis sociohistórico sobre el liderazgo carismático, desarrollado por Max Weber en *Economía y Sociedad* (1984), aparece en el texto de Matus aunque no de modo explícito, sobre todo cuando señala que *“la distancia entre la visión del líder y la visión media de su época, establece la genialidad de los grandes dirigentes”* (Matus,1997-1: 13).

Pero también, igual que el sociólogo alemán, relativiza el poder místico o romántico del héroe cuando señala que el líder puede ser líder porque hay un corpus social, “dominados” en Weber (1984: 194), que lo erige. Cuando el líder olvida este pacto implícito se debilita su capacidad de gobierno:

“Detrás de la baja capacidad de gobierno está la debilidad de la crítica social profunda y la crisis de estilo de hacer política que le entrega al ciudadano la capacidad de elegir a sus gobernantes, pero le niega la capacidad de evaluarlos periódicamente y de participar en la gestión de gobierno” (Matus, 1997-1: 20).

Cuando avanza en su exposición, Matus se aleja de definiciones carismáticas y postula la construcción del liderazgo cuando señala la falta de autocrítica o la ceguera de la dirigencia política por creer *“que la política y el gobierno son actividades que dependen de dotes naturales que exigen inteligencia, arte, una profesión universitaria, en lo posible, y experiencia. En la base de esas prácticas no hay ciencias ni teorías, ni método, ni herramientas que deban ser aprendidas. Todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo político.”*(Matus, 1997-1: 21)

Cada vez que se hace conciente una baja capacidad de gobierno o un mal funcionamiento del gobiernos, la autocrítica de dirige *“al contenido de la acción y no a los procesos para seleccionarla y gerenciarla, ni a las capacidades de quienes las deciden y administran”*(Matus, 1997-1: 22). Se infiere entonces que:

“El proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección que este líder desconoce y no conoce que desconoce” (Matus, 1997-1: 22).

La ceguera y la encerrona política para explicar la baja capacidad de gobierno consiste en que su autocrítica se limita a atribuir sus deficiencias a la oposición implacable o al tipo de regulación del Estado:

“... extremismo centrado polarmente en acentuar o mantener la regulación fuerte del estado o implantar el modelo neoliberal, como si esa elección, por sí misma, pudiera resolver los problemas. En realidad, la baja capacidad de gobierno no permite experimentar bien ni con un modelo ni con el otro. Este último argumento no desconoce la importancia de discutir a fondo el proyecto de gobierno, pero justamente esta discusión requiere otro nivel de (experticia) pública, con la actual capacidad de gobierno no puede funcionar ningún modelo, ni el socialista, ni el social

demócrata ni el neoliberal. Pero el debate se limita a los modelos con olvido de la capacidad de gobierno (Matus,1997: 23).

Matus reafirma el hecho de que el proyecto por sí mismo no cambia las cosas, y que en realidad el arte de gobernar está en la base del proyecto. La aplicación mecánica de modelos conduce a confusiones que en realidad también encubren otros proyectos intencionales. Señala Matus:

“La confusión entre la aplicabilidad y trasplante mecánico del modelo de gestión y planificación privada (al aparato) público, esto es lo que es la teoría de los 90, como se pretende en algunas escuelas de negocios donde se identifica ciudadano con cliente, política con negocio rentable, competencia política con competitividad de mercado, lucha política con mercado, y eficiencia y eficacia social con eficiencia y eficacia económica” (Matus, 1997-1: 23).

En esta relación entre liderazgo y proyecto, Matus, destacando los rasgos personales y sociales del liderazgo, distingue entre las características personales de los líderes y las características institucionales de liderazgo, y también entre la capacidad personal e institucional de gobierno. La distinción separa al cabecilla del líder propiamente dicho. Cuando los primeros llegan a niveles de alta dirección, el sistema político pierde a un buen cabecilla y gana un líder mediocre. Porque el cabecilla es portador de necesidades y el político es un conductor que conoce el camino, el estadista es un creador de caminos” (Matus, 1997-1: 26).

Con estas ideas, Matus vuelve a resaltar la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes pero no suficientes. El verdadero liderazgo incluye la capacidad para el arte de gobernar, considerando en él su dimensión creativa y su dimensión racional.

“Hay cierta confusión sobre el concepto de capacidad personal de gobierno. La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se

pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno” (Matus, 1994: 380).

La contracara de esta crítica a la mera intuición como instrumento de gobierno, es su interpelación a la tecnocracia. También en *El líder sin estado Mayor (1997)*, Matus analiza la relación entre el político y el intelectual., entre la acción y la reflexión. Mientras el dilema de algunos intelectuales es ocuparse de pensar sin renunciar a la acción (Tarcus, 1996; Bonet, 2005), el de algunos políticos es ocuparse de la acción sin renunciar a pensar. Este dilema de ambos los lleva a la mutua descalificación, lo que impide que se reconozcan las capacidades y aportes que cada grupo debe hacer. Incluso, se desconoce la posibilidad de actuar en ambos campos. Según Matus:

“El intelectual observa y critica al líder en su gobierno, como si supiera qué hacer en su lugar, fuera su maestro incomprendido o un líder en potencia al que la realidad le ha negado su ocasión. Se autodefine y actúa como su consejero desde el balcón. Su sabiduría está en las graderías de la escena política y generalmente desaparece en el campo de juego. El líder político generalmente desconoce las ciencias y técnicas de gobierno, pero tiene un conocimiento intuitivo bien desarrollado de la complejidad de la práctica política” (Matus, 1997-1: 27).

Matus se solidariza con el sentimiento del político cuando señala que *“el intelectual tiene carencias de ambos campos”* (1997-1: 27) y cita como ejemplo, el poético alegato en favor del trabajo político de Catalina la Grande frente al filósofo francés Diderot: *“...vos trabajás sobre el papel, que todo lo soporta; es una materia unida, flexible, que no pone obstáculos a vuestra imaginación y vuestra pluma. En cambio yo, pobre emperatriz, trabajo sobre la piel humana, que es muchos más irritable y cosquillosa”* (Henri Troyat, 1977: 41, en Matus,1997-1: 27). Sin embargo concluye,

“El intelectual y el político están situados de un modo muy diferente en la práctica social. El intelectual es necesario, existe, pero no es una alternativa al líder político como se pretende, salvo que confluyan en una misma persona las características apropiadas de ambos. Eso es excepcional...” (Matus, 1997-1: 27, 28).

La dirección estratégica

En *El líder sin Estado Mayor* y en *Adiós, Señor Presidente*, Matus señala que el plan tradicional por sectores y la mera formalidad del presupuesto por programas no son conciliables salvo en aspectos muy elementales. Se necesita un plan medular y un verdadero sistema de presupuesto por programas (Matus, 1997-1: 183). Luego de estas disquisiciones, centra sus preocupación en la dirección del sistema de planificación:

“...no interesan las estructuras formales ni las obligaciones legales imperativas, todos los países de Latinoamérica tienen oficinas de planificación y sistemas de presupuesto por programas, pero en ningún país cumplen eficazmente sus funciones, aún más, en varios países la planificación fue rango constitucional pero ello no ha contribuido a su mejor funcionamiento, se trata en lo esencial de un problema de conocimientos, entrenamiento y motivaciones. Ese conocimiento, entrenamiento, deberá surgir de una escuela de gobierno, al menos mientras las universidades reaccionan ante este desafío.”(Matus, 1997-1: 183)

En *Adiós, Señor Presidente*, puntualiza cómo la dirección estratégica busca paliar los tres grandes errores a los que conduce la falta de atención a la planificación de gobierno: de improvisación, de reacción, de descontrol; y cómo la Oficina del Presidente o de planificación, debe contar con un sistema selector y formulador de problemas, un sistema procesador de problemas y un sistema de operación de gestión.

También expresa claramente que sin capacidad de procesamiento tecnopolítico se corre el riesgo de caer, o bien en el barbarismo político donde predomina el cálculo excluyente e inmediateista, o bien en el barbarismo tecnocrático cuyo único fundamento es la selección, formulación e identificación de opciones de las propuestas, sesgando los problemas de la realidad concebida como una totalidad.

“Ambos extremos tienen un parentesco con la improvisación, que justamente se caracteriza por la parcialidad de visión, el inmediateismo y la asistematicidad” (Matus, 1994: 386).

La síntesis de Matus consiste en que la dirección estratégica requiere, al menos, del *sistema de conformación de la agenda del dirigente* para evitar el inmediatismo; del *sistema de procesamiento tecnopolítico*, para sistematizar el procesamiento de los problemas y las propuestas antes de las decisiones; del *sistema de manejo de crisis*, para los casos de emergencia y de contingencia; del *sistema de planificación estratégica*, concentrado en el procesamiento político de un conjunto seleccionado de problemas a mediano y corto plazo; de *los centros de gran estrategia* para pensar creativamente el sistema de largo plazo; del *sistema de presupuesto por programa*, para establecer correspondencia entre las necesidades que señala el plan y el presupuesto; del *sistema de monitoreo* o seguimiento de la situación; de *petición y rendición de cuentas*, con sus momentos de evaluación, etc.; de *gerencia por operaciones*, que opera bajo reglas superiores pero que, en ese marco puedo operar con planificación y creatividad, tratando de equilibrar entre gobernabilidad y responsabilidad; de la *Escuela de gobierno o centro de entrenamiento en Alta Dirección* para la formación del cuerpo dirigente (Matus, 1994: 393).

Estilos de gobierno

En la entrevista realizada para el programa televisivo en 1998, Matus se introduce en los *estilos de gobierno* a partir de la siguiente reflexión:

“Suponiendo que tuviésemos un buen proyecto, ¿cómo se puede gobernar? ¿Los partidos políticos pueden seguir siendo cómo son? ¿Se puede gobernar improvisadamente o se necesita de teoría y método para poder gobernar?” (entrevista a Matus, 1998).

En *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi, Estrategias Políticas* (1995), Matus explica el procedimiento para analizar la viabilidad de un proyecto de gobierno, para “*lidar contra la incertidumbre, lidiar con lo impreciso del futuro*”. Ese cálculo estratégico que no conduce a “*una certeza dogmática, rechaza el determinismo, impugna el objetivismo en la explicación de la realidad y desconfía de la predicción*”, es situacional y consiste en un juego interactivo con los otros actores que coexisten en la

misma situación. Ese juego interactivo es distinto en el estilo del Chimpancé, en el de Maquiavelo y en el de Gandhi.

La descripción del estilo del Chimpancé es recreada por Matus a partir de la obra *La Política de los Chimpancé* (1992) del antropólogo holandés Franz de Waal, en la que se describe la lucha constante por el poder de la manada como un motivo fundamental de la vida de los simios, signada por relaciones de dominación y sometimiento. El estilo del Chimpancé,

“...es el extremo de la instrumentalización de las relaciones de poder, es el modo más primitivo de hacer política cuya caricatura es la lucha por dirigir la manada hacia ninguna parte. La manada debe obedecer mientras el jefe la guía a su capricho e instinto. El proyecto es el jefe y el jefe es el proyecto. Se trata de un juego suma cero donde el poder cambia de mano cada vez que surge un jefe más fuerte y no existe proyecto social” (Matus, 1995: 13).

El estilo del Chimpancé puede asociarse al estilo de los dictadores de la genial caricatura de Chaplin, aunque todo rival que lucha por el poder tiene algo del chimpancé cuando asume para sí el sentido de la lucha política.

El estilo de Maquiavelo “es el paso del objetivo personal al proyecto social” al que medios y ética se subordinan porque el objetivo, eje del proyecto, es superior al individuo. En el estilo del Chimpancé no hay proyecto, el jefe es el que sabe qué acciones son necesarias y el pueblo las desconoce. En el estilo Maquiavelo, el jefe está al servicio del proyecto de un modo en el que se confunde íntimamente con él. *El jefe no es el proyecto pero ese proyecto parece imposible sin ese jefe* (Matus, 1995: 15).

Como el fin justifica los medios, todo lo que hace posible el cumplimiento del objetivo, sea cual fuere su forma política de conducción, -autoritaria, carismática, demagógica, democrática, participativa-, es permitido para la realización del proyecto, así como obstruido todo lo que se le oponga.

“El dominio personal es instrumental al proyecto, ya no es el objetivo, y el cálculo estratégico del líder gira en torno a asegurar su éxito, evitar las amenazas que puedan desviarlo, dividir la base social entre partidarios y opositores, hacer uso

constante de la medición de fuerzas políticas sin temor al uso de la violencia armada, disuadir a los oponente mediante el control de sus recursos claves...” (Matus, 1995: 16).

El estilo Gandhi es el de la fuerza moral y del consenso. Los valores y la ética ocupan el lugar central y la realización del proyecto está supeditada a la cooperación. El consenso conduce al proyecto y el proyecto al líder, quien no reviste ninguna superioridad sino la representación de ese consenso. El poder del líder no reside en la coerción o la fuerza sino en el consenso. *“Es el dominio de una cultura sociocéntrica pero sin la imposición de lo colectivo sobre el individuo. Por consiguiente, este estilo privilegia la estrategia de la persuasión, el diálogo, la negociación cooperativa, la elevación de la cultura (...) y la abolición de la desigualdad en la educación como fuente básica de todas las desigualdades”* (Matus, 1995:18).

El líder que inspira y eleva este estilo como tipo o modelo político es Gandhi. Se ha dicho que en su presencia, *a uno lo avergüenza hacer algo indigno. Es flexible, abierto al cambio de la realidad y a la comprensión de otras posiciones, no teme contradecirse si estima que se acerca a lo correcto* (Fischer, 1983: 95, en Matus, 1995: 20).

Cada gobernante tiene algún rasgo dominante propio de alguno de estos estilos que aparecen en estado puro en momentos particulares de la historia de las sociedades. Por lo general los gobernantes tiene mucho de Maquiavelo, algo de Chimpancé y muy poco de Gandhi. En la entrevista citada Matus deja una advertencia,

“Es muy difícil dar el salto a un estilo de política tipo Gandhi donde el concepto de tiempo es totalmente distinto, Gandhi decía “yo no reconozco enemigos sino gente que piensa distinto de mí y sólo tiene entidad una solución cuando yo comparto la opinión con el otro, aunque tome le tiempo que tome. Es asumir otro tipo de hombre. No debemos abandonar cierta dosis de Gandhi pero tampoco caer en la ingenuidad porque hay que actuar ahora contra los intereses creados de grupos que son muy poderosos” (Entrevista a Matus, 1998).

La planificación como acción política

Queremos finalizar este primer apartado reafirmando que *la planificación es constitutiva de la acción política*, esta reafirmación nos lleva a prestar especial atención a los procesos de liderazgo y a reflexionar sobre una teoría común del gobierno y la planificación. Señalamos con Matus que *planifica quien gobierna y gobierna quien planifica*.

Concebida la planificación como acción política, es posible evitar que gobiernen las circunstancias o, lo que es lo mismo, los detentadores de recursos y portadores de intereses sobre nuestro territorio y patrimonio. **El sujeto (Estado) que tiene la responsabilidad de gobernar es el que debe disponerse a planificar** aún cuando no cuente con todas las condiciones materiales, situación común en los escenarios con escaso margen para la independencia económica. Es que, en realidad, esa situación es la **principal razón para hacerlo**.

“El momento de la acción es decisivo tanto para el proceso de gobierno como para el de planificación. En el presente se confunden y unen. Y este encuentro es el que nos permite hacer una teoría común del gobierno y la planificación” (Matus, 1987: 43).

El proceso de gobierno es *el cálculo del plan convertido en una acción capaz de conducir los hechos en las situaciones que siguen*. Al gobernar se construye el presente, y ese presente, situación inicial de cada día, cambia por acción propia o de otros. Por ello *resulta imprescindible entender que los planes se están rehaciendo permanentemente y el proceso de gobierno, con sus acciones y omisiones, crea incesantemente nuevas condiciones para su cumplimiento y para su necesaria reformulación* (Matus, 1987: 45). La reformulación permanente del plan refleja el intento de intervenir atendiendo los cambios que se producen constantemente en la realidad.

Finalmente, la planificación de gobierno lleva una alta carga de sentidos, valores e intereses con los que nos disponemos a intervenir en esa realidad. Por eso, esta intervención nunca es neutra. El dilema de un ministro de economía entre inflación y salario tensiona sus convicciones acerca de la libertad (económica) y la igualdad social.

Cada diagnóstico, cada definición de problemas, cada decisión para superarlos, cada horizonte que se invita a alcanzar, nos demuestra que cuando planificamos nos apoyamos en herramientas técnicas pero nos movemos en el mundo de la política. La planificación es el tablero donde la política desliza sus piezas.

2.2. La planificación estratégica como expresión de los cambios hacia un nuevo paradigma. Antecedentes históricos y definiciones posibles. Componentes, categorías y niveles operacionales.

Antecedentes históricos

El pensamiento iluminista de fines del siglo XVIII acompañó y legitimó la configuración del Estado moderno. Este pensamiento se basó en la presunción de un sujeto social capaz de pensar científicamente las sociedades en virtud de una nítida separación entre sujeto y objeto social. Este sujeto social, gracias al poder transformador de la razón, podía lograr un progreso continuo de las sociedades, al tiempo que podía perfeccionar la maquinaria institucional para su gobierno. Así, a mediados del siglo XIX, el pensamiento moderno promovió la planificación del quehacer humano basándose en *la ingeniería social*, *la conducción científica de la sociedad* y *la racionalización de actividades y recursos ajustados a fines*, a punto tal que diferentes tradiciones políticas coincidieron en una sobrevaloración de la razón humana (Rovere, 2003: 3).

Pero es en el siglo XX, en el período “entreguerras”, cuando los sistemas de planificación alcanzan su máxima expresión. El liberalismo atravesado por dos crisis, abandonaba su ortodoxia y aceptaba sin miramientos la intervención del Estado, mientras el socialismo real redoblaba su posición estatista. En los Estados Unidos, el *New Deal* o “nuevo trato” intentaba mitigar la crisis económica de los años treinta y la conflictividad social, mientras la férrea ejecución de los planes quinquenales soviéticos conducía a la URSS a un activo desarrollo industrial.

En la posguerra, la debilidad de las economías de los países centrales constituyó el escenario propicio para el ejercicio de la hegemonía norteamericana a través de la implementación de planes destinados a la recuperación económica y al restablecimiento del mercado internacional a través del aumento de la demanda de productos primarios. En este contexto, el Plan Marshall lograba con éxito sus propósitos al tiempo que se desentendía de la Argentina, excluyéndola como país proveedor de alimentos en 1948 (Gerchunoff y Llach, 1998).

A pesar de este aislamiento, en dicho período, en nuestro país, la planificación se instaló en la vida nacional con vigor inusitado. Cuando la CEPAL producía sus primeros documentos teóricos⁷ y esta herramienta recién comenzaba a conocerse en Latinoamérica, en la Argentina se ponían en marcha los planes quinquenales del primer peronismo. Luego del fracaso del Plan Pinedo⁸, enmarcado en la industrialización por sustitución de importaciones alentada por la Unión Industrial Argentina con el acuerdo de la Sociedad Rural, la primera experiencia del peronismo en el poder (1946-1955) convierte esta estrategia en política económica. El Estado promovió sin miramientos la ampliación de la industrialización sustitutiva, puso énfasis en la consolidación del mercado interno y del pleno empleo⁹ y centró sus propósitos en una nueva forma de orientar las políticas públicas hacia la “justicia social” y la “independencia económica” a través de dos planes quinquenales.

Pero es en el contexto de la guerra fría y el desembarco masivo de capital norteamericano en América latina, cuando la planificación asume el status de herramienta política. Dos hechos geopolíticos relevantes -la guerra de Corea y la revolución cubana- aceleraron la intervención norteamericana en el continente. Los planes que se alentaron como requisito para financiar el desarrollo tenían el propósito de reforzar la capacidad de los gobiernos latinoamericanos en una alianza tácita con los

⁷ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada por las Naciones Unidas en 1948 y con sede en Santiago de Chile, hace público al año siguiente, en una reunión en La Habana, un primer documento de su mentor, Raúl Prebisch, en el que se teoriza por primera vez sobre la dinámica del sistema centro-periferia y se presentan los desequilibrios estructurales en las economías periféricas por la actuación del nuevo centro principal, Estados Unidos, en un *tono de denuncia de una situación intolerable a la que eran condenados los países exportadores de productos primarios*. Este documento es considerado el *manifiesto fundador de la escuela cepalina* y logró una amplia difusión entre los equipos económicos latinoamericanos (Furtado, 1988: 55).

⁸ J. J. Llach postula que el fracaso del Plan Pinedo -expresado en la negativa de las Cámaras a aprobarlo- se origina en “*un conjunto de actitudes corporativas y de los partidos políticos*” que revela “*el sinnúmero de dificultades internas que se encontraron en los años de la Guerra para proponer con éxito no ya la estrategia ‘pinedista’ sino cualquier proyecto razonado de industrialización*”. A estas dificultades internas que enfrentó el plan, se agregan “*las dificultades originadas en el exterior y en la política internacional de la Argentina, que ya empieza a advertirse en el giro neutralista de Castillo a comienzos de 1941*” (Llach, 1984: 23). El “Programa de reactivación de la economía nacional”, más conocido como “Plan Pinedo”, fue el *primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente* (Llach, 1984: 3) promoviendo una incipiente industrialización y alentando el mercado interno. El Plan, que fue enviado en noviembre de 1940 a la Cámara de Senadores por el presidente Ramón S. Castillo, había sido elaborado por su ministro de Hacienda, Federico Pinedo, con un equipo de colaboradores entre quienes se destacaba el director general del Banco Central, Raúl Prebisch, creador del Banco en 1935 y su máxima autoridad hasta 1943. El fracaso político del plan produce el alejamiento de Pinedo del equipo de gobierno.

EEUU. Se intentaba así evitar la influencia de las revoluciones socialistas en los movimientos sociales de resistencia de los años 60. Por entonces, la planificación funcionaba como *una ajustada herramienta de intervención* (Rovere, 2003: 4).

Latinoamérica incorpora definitivamente la planificación para el desarrollo a partir de la conferencia que realiza el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en Punta del Este en 1961. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar cambios estructurales como medio para alcanzar el desarrollo, se extendió al ambiente político y *alcanzó su (máxima) expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta* (de Punta del Este), *cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo* (Rovere, 2003: 5).¹⁰

A partir de ese año y ese acontecimiento, la planificación entra en la agendas nacionales de América Latina como instrumento de promoción del desarrollo económico social, lo que pone en tensión dos intenciones políticas relevantes y, finalmente, contradictorias: la contención que pretendía el gobierno norteamericano de las revoluciones populares de los años 60 y 70, y la resistencia de las clases dominantes locales a innovar o reformar las estructuras económicas y sociales vigentes.

La Alianza para el Progreso surgida de la reunión de Punta del Este acompañó la convicción del presidente Kennedy acerca de cuál era la mejor defensa ante los procesos revolucionarios: impulsar una modernización del aparato productivo y mejorar el nivel de vida de la población de América latina a través de modificaciones en la estructura de propiedad de la tierra, la introducción de tecnología en el sector agrícola, la capacitación para los nuevos empleos y el aumento de la participación del sector público en las actividades económicas (Meoño Segura en IIIJ, 2005).

Este proyecto se sustentaba en la idea de que el desarrollo productivo dependía de la modificación del régimen de tenencia de la tierra y de la inversión en nuevas

⁹ Fruto de la alianza inicial del peronismo entre un sector de la burguesía industrial y la clase obrera, garantizada por el Estado, como han sostenido Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero en su clásico estudio sobre los orígenes del peronismo (1973).

¹⁰ Cuba se niega a firmar la Carta de Punta del Este y expresa su preocupación por el ingreso de capitales norteamericanos a través de un encendido discurso de su representante, el comandante Ernesto “Che” Guevara. Guevara intenta convencer a los participantes de la reunión, en su famoso discurso del 8 de agosto, acerca de la intromisión en los asuntos nacionales que significaba la “desinteresada” colaboración de EEUU en la promoción del desarrollo. Este reparo no supuso, de ningún modo, una denostación de la planificación: muy por el contrario, Cuba aplicaba por entonces las técnicas de planificación económica del modelo soviético.

tecnologías, sin una intervención decidida del Estado en el diseño y la aplicación de políticas distributivas, como si el bienestar de la población fuera una consecuencia “natural” del desarrollo. En este sentido Meoño Segura afirma que:

“...diversas condiciones económicas, sociales y políticas incidieron en el hecho de que la planificación no rindiera los resultados esperados. Indudablemente la ilusión de que el desarrollo económico y social era cuestión que podía resolverse desde un punto de vista técnico, sin reestructurar la bases del poder político de las sociedades latinoamericanas, puede verse hoy en día como una ingenuidad...”
(Meoño Segura en IJ, 2005: 2).

La propuesta desarrollista dividió internamente a la clase dominante por las diferencias surgidas entre quienes abogaban por el crecimiento bajo las pautas “modernas” de desarrollo (gran burguesía urbana o industrial) y quienes pretendían mantener la estructura productiva tradicional (gran burguesía rural). Sin embargo, estos sectores actuaban como un único bloque cada vez que la estabilidad peligraba por la presión de las demandas populares (O’Donnell, 1977).

Meoño Segura sintetiza las características del modelo de desarrollo que, a través de la planificación de la política económica, debían estimular los países latinoamericanos. Esta planificación debía colaborar con la modificación de las estructuras tradicionales que obstruían la incorporación *del nuevo sector de punta de la economía*, vinculado al capital norteamericano:

"El financiamiento extranjero que se inicia con la Alianza para el Progreso sabemos que estuvo condicionado a la adopción, por parte de nuestros países, de sistemas y técnicas de planificación, como una forma ésta de racionalizar al máximo la utilización de esos recursos financieros nuevos." (...) "El inicio de la actividad de planificación se encuentra entrelazado, paralelamente, con las teoría desarrollistas: el desarrollo económico -social de América Latina solo era posible con la superación de las estructuras económicas y sociales arcaicas. Esto significaba en particular liquidar el latifundio tradicional y apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones como el nuevo sector de punta de la economía; mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos a la población; el fomento de los procesos de urbanización, pues se los homologaban con "progreso"; extensión de la intervención estatal en la actividad económica; creación de

tratados regionales de libre comercio que impulsaba en la cooperación y la complementación económica regional. (Citado por IJ, 2005: 4).

Los años que siguieron a la Conferencia de Punta del Este se caracterizaron por la creación de oficinas de planificación en cada país, las que, sin embargo, no lograron, por su sola existencia, el desarrollo económico y social. Al no alcanzar sus objetivos, también demostraron que las estrategias fundadas en las teorías del desarrollo o de modernización no conducían *per se* al fortalecimiento de las economías regionales, de los mercados internos y al logro de una distribución más justa de la riqueza. Ya por entonces, la **teoría de la dependencia** alertaba sobre la imposibilidad inexorable del desarrollo promovido por la inversión externa.¹¹

En una interpretación actual, Meoño Segura nos dice:

“... la actividad de planificación se redujo en la mayoría de los casos a la formulación de planes nacionales de desarrollo con el propósito de cumplir con los requisitos del financiamiento externo, sin que hubiere un esfuerzo correlativo en la ejecución y evaluación de políticas.”(Meoño Segura en IJ, 2005: 5).

En aquel período, hubo una especial preocupación por parte de los equipos de expertos de la CEPAL, liderados por Raúl Prebisch, en formar planificadores según sus lineamientos, con el propósito de capitalizar la mejor producción técnica de la época (Rovere, 2003). Este propósito condujo a una creciente tecnificación de la planificación,

¹¹ En 1969, y como producto de un estudio realizado en el ILPES –Instituto de Planificación Económica y Social- dependiente de la CEPAL, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto presentan su clásico estudio sobre *Dependencia y desarrollo en América Latina*. En él se presentan los fundamentos de la **teoría de la dependencia**, la que traerá una visión crítica a la estrategia de promoción de desarrollo imperante y una *discordia de importancia* (entre los planificadores y economistas de la CEPAL) *en cuanto a los aspectos sociales y políticos del desarrollo económico* (Cardoso y Faletto, 1969: 1). En este estudio, se afirma que *... las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas.* (Cardoso y Faletto: 1969: 24). En otro párrafo, y en clara alusión a las teorías de Prebisch dominantes en el período y en el ámbito en el que estos economistas se mueven, exponen que *...las nociones de ‘centro’ y ‘periferia’, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia* (Cardoso y Faletto, 1969: 25). R. Prebisch, en el momento en que estos jóvenes economistas realizan su estudio (1966/1967), no sólo era la máxima autoridad institucional sino una personalidad influyente y una autoridad en la materia; sin embargo, sus discípulos comenzaban a hacer públicas estas dudas y cuestionamientos. Años después, en ocasión de la creación de la Fundación Raúl Prebisch en Argentina, el economista hace una crítica a los autores que *han tratado de explicar todas las fallas del desarrollo periférico en función de la ‘dependencia’, y que llevados por su entusiasmo han llegado a recomendar una desvinculación radical de los centros* (Prebisch, 1988: 26).

signada por modelos matemáticos. La tentación tecnocrática llevó a la pretensión de extender este dominio a la política, y lo que se consiguió, finalmente, fue el desplazamiento de lo político en nombre de la racionalidad técnica.

Este fenómeno fue advertido tempranamente por algunos actores de la época. En 1965 y en 1972 se realizan en Santiago de Chile un primer y segundo *Seminario de Planificación* organizados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)¹² para intercambiar experiencias y criterios. El Seminario de 1972, en el marco de una preocupación creciente, es auspiciado por la OEA y el BID. En este ámbito, los organizadores explicitan claramente sus preocupaciones y revelan la necesidad de examinar los problemas de la planificación en América Latina referidos a *la coordinación que debe existir entre el proceso político y la planificación del desarrollo*, a aspectos operativos *que aseguren el adecuado contacto con los medios políticos y con las entidades ejecutoras de los planes*, y finalmente, a la capacidad de *adaptación de la planificación a condiciones políticas cambiantes* (ILPES-OEA-BID, 1974: 6-7). Esta preocupación no logró detener la crisis de una ciencia nacida de la utopía iluminista, pero los aprendizajes dejados por la experiencia desarrollista dieron lugar a las primeras producciones teóricas referidas al planeamiento estratégico: Carlos Matus revela en los ochenta los problemas surgidos del divorcio entre política y planificación, e inicia un nuevo ciclo que exige a los planificadores un pensamiento estratégico y situado, esto es, un pensamiento político.

Con la crisis económica surgida de los acuerdos de cooperación entre los países exportadores de petróleo que afectaron el abastecimiento de los países centrales, se cierra este ciclo político. Este fin de época se profundiza con la debilidad política de los países latinoamericanos sometidos a las más cruentas dictaduras militares y a sucesivas violaciones de sus derechos humanos.

Con el final la Guerra Fría, una nueva tensión comenzó a invadir a las Ciencias Sociales y Humanas en general. El cambio de escenario condujo a reflexionar sobre nuevas formas de convivencia y desarrollo. A fines de la década del 70, los modelos “modernos” explicativos de la realidad social comenzaron a mostrar sus fisuras. La

¹² El ILPES fue creado en 1962 en el ámbito de la CEPAL para coordinar y dar mayor entidad a los servicios de capacitación, asesoría e investigación que esta Comisión prestaba a los gobiernos. Durante

incertidumbre se instaló en una sociedad que comenzó a pensar su futuro teniendo en cuenta la contingencia de las acciones humanas. El abandono de las tradiciones racionalistas, la implicación entre sujeto y objeto como nuevo aporte para el análisis social, la aceptación de que no existen identidades únicas sino múltiples que construyen la realidad a partir de sus diferencias, abrieron el debate en las distintas ramas del conocimiento social. En el escenario de la posmodernidad, la planificación, como forma de imaginar el futuro, fue interpelada:

Así como en los años 60s resultaba obvio el avance de modelos originados en la economía sobre la planificación, a partir de los 80s es posible detectar una influencia de las ciencias sociales y políticas que permitían imaginar que era, quizás, el momento de conciliar planificación con democracia, sustentando al mismo tiempo un equilibrio entre gobernabilidad, eficacia y participación (Rovere, 2003: 7).

La planificación como acción política y cálculo estratégico: definiciones posibles.

Indudablemente, el origen y la evolución de la planificación en occidente la enfrenta con un obstáculo insalvable: planificar es decidir, y decidir, antes que una cuestión técnico administrativa, es una cuestión de gobierno. Como señala Rovere,

“... la planificación puede ser comprendida en lo que tiene de permanente, pero también tiene que ser resignificada para desprenderla de las fuertes representaciones construidas a través de su historia que la dejaron fuertemente connotada y asociada a los modelos racionalistas de la modernidad (Rovere, 2003: 3).

Puede señalarse que *planificar es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos, diseños y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir en una realidad dada (Rovere, 2003:1)*; y también que es y ha sido un instrumento que las ciencias administrativas han utilizado asiduamente para ordenar el “caos” del quehacer humano. En este sentido, aparece como un conjunto herramental que permite ordenar

sus diez primeros años, el Instituto estuvo bajo la dirección de R. Prebisch, exceptuando algunos años en

los pasos antes de hacerlos, dar viabilidad a los proyectos y obtener resultados en el marco de organizaciones que se adecuan a dicho plan, lo que da lugar a una disciplina cuasi específica capaz de diseñar, documentar y registrar la proyección del porvenir.

Como señala Dror, la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de formulación de políticas, porque planificar consiste en el *proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigida al logro de objetivos por medios preferibles* (Dror, en Rovere, 2003:3 y en Ander Egg, 1991: 7).

Para Mario Rovere,

“...en una primera aproximación la planificación puede ser entendida como una práctica sistemática y formalizada que desarrolla análisis situacionales, establece estructuras propositivas valoradas, construye o descubre estrategias adecuadas que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias.” (Rovere, 2003: 3)

El mismo autor, partiendo de Matus y avanzando sobre su teoría, señala que la tarea de planificar es compleja no sólo porque hay diferentes actores que planifican sino, además, porque cada actor que planifica no puede conocer de modo transparente la realidad cuya aprehensión se realiza a través de representaciones. Estas representaciones inciden y *median fuertemente en el proceso dinámico de reflexión-acción* y por ello es necesario introducir otras dimensiones para su análisis tales como la subjetividad, la opacidad intencional y el poder.

Debe tenerse en cuenta que las ciencias administrativas, antes de la crisis de paradigma que hemos referido, habían construido su arquitectura argumental partiendo del supuesto de que existe una “mejor opción” a la hora de tomar decisiones y resolver la acción. El premio Nobel de Economía Herbert Simon fue contundente en los ochenta cuando señaló que sólo existe la posibilidad de una decisión satisfactoria:

Incluso en el caso de incertidumbre moderada, el esfuerzo por alcanzar “óptimas” vías de acción parece casi sin esperanzas. Cuando existen conflictos en los valores, como sucede casi siempre, no es claro incluso cómo debe definirse el término

la década de 1960 en que actuó como Secretario General de la UNCTAD.

“óptimo”. Pero no todo está perdido. Reconciliar puntos de vista alternativos y estimaciones diferentes de los valores se torna un poco más fácil si adoptamos un punto de vista satisfactorio: si buscamos soluciones lo suficientemente buenas en lugar de insistir en que sólo las mejores habrán de tener resultado. Quizá sea posible -y a menudo lo es- encontrar vías de acción que toleren casi todos los integrantes de una sociedad, y que incluso agraden a muchos, siempre que no seamos perfeccionistas y no exijamos lo óptimo. (Simon, 1989: 105).

En este sentido, Simon señala con énfasis que *los límites de nuestra capacidad para conducirnos razonablemente imponen límites similares sobre la capacidad de nuestras instituciones. (Simon, 1989: 100).*

Según Ander Egg, la planificación es

“la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados” (Ander Egg, 1991: 7).

Tanto esta definición, como la más conocida de Matus acerca de su naturaleza de *cálculo estratégico que precede y preside la acción*, puede generar alguna duda acerca de qué lugar ocupa la política y el contexto. En este trabajo, la planificación será entendida como la actividad de gestión relativa a la definición y organización de las decisiones que intenta orientar los acontecimientos futuros en virtud de una cosmovisión, un objetivo y un resultado esperado. Buscando simplificar esta definición, diremos que **la planificación es una actividad tendiente a organizar la voluntad política a fin de que ésta influya en la realidad de manera más eficaz**. Más simplemente aún, diremos que es **el esfuerzo organizador de la voluntad política**.

Coincidiendo con Carlos Matus, y para desterrar definitivamente cualquier tentación tecnocrática, Meoño Segura concluye que:

"No hay pues todavía un método de planificación sino una técnica de hacer proyecciones. Este origen le imprime un sello a la planificación en nuestros países; enfatiza el largo o mediano plazo, ignora la planificación anual operativa, tiene una tendencia academicista"(...) "desarrolla una técnica de presupuestos por programa que no puede relacionarse adecuadamente con el plan de mediano plazo"(...) " se disocia de lo político porque se limita a afirmar una norma, se reviste de neutralidad técnica sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica sin poder fundamentarla teóricamente, pretende encontrar una técnica de evaluación de proyectos que deja de lado la evaluación política de los mismos, se aferra a las categorías medibles de la contabilidad racional y no puede tratar adecuadamente el problema de los cambios estructurales." (Meoño Segura en IIG, 2005: 5-6)

De la planificación normativa a la planificación situacional

Hemos explicado cómo Carlos Matus diferencia entre los postulados que sustentan a la planificación tradicional o normativa y los nuevos postulados sobre los que se asienta una concepción diferente, estratégica o situacional, de la planificación.

En Argentina, quien más claramente sistematiza el pensamiento de Matus y el cambio de paradigma es Ezequiel Ander Egg. Su libro, *Introducción a la planificación* (1991), surge de una preocupación docente por presentar con sencillez los problemas teóricos y prácticos de la planificación a educadores, trabajadores sociales y animadores socio-culturales. Aborda el tema desde las Ciencias Sociales, ampliando el campo de la planificación más allá de lo que postulan los urbanistas y de quienes la ciñen al desarrollo económico.

En ese texto, basándose en la teoría desarrollada por Carlos Matus, analiza las diferencias entre la planificación normativa y la estratégica. A partir de este análisis comparativo, elabora el siguiente esquema:¹³

¹³ Ander Egg (1991), *Introducción a la planificación*. Buenos Aires, Siglo XXI, 28 y 29.

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Básicamente es un problema técnico.	Básicamente es un problema entre personas.
Centrado en la “lógica de la formulación”.	Centrado en la “lógica de la realización”.
Los planes, programas y proyectos expresan “lo deseable”.	Los planes, programas y proyectos expresan “lo posible”.
Enfatiza lo tecnocrático, haciendo de la planificación una tecnología que orienta las formas de intervención social.	Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.
Importancia del papel de los expertos.	Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos con las expectativas, intereses, necesidades y problemas de las personas involucradas.
El centro de la planificación es el “diseño” y suele expresarse en un “plan libro”.	El centro de la planificación es la “dinámica de conducción”; no se cristaliza en un plan, habida cuenta del permanente seguimiento que se hace de la coyuntura política, económica y social.
La definición de objetivos resulta del diagnóstico.	La definición de objetivo resulta del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados.
Importan las decisiones del sujeto planificador que está “fuera” de la realidad, considerada como objeto planificable.	Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados; el sujeto planificador “está dentro” de la realidad y coexiste con otros “actores” sociales.
No tiene en cuenta, de manera significativa, los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan la factibilidad del plan.	Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.

La planificación en el ciclo de la gestión. Las etapas del enfoque normativo.

Ezequiel Ander Egg presenta en este mismo texto los componentes de un plan que se erigen como variables de análisis o tipología para el análisis de un plan específico. Sus categorías, sumadas a las ya presentadas de Carlos Matus, serán utilizadas en el desarrollo posterior de este trabajo.

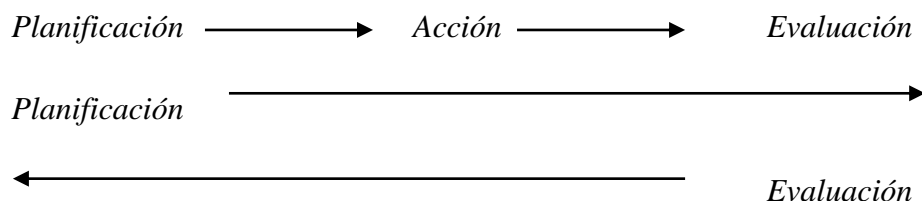
Para desagregar estos componentes de la planificación, debemos ubicar esta actividad en algún punto del ciclo de la gestión. Asumiremos **gestión** como la palabra que mejor representa el “quehacer humano organizado”, esto es, el conjunto de acciones encadenadas entre sí que llevan a la obtención de un resultado previsto. Como es de esperar, la planificación debe ubicarse en algún lugar dentro de este conjunto de acciones.

Según las definiciones tradicionales, el **ciclo de la gestión** implica una etapa de **diagnóstico y planificación** previa a la acción, una etapa de **actuación o ejecución propiamente dicha**, y una etapa de **evaluación** de lo actuado. La primera y la tercera son etapas que refieren al “razonamiento de la acción” (análisis y proyección previa y evaluación de lo actuado), mientras que el segundo momento del ciclo es el que concreta la acción.

La planificación está íntimamente vinculada a la elaboración de un *diagnóstico*: En esta etapa inicial, se reúne y se procesa información a fin de conocer la situación de partida. El diagnóstico supone una descripción del problema y/o la demanda o expectativa a cubrir, y por lo tanto, un recorte específico y un juicio de valor de la realidad sobre la cual se va a operar. El racionalismo seguramente confió en que la ciencia podría realizar diagnósticos objetivos, pero ninguna definición de planificación puede sustraerse de la enorme carga valorativa que conlleva esta etapa.

A medida que se produjo el pasaje de la planificación normativa a la estratégica, la participación de más actores en la expresión de expectativas y descripción de problemas, colaboró con un mejor diagnóstico inicial, al que se redefinió como *situación inicial*. Con la evolución de la técnica, se trabajó sobre diagnósticos de proceso y evaluaciones de resultado e impacto, lo que reunió en un mismo ciclo la *planificación* –momento racional inicial- con la *evaluación* –momento tradicionalmente ubicado luego de la finalización de la acción-. Planificación y evaluación confluyeron y

se fundieron con la acción propiamente dicha, resultando difícil identificarlas como etapas diferenciadas, en virtud de su simultaneidad:



Planificación propiamente dicha: momento racional específico en el que, a partir de los datos recabados y su procesamiento, se procede a elaborar los objetivos, las metas, las acciones y tareas que se llevarán a cabo, organizándolas temporal y espacialmente, asignándoles recursos, etc., a fin de alcanzar un *objetivo final* –enfoque tradicional- o una *situación objetivo* –enfoque estratégico-. Es el momento decisional en el que se define si el proyecto contendrá más de un programa, si éstos se subdividirán en proyectos, y si se realizarán proyectos especiales. Asimismo, se decide la orgánica y la metodología de funcionamiento, comenzando por la modalidad en que se tomarán las decisiones y la forma en que se transmitirán o consensuarán las consignas. Se decide la conformación de equipos o unidades orgánicas, lo que da lugar a la estructuración orgánico funcional que sostendrá el plan.

Ejecución: es el momento en el que reina la acción. Las cosas se hacen, y el paradigma normativo “espera” que las cosas se hagan según lo planificado. La ejecución se apoya en la *administración* como acciones complementarias que colaboran, a través de dinámicas de organización, acopio y asignación de recursos, registro y procesamiento de datos, con la *ejecución propiamente dicha* (un expediente que inicia el trámite para la construcción de una escuela, el llamado a licitación, la compra de los insumos, son acciones complementarias de la construcción de la escuela propiamente dicha).

Evaluación: La evaluación, como momento en el que se realiza un juicio valorativo de lo actuado, puede asumirse como un proceso de aprendizaje de los actores involucrados en la gestión, a través de la reflexión crítica sobre los diferentes aspectos de la definición, la implementación y los resultados de una política pública. La evaluación, integrada al proceso de planificación, diseño e implementación de políticas

públicas, propone una revisión de la acción a la luz de los propósitos u objetivos iniciales. La evaluación permite revisar si se hizo lo que se iba a hacer, y si lo hecho, en caso de éxito, sirvió para lo que se esperaba. A partir de una evolución en este campo, la evaluación supone también la valoración de los logros no previstos y de los problemas que surgen a partir del supuesto “éxito” del plan. Dados estos “éxitos” no esperados, los “éxitos del fracaso” y los fracasos implícitos en el éxito, esta terminología ha sido reemplazada, tal como presentaremos más adelante, por el concepto de *aprendizaje* (Robirosa, Cardarelli y Lapalma,1990).

Los momentos de la planificación estratégica

Para la planificación estratégica, esta división en etapas es arbitraria y poco funcional para comprender el proceso de planificación tal como opera en la realidad. Las etapas parecen una cadena temporal imposible, dado que un gestor o un gobernante no tiene un tiempo disponible para planificar en el que al mismo tiempo no deba actuar. Lo mismo le ocurre a la hora de evaluar: simultáneamente debe tomar decisiones y seguir actuando.

Según el modelo de Matus, los momentos de la gestión se presentan como fronteras difusas, móviles y cambiantes entre sí, pero es posible distinguir cuatro momentos: **momento analítico/explicativo**, **momento normativo**, **momento estratégico** y **momento táctico/operacional**.

Mientras en la planificación tradicional las fases se cumplen imperativamente y de modo lineal, en la planificación estratégica el proceso de acción y reflexión es simultáneo, dinámico y con un final abierto. La planificación estratégica supera un modo evolucionista y determinístico de concebir el camino de las sociedades hacia su desarrollo. Por ello, los momentos no deben concebirse como etapas de una secuencia lineal y rígida debido a que los escenarios diversos o las contingencias obligan a la reformulación y reajuste permanentes de los planes:

Ningún plan se hace de una vez para siempre: por una especie de aproximaciones sucesivas, según vaya cambiando el contexto y los escenarios en que se aplica, el plan va

incorporando lo nuevo y lo incierto, las posibilidades y los conflictos de la coyuntura. (Ander Egg, 1991: 64).

El **momento analítico/explicativo** es aquel en el que se intenta responder a la pregunta *¿qué pasa?, ¿cuál es la situación en la que nos encontramos?* Este diagnóstico puede elaborarse a partir de cuatro niveles de análisis: antecedentes (cómo se ha llegado a esa situación); problema que se desea mejorar o transformar; tendencias o pronosis para identificar las situaciones futuras predominantes; y contexto de la situación-problema que se estudia.

El **momento normativo** estructura un objetivo y un camino para su realización, para transformar la situación inicial de acuerdo a la situación objetivo a la que se quiere llegar:

El momento normativo es semejante a un marco referencial que, por una parte, configura un sistema de valores que inspira o proporciona direccionalidad a la acción y, por otra, ofrece objetivos y finalidades que se sitúan en el horizonte utópico (Ander Egg, 1991: 66).

El **momento estratégico** responde sobre los obstáculos a sortear y las situaciones a crear para hacer viable la acción sustantiva. Este cálculo de viabilidad supone un cálculo que tiene en cuenta a todos los actores que intervienen en la situación, ya sea de modo positivo, negativo o neutro. Si el momento normativo indica la direccionalidad del plan, el momento estratégico busca respuestas para las situaciones de coyuntura y los problemas que impedirían alcanzar la situación objetivo.

La **construcción de la viabilidad** del plan está en el centro del momento estratégico, ya que se busca *“lograr un programa direccional que no sólo sea eficaz para alcanzar la situación objetivo, sino además viable en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico, lo ético, y también en lo institucional organizativo”* (Matus, 1987, en Ander Egg. 1991: 66).

Para Carlos Matus, **viabilidad** significa *“hacer posible una jugada o una operación”*, lo que puede significar 1) hacer posible la *decisión*; 2) hacer posible la *materialización* de lo decidido y 3) hacer posible la *reproducción estable* de la operación (Matus, 1998: 139).

El momento táctico/operacional es el recorrido o arco de coyuntura que se realiza para llegar desde una situación a la situación inmediata siguiente. En esta fase se intenta responder acerca de cómo llegar a los objetivos, encontrando vías de transición entre dos situaciones inmediatas o definiendo acciones coyunturales que permitan ir avanzando hacia el cumplimiento del plan.

En esta fase se instrumentaliza e implementa el momento normativo, se eligen los medios para el logro de los objetivos, se establecen los cursos de acción y se busca la coherencia, compatibilidad, consistencia, operatividad e integralidad de las diferentes decisiones. Es el momento de la ejecución del programa. (Ander Egg, 1991: 67)

Componentes de un plan. Categorizaciones y niveles. La participación y el aprendizaje como categorías emergentes.

A continuación, se presentarán los componentes de un plan que, en este trabajo, se erigen como variables de análisis de los planes seleccionados. Estas categorías se suman a las de Carlos Matus como base de sustentación del diseño metodológico de esta investigación.

Los componentes de la planificación - fundamentación, justificación, objetivos, tema, acciones, modalidad operativa, responsables, destinatarios, recursos, alcance territorial y temporal, cronograma-, intentan dar respuesta, respectivamente, a las preguntas *¿por qué? ¿para qué? ¿qué? ¿cómo? ¿quiénes? ¿para quiénes? ¿con qué? ¿dónde? ¿cuándo?*. Las respuestas que la planificación ensaya *preceden y presiden la acción*.

La **fundamentación** hace referencia los criterios y razones que dieron origen al plan general; especialmente a la selección y jerarquización de las prioridades a las que el mismo está destinado; al nivel de urgencia de la solución que se propone para determinados problemas y a la argumentación en favor de que esa solución es la más viable o adecuada. La fundamentación de una planificación de gobierno se inscribe en el campo de la formulación de políticas de gobierno o de las orientaciones políticas fundamentales.

La **justificación** refiere a los resultados que se esperan con la implementación de un plan determinado y, por lo tanto, está en íntima relación con la evaluación previa de

la situación, de la viabilidad del plan, del análisis costo-beneficio, oportunidad, efectos, impacto, etc.

Ambos componentes –**fundamentación y justificación**– están íntimamente vinculados a los valores y principios que guían nuestra intervención en la realidad, por lo que otros autores, como S. García y S. Dolan (1997), prefieren que las definiciones preliminares de un plan se organicen presentando la **misión** que debe cumplir la institución, la **visión** de lo que se pretende alcanzar y los **valores** que sustentarán las acciones que se realizarán para llegar de la situación inicial a la situación objetivo. Ya se ha comentado en el capítulo introductorio la enorme difusión de la *gestión por valores* en el ámbito empresarial.¹⁴

Tipos de planificación

Los tipos de planificación surgen como consecuencia de las características que asumen los componentes que se han presentado. Así, un plan puede ser categorizado según sus objetivos, sus destinatarios, sus responsables, etc., pero a los fines de esta investigación, nos centraremos en la tipología que surge de los alcances **temático, temporal y espacial** de un plan.

En el primer caso, se distinguen la **planificación sectorial**, propia de un campo específico (plan de obras públicas, plan de salud, plan de educación, etc.) y la **planificación integral** o conjunto de objetivos y actividades productivas, sociales y espaciales de un territorio interrelacionadas entre sí¹⁵.

Según Ander Egg, *“los planes sectoriales ordenados y vinculados coherentemente deben formar parte de la planificación global”* (...) *“deben armonizarse de tal forma que compatibilicen y articulen coherentemente los diferentes niveles. Esto es lo deseable, pero muy pocas veces realizado”* (Ander Egg, 1991: 42).

¹⁴ La búsqueda de una relación entre valores y acción positiva puede ser la causa del éxito de ventas que lograron estos autores con su propuesta.

¹⁵ Estos planes, por la historia que se comenta al inicio de este capítulo, fueron definidos genéricamente como “planes de desarrollo”. A los fines de esta tesis, se entenderá por desarrollo la plena realización de las comunidades en el marco de los valores que sustentan como identidad y expresan como cultura. El mejor desarrollo, el mejor *futuro*, depende de cada grupo poblacional y de cada cultura. El desarrollo no puede concebirse ni naturalizarse como aquel que tuvieron los países centrales, o aquel por el que optaron otros países: el desarrollo es el camino hacia el “mejor futuro” que cada comunidad define para sí.

Sin desestimar esta preocupación de Ander Egg, a nuestro juicio, un **plan de gobierno**, máxima expresión de un **plan integral**, no es tanto la “suma” de sus partes o programas, sino la expresión de la direccionalidad estratégica de éstos, cuestión que es esperable sea una elaboración política previa que origina la programación o la reformulación de programas preexistentes.

En cuanto al **alcance temporal** de los planes, también se ha querido teorizar y generar categorías. Sin embargo, el tiempo es relativo a los actores, a las situaciones, al tema y a los recursos. Si nos guiáramos por un pensamiento normativo, el **corto plazo** suele asociarse a un semestre o un año, lo que origina planes anuales u operativos. El **mediando plazo** abarca tres o cuatro años –lo que, en materia de gobierno, refiere al ciclo de gestión de un elenco gubernamental-, y el **largo plazo** supone dos o más períodos de gobierno, con la posibilidad de cambios de direccionalidad sustantivos. Este plazo es el que más se asocia a la planificación estratégica: el largo plazo se asume como *el que se ocupa de la gran estrategia, o la visión estratégica de un país o región, es decir, una imagen estructurada del futuro con horizontes temporales de largo alcance*” (Medina Vázquez, 2000: 9). La **prospectiva** es la rama de la planificación surgida de estas preocupaciones sobre el futuro, el que *no sólo no es ajeno a la planificación sino que hace a su esencia misma*. (Ander Egg, 1991: 169).¹⁶

Un pensamiento situado nos hará comprender que los plazos no son tan fáciles de categorizar porque dependen de cómo es percibido y vivenciado el tiempo. En la Argentina post default, los proyectos –personales o colectivos– asumían el año calendario como un larguísimo plazo. Mientras en la Argentina de 2002 el mediano plazo era de tres meses, en Taiwán se elaboraban previsiones para los próximos veinte años.

¹⁶ “¿Qué es la prospectiva? Digamos, ante todo, que no es ni una forma de profetizar el futuro (eso es cosa de adivinos y de augures), ni un modo de fantasear para suponer el futuro por pura conjetura impresionista, en donde se mezclan la intuición y la imaginación, que también son necesarias para la prospectiva pero que usadas para otros requerimientos pueden servir mucho más para la ciencia ficción. La prospectiva pretende discernir los futuros posibles, basada en procedimientos y exigencias del método científico. La prospectiva es una disciplina (para algunos, un método) que: sobre la base de datos cuantitativos y cualitativos, realizando un análisis de las tendencias dominantes y de los hechos emergentes que puedan ser portadores de futuro y, recurriendo a elementos creativos sobre las posibles relaciones, reacciones y retroacciones de los factores conocidos, procura predecir el futuro construyendo escenarios de los futuros posibles.” (Ander Egg, 1995: 168).

A diferencia de las organizaciones e instituciones, un plan es, por definición, temporal. Un plan comienza y termina, hay un horizonte de tiempo en el cual se van a cumplir los objetivos. Por ello, considerando la enorme tradición teórica que reflexiona sobre la subjetividad y la objetividad del tiempo, como conjunto eterno de instantes, como modo de conciencia subjetiva, como algo propio del lenguaje (Ricoeur en Bonet, 2005), las categorías **largo plazo**, **mediano plazo** y **corto plazo** se utilizan más como convención que como una definición objetiva.

El enfoque estratégico reúne el tiempo en una línea única, donde la coyuntura es el “presente del futuro”. El plan pretende incidir sobre la realidad para construir un futuro deseable a través de decisiones en el presente. La decisión sobre el futuro renueva y reconfigura el presente. En la acción de gobierno, sin embargo, también se toman decisiones según la coyuntura, pero si sólo se tiene en cuenta la contingencia, el problema es que el futuro se configurará a partir de este “gobierno de la coyuntura”. En la acción de gobierno, el presente, con su carga de problemas, y el futuro, con su carga de expectativas y esperanzas, confluyen, por lo que cada decisión que se toma incide en ambos campos. Esto liga indisolublemente la acción de gobierno con la acción de planificación (Matus, 1987: 45).

La escala territorial

Cada proceso de planificación define un sujeto planificador situado. En la microplanificación -proyecto personal, plan familiar, grupal- puede ocurrir que este sujeto que se “autoplanifica” o sobre quien se planifica no tenga un arraigo geográfico, puede encontrarse en cualquier lugar, e, incluso, puede migrar.

Pero a medida que aumenta el “nosotros” planificador, comienza a perderse esa suerte de naturaleza “nómada” del sujeto que planifica. El sedentarismo es creciente y la geografía se vuelve un punto de referencia ineludible. Así, los planes se definen como planes barriales, locales, regionales, nacionales o supranacionales.

También puede suceder que redes o comunidades ligadas por intereses específicos (la posesión de un recurso energético como el petróleo, el gusto por los automóviles antiguos) generen comunidades que no pueden definirse por su localización geográfica pero sí por la localización de sus intereses, que funcionan como amalgama

de los integrantes del sujeto social planificador aunque éstos se encuentren a miles de kilómetros entre sí (pensemos en Venezuela como integrante de la OPEP) . Éstas comunidades también planifican. En todo caso, mejor dicho en ambos casos, existe una localización definida por la situación: el sujeto se sitúa en un punto donde lo podemos “hallar”.

En virtud de que la planificación gubernamental tiene un alto componente territorial, nos focalizaremos en la “situación geográfica”, a la que podemos categorizar por su escala. En este sentido, resulta lógico que existan planes locales, departamentales o regionales, estatales o provinciales, nacionales, regionales continentales, y la palabra que utilizaremos dependerá de las instituciones políticas que subdividen el territorio en cada caso. Por supuesto, puede suceder, y sobre esto basamos parte de nuestra hipótesis, que algunas subdivisiones políticas no se corresponden exactamente con las subdivisiones de base étnica o cultural, por lo que el “nosotros” planificador puede “situarse” en una escala geográfica recortando un ambiente de fronteras muy distinto al que determina el poder político institucional de ese territorio.

En nuestro caso particular, y en el marco de los objetivos de esta tesis, serán funcionales las escalas locales, regionales y nacionales en las que, en distintos momentos, se ensayó un proceso de planificación.

La participación y el protagonismo social

Asimismo, tendremos en cuenta la **participación**¹⁷ como variable de análisis de los diferentes planes. La participación es fuente de viabilidad del plan porque involucra

¹⁷ La **participación ciudadana** se reinstaló con fuerza como concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. Su auge tuvo lugar en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político. Si bien esto puede parecer contradictorio, lo que sucedió puede tener que ver con que el nuevo concepto de participación hacía referencia a la **participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones**, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias. Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación. En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada”, en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”. El desafío es cómo rescatar los aportes valiosos de estas corrientes de pensamiento, sin que esto suponga perder las instituciones representativas, en democracias modernas y complejas que ya no pueden regresar a formas directas o semidirectas de gobierno. (Bernazza, 2004)

en la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones a las personas o grupos del espacio social, económico y cultural que define el plan, programa o proyecto de gobierno. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización.

Participar es una forma de ejercer los derechos y de cumplir los deberes ciudadanos, es una forma de construcción y apropiación del espacio público. Es también “un tipo de rebeldía” que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión. Participar es ser parte, tener parte, tomar parte, tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1991). En virtud de estas definiciones, priorizaremos el uso del concepto **protagonismo social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas (Bernazza, 2004). Como señala Ander Egg: “no se trata de promover la participación de la gente para asegurar el éxito en la ejecución del plan, sino de que participe porque éste es un derecho del pueblo en una democracia viva y real (Ander Egg, 1991: 5).

El concepto de **participación** está íntimamente vinculado al concepto de **aprendizaje**, ya presentado en este capítulo junto con el concepto de evaluación. Mario Robirosa, Graciela Cardarelli y Antonio Lapalma postulan que “todo proyecto es un ámbito de aprendizaje social de todos los actores” quienes adquieren “conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional” (Robirosa; Cardarelli y Lapalma, 1990: 13). Los aprendizajes se observan en varios campos, pero estos autores señalan particularmente los que se obtienen en materia de dinámicas grupales aplicables a la interacción y la participación.

Asimismo, la **participación**, en tanto interacción que suma voluntades alrededor de un objetivo compartido o una **visión compartida**, se vincula con la construcción de **viabilidad del plan**. Matus lo explicará desde el punto de vista del conflicto: “*La construcción de viabilidad es el aspecto dinámico y más complejo de la estrategia. Es necesario explorar al máximo las posibilidades de cooperación para evitar el conflicto*” (Matus, 1998: 137,138).

Niveles operacionales de la planificación

Ander Egg también presenta los **niveles operacionales de la planificación**, que si bien no se tomarán como categorías de análisis, colaboran en la descripción de los planes. Según el nivel operacional, la técnica de la planificación distingue **planes**, **programas** y **proyectos**. En el lenguaje común estos tres conceptos pueden utilizarse indiferenciadamente, pero en el campo específico de la planificación refieren a alcances y niveles de concreción diferentes.

El **plan** hace referencia a las *decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural)* (Ander Egg, 1991: 37).

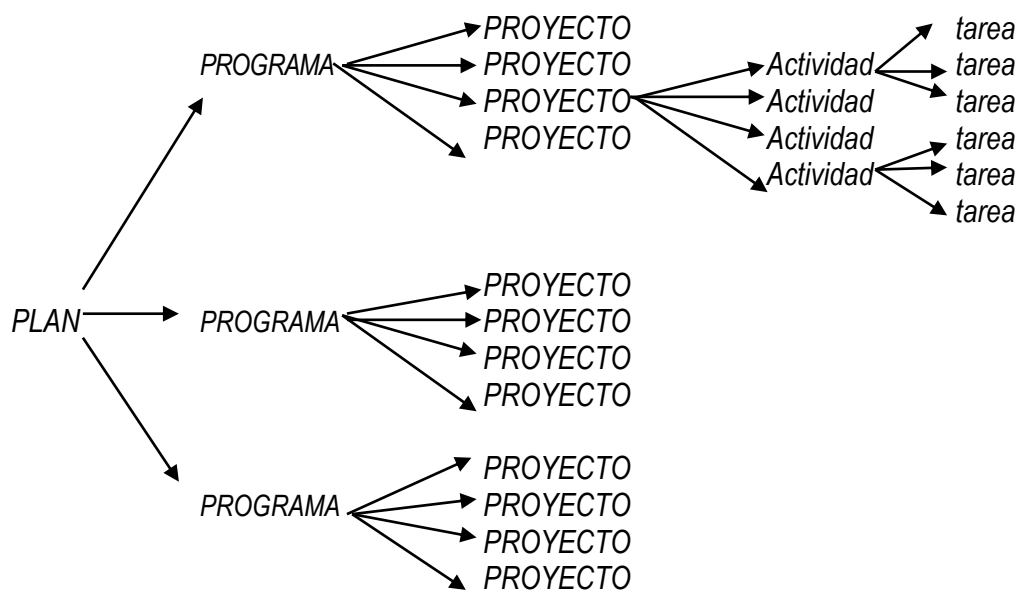
Un **programa** hace referencia al conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programas de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado (Ander Egg, 1991: 37, 38).

En un mayor grado de concreción, el **proyecto** refiere a *un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas*. Un curso para la tercera edad, puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, etc. (Ander Egg, 1991: 37, 38).

La ciencia de la planificación indica que existe un plan cuando éste determina objetivos y desagrega para cada objetivo un programa, cuando cada programa se desagrega en proyectos, cada proyecto en actividades, cada actividad, en tareas. Se

puede relatar al revés: el conjunto de tareas es una actividad, un conjunto de actividades es un proyecto, un conjunto de proyectos es un programa, un conjunto de programas es un plan. Este árbol racional es en realidad más complejo, porque una misma tarea táctica o estratégica o un mismo proyecto o actividad pueden ser útiles a dos programas. Por ejemplo, si se realiza una encuesta como actividad del proyecto cuyo objetivo es vacunar de los niños, y en la misma encuesta se pregunta por el nivel de estudio de sus padres, esta tarea puede servir al programa de alfabetización. Si bien el árbol de desagregación programática presenta estas limitaciones, tiene una enorme capacidad para ordenar argumentalmente un plan.

En *Introducción a la planificación* (1991), Ander Egg presenta un esquema de los niveles operacionales:



A la espera de mejores modelos, el presentado colabora con la comprensión del fenómeno de la gestión: la tarea es, según este esquema, la unidad mínima del quehacer humano organizado. Este esquema y su unidad indivisible seguramente seguirán el derrotero que en las ciencias duras siguieron la teoría atómica y su unidad indivisible, el átomo: la última palabra no está dicha, y por lo tanto en materia de gestión queda mucho por aprender.

Referencias bibliográficas

Ander Egg, Ezequiel (1991). *Introducción a la planificación.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Ander Egg, Ezequiel (1995). *Introducción a la planificación.* Buenos Aires: Lumen.

Bernazza, Claudia (2004). “Acerca de la planificación ciudadana y el protagonismo social”. La Plata: Documentos del IPAP.

Bonet, María Teresita (2005). *El peronismo en el discurso académico: 1955-1966.* Madrid: Servicio de Publicaciones. UCM.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina,* México D.F.: Siglo XXI editores.

Furtado, Celso (1988). *La fantasía organizada,* Buenos Aires: Eudeba.

García, Salvador y Dolan, Shimon (1997). *La Dirección por Valores,* Madrid: McGraw Hill.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas.* Buenos Aires: Ariel.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica (2005). “Surgimiento de la planificación en América Latina (reseña histórica)”, en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs>

ILPES/OEA/BID (1974). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina.* Trabajos presentados al Seminario de Planificación celebrado en Santiago de Chile, del 17 al 21 de julio de 1972, bajo el auspicio de la OEA, el BID y el ILPES. México D.F.: Siglo Veintiuno editores.

Lamo de Espinosa, Emilio (1997). “La sociedad del conocimiento”, en Simposium *Las Ciencias Sociales en la posmodernidad*. Madrid: UCM.

Llach, Juan José (1984). “El Plan Pinedo de 1940, su Significado Histórico y los Orígenes de la Economía política”, *Desarrollo Económico* Vol. XXIII N° 92.

Marx, Karl (1985). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: SARPE.

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1995). *Chimpancé, Machiavello y Gandhi. Estrategias Políticas*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-1). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1997-2). *Los tres cinturones de gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1998). *Método PES*, Caracas: Fundación ALTADIR.

Medina Vázquez, Javier (2000). “Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional”, Serie Gestión Pública N° 5, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2000.

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (1971). *Estudio sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Ares: Siglo XXI.

O'Donnell, Guillermo (1977). “Estado y alianzas en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* N° 64, Buenos Aires, enero-marzo: 522-555.

Perón, Juan Domingo (1998). *Conducción política*, Buenos Aires: CS ediciones.

Prebisch, Raúl (1988). “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, en *Raúl Prebisch, pensamiento y obra*, Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires: editorial Tesis.

Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma A. (1990): *Turbulencia y planificación social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Rovere, Mario (2003): “La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto”, en *La Gran Ciudad* N° 2, separata, verano 2003, Fundación Metropolitana, Buenos Aires.

Simon, Herbert (1989): *Naturaleza y Límites de la Razón Humana*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 97-137.

Tarcus, Horacio (1996): *El marxismo olvidado en la Argentina: Silvio Frondizi y Milcíades Peña*. Buenos Aires: El cielo por asalto.

Weber, Max (1984): *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes primarias

Entrevista realizada a Carlos Matus por Ricardo Daelecsandris el 21 de mayo de 1998 para el programa *Dialogando* del Canal Plus satelital, en ocasión del dictado del *Seminario Iberoamericano sobre Planificación Estratégica Situacional* en la ciudad de Buenos Aires.

3.

Los planes nacionales de desarrollo en Argentina: el caso del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*.

3.1. Los planes nacionales de desarrollo en la Argentina. Contexto de su surgimiento.

En este capítulo nos centraremos en el estudio del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* del período 1974-1977 que, como hemos señalado, constituye la última experiencia de planificación nacional de la historia argentina.

Los relatos de sus principales mentores así como la bibliografía específica sobre el período previo a su realización, nos permite confirmar la influencia cepalina que se observa en sus orígenes pero también los rasgos distintivos que lo constituyen como proyecto político orientado enfáticamente hacia la distribución del ingreso.

La intención de destacar estas características del Plan Trienal nos recuerda las reflexiones de Celso Furtado cuando expresaba que su “*interés por la planificación iba más lejos que la economía*”. Este investigador hizo públicas las contradicciones de su pensamiento al señalar que “*estaba convencido de que el fascismo era una amenaza que se agitaba permanentemente sobre las sociedades democráticas*”, al mismo tiempo que no se podían ignorar las inestabilidades de la “mano invisible”: *¿cómo ignorar que las economías de mercado eran intrínsecamente inestables y que esa inestabilidad tendía a agravarse?* (Furtado, 1988: 15).

En este apartado, analizaremos la persistencia de las ideas y postulados de Prebisch, canalizados a través de la CEPAL, influencia que se observa tanto en el desarrollismo frondizista como en la experiencia de gobierno de 1974. Asimismo, resulta necesario estudiar el contexto y la

modalidad de elaboración e implementación de los planes de desarrollo, así como la distinción que, respecto de ellos, presenta el Plan Trienal de 1974.

Como ya hemos mencionado, a partir de 1955, la denominada Revolución Libertadora suprimió las oficinas de planificación creadas por el gobierno peronista y dejó a un lado la experiencia de programación nacional iniciada en 1946.

La destrucción de un modelo político peculiar coincidió con el inicio de una crisis de hegemonía que abarcará un largo período. En efecto, el fin de la experiencia estatal del peronismo así como de otras comúnmente denominadas *populistas* dio paso, como señala Ansaldi (1991), a *las crisis político-sociales renuentes a toda solución mas o menos consolidada con cierta permanencia o continuidad*.

La posguerra afectó las posibilidades de crecimiento de las economías periféricas y mostró una vez más la vulnerabilidad de los países latinoamericanos. En la Argentina de 1949, desarticuló la decisión de independencia económica postulada por el peronismo.

Ansaldi sintetiza la tensión sociopolítica de América Latina en esos años:

La conjunción de crisis económica y crisis política pone en primer plano de evidencia una conclusión elemental fuertemente resistida por los sectores tradicionalmente dominantes en la región: los desequilibrios económicos-sociales producen problemas políticos, las tensiones aparecen en un primer plano y no se resuelven con los tradicionales mecanismos de ejercicio de poder. (Ansaldi, 1991: 11)

Y aclara, además,

Si la efímera ilusión de bonanza¹ de la guerra y la posguerra acaba cuando el centro capitalista se recompone, y esta recuperación desnuda las falencias y debilidades de las economías periféricas,

simultáneamente se hacen sentir los efectos de la recomposición económica -por ejemplo la deuda externa, las balanzas de comercio y de pagos deficitarios, la importación de insumos industriales, el crédito externo, etc.- y de la no menos decisiva recomposición política, caracterizada por el afianzamiento de la hegemonía norteamericana y la universalización de la guerra fría (Ansaldi, 1991: 11).

Este escenario, en la Argentina, dio lugar al desarrollismo promovido por la presidencia de Arturo Frondizi.

Revisando brevemente la historia del período, a partir de 1955, las expectativas de Lonardi puestas en el logro de un “peronismo sin Perón” - continuidad de las políticas sociales con un cambio en el tipo de liderazgo-, son traicionadas por un forcejeo entre el sector liberal del ejército y la fuerza sindical.

La breve etapa en la que el sector nacionalista del ejército se propuso cumplir con la histórica consigna “ni vencedores ni vencidos” con la intención de mantener las condiciones laborales y las capacidades sociales consolidadas por el peronismo, finalizó con el golpe del General Aramburu, un militar decidido a combinar autoritarismo político y apertura económica. Al mismo tiempo que se redefinía la inserción internacional de la Argentina y reducía la intervención del Estado en la economía, las instituciones democráticas eran intervenidas, la actividad política era cercenada y el peronismo quedaba definitivamente proscripto.

La persecución ideológica de los dirigentes y trabajadores vinculados al peronismo y el comunismo fue el signo de una época que también asistió a un cambio cualitativo en la ideología y la práctica de los sectores populares. En efecto, en esos años comenzó embrionaria y espontáneamente una resistencia obrera que adquiriría un vigor inusitado y un elevado nivel de organización en los años sucesivos, al punto de interpelar activamente al modelo que se instauraba.

¹ Adherimos a su síntesis macro aunque consideramos que esa bonanza y la posterior crisis política no sólo se explican por los condicionamientos externos sino también por las decisiones internas referidas a la promoción y limitación de un modelo respectivamente.

Entre 1955 y 1973, la sucesión de gobiernos de facto alternados con democracias relativas marcó un período en el que la consigna del desarrollo se cumplió a partir de la entrada masiva de capital norteamericano y de organismos internacionales de crédito. La posición liberal que cuestionaba la política económica cerrada del período peronista y el “desmedido” crecimiento del Estado, fue reemplazada por otra posición que también surgió de las filas del antiperonismo: el desarrollismo.

Arturo Frondizi impulsó originalmente la continuidad de las reformas peronistas y la legalidad del movimiento obrero junto con la recuperación de la producción agropecuaria y el estímulo a la industria pesada -dos ejes en los que basaba su crítica al modelo peronista-, pero en 1958 se observa una redefinición política que le imprime un nuevo perfil al desarrollismo.

Marcelo Cavarozzi (1997) sintetiza las características de un modelo económico que se proponía superar el estancamiento de la economía argentina a través del impulso a las industrias de base:

Tal debilidad, según esta postura, sólo podía superarse mediante un proceso de profundización que abarcara la expansión de los sectores productores de bienes de capital e intermedios, y de la infraestructura económica (Cavarozzi, 1997: 24).

Pero esa profundización, para sus mentores, requería necesariamente de un nuevo y estrecho vínculo con el capital extranjero:

...los desarrollistas abogaron por un cambio sustancial en las políticas relacionadas con el capital extranjero, aplicadas en el país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollismo sostuvo que, dado que los recursos locales de capital eran insuficientes para lograr la deseada profundización, se requería una incorporación masiva de capital extranjero a la economía (Cavarozzi, 1997: 24).

La política social asumida por los desarrollistas desestimó la posibilidad de la conciliación de clases postulada por el peronismo, y decidió superar sus inevitables contradicciones aumentando la renta de los industriales en desmedro del salario real de los trabajadores (Cavarozzi, 1997).

El regreso a un aumento de la productividad centrada en la racionalización del trabajo y la pérdida de derechos laborales conquistados previamente, condujeron a una transformación de la conciencia y la práctica de los trabajadores peronistas así como de los comunistas. Sin abandonar la ideología formal del peronismo clásico, los obreros peronistas se radicalizaron, mientras los comunistas se alejaban de su clásica posición antiperonista, confluyendo ambos grupos en una resistencia conjunta al protagonismo alcanzado por un nuevo actor: el capital norteamericano.

Así, el proyecto internacional de fines de la década del 50, decidido a impulsar el desarrollo de América Latina a través de la agencia de cooperación norteamericana y de los organismos de crédito que actuaban como satélites de las decisiones del Tesoro de EEUU, hizo su entrada durante los gobiernos de facto y persistió durante las semidemocracias del período, generando cambios profundos al interior de las clases sociales.

Como señalábamos en el capítulo anterior, la clase dominante estableció una alianza de intereses implícita y el sector industrial, predominante en las concesiones gubernamentales en relación con el sector agrario, se unió a éste cuando los sectores populares bregaban por sus intereses. Cuando esto ocurría, la burguesía industrial se aliaba a la burguesía rural, y ésta obtenía de los gobiernos las medidas de protección al agro. Estos ciclos de recesión y expansión se harían cada vez más profundos en la historia argentina a partir de 1958 (O' Donnell, 1977).

Los obreros peronistas asumieron diversas posiciones en su resistencia a la propuesta desarrollista. La ambivalencia en las manifestaciones de su oposición se debió, en parte, a que los trabajadores peronistas asistían a un gobierno convenido con su líder, ahora exiliado, mientras los acompañaba el recuerdo de los años en los que el bienestar

había venido de la mano de la burguesía industrial. Esta ambivalencia imprimía en ellos una doble forma de resistencia: el voto en blanco de los peronistas de base y la imposibilidad de una ruptura más radical con las políticas desarrollistas por parte de la dirigencia (James, 1990 en Bonet, 2005). Por esta razón, el movimiento obrero sufrió una división interna: mientras la burocracia sindical adoptaba una postura que oscilaba entre el activismo y la negociación, el peronismo de base asumía posiciones cada vez más radicalizadas.

Pero Ansaldi nos lleva nuevamente a revisar el contexto internacional del período, señalando que,

Antes de que se agote, al no poder vencer los límites y las resistencias al cambio estructura dentro del capitalismo (y tal vez mejor para ampliarlo y profundizarlo, esto es, para desarrollarlo), la experiencia desarrollista encuentra adicionalmente y contra toda previsión más o menos fundada, el formidable antagonismo generado a partir del triunfo de la Revolución Cubana (1959), que opera como un verdadero pteaguas de la historia de la región (Ansaldi, 1991: 11).

En este contexto político-social nacional e internacional, renace en el país la planificación integral de desarrollo a partir de la creación, en 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo, mucho más conocido por su sigla: el CONADE². La ley que instituye el Sistema Nacional de Planeamiento y el CONADE³ fue impulsada, contra sus propias convicciones, por Alvaro Alsogaray como Ministro de Economía de Arturo Frondizi. Este

² Ya en 1958, a instancias de la difusión de las técnicas de planificación que estaba realizando la CEPAL, se realizó una experiencia en la provincia de Buenos Aires, con la creación de una Junta de Planificación Económica durante la gobernación de Allende, siendo ministro de Economía Aldo Ferrer. Como iniciativa de esta Junta comenzó a editarse, en La Plata, la Revista de Desarrollo Económico, de la que era Secretario Ejecutivo Alfredo Calcagno. Esa edición será retomada en 1961 por el IDES, Instituto de Desarrollo Económico, organismo que nucleó a varios de integrantes de la Junta cuando se alejaron de sus funciones.

³ La ley 16.964 instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, creando el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría. El CONADE era responsable de "formular la política y estrategia nacional de largo plazo inherentes al desarrollo, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional" e "integrar las políticas internas, económico - social y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional".

acontecimiento obedece a que, en un escenario signado por *el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la insurgencia social y la recomposición del capitalismo mundial y la guerra fría* (Ansali, 1991: 11), comienza a operar intelectualmente en la Argentina la Comisión Económica para América Latina, ampliamente reconocida por su sigla: la CEPAL.

Señalábamos en la Introducción que Benjamín Hopenhayn se refiere a este suceso en los siguientes términos:

“...con la Revolución Libertadora, se suprime la planificación, que renace con la creación del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) creado por Alsogaray como Ministro de Economía de Arturo Frondizi, no por íntimas convicciones, sino porque era un imperativo para poder interactuar con la Alianza para el Progreso y poder recibir financiamiento de los organismos internacionales de crédito y de la agencia internacional de los EEUU” (Hopenhayn, 2003).

3.2. La planificación del desarrollo: el rol de la CEPAL.

La CEPAL, creada por las Naciones Unidas en 1948 y con sede en Santiago de Chile, hace público al año siguiente, en una reunión en La Habana, un primer documento de su mentor, el economista argentino Raúl Prebisch. En ese documento se teoriza por primera vez sobre la dinámica del **sistema centro-periferia** y se presentan los desequilibrios estructurales de las economías periféricas por la actuación del nuevo centro principal, Estados Unidos, en un *tono de denuncia de una situación intolerable a la que eran condenados los países exportadores de productos primarios*. Este documento es considerado el *manifiesto fundador de la escuela cepalina* y logró una amplia difusión entre los equipos económicos latinoamericanos (Furtado, 1988: 55).

Como ha señalado Torres Rivas, la CEPAL “constituye no solamente la más original sino también la primera de las aproximaciones explicativas de los resultados del crecimiento desigual y del funcionamiento económico de la periferia latinoamericana” (Torres Rivas, 1987: 457, en Ansaldi, 1991: 12).

Ansaldi (1991) señala que la clave para el desarrollo, en la concepción cepalina, estaba en la economía, lo que se justifica por la coyuntura de posguerra en la que surge la CEPAL. La acción del Estado a través de la planificación es central en la doctrina de esta Comisión. Pero lo destacable es que *esa política y esa acción son pensadas en términos preferentemente instrumentales, técnicos, en los cuales está ausente la cuestión de la democracia como base política para el desarrollo económico* (Ansaldi, 1991: 21).

El cuestionamiento a este modo de concebir el desarrollo y reformular las explicaciones sobre la división internacional del trabajo, provino de la misma CEPAL, a través de algunos de sus economistas, entre los que pueden mencionarse Celso Furtado y Osvaldo Sunkel. Estos economistas, nucleados en torno a Raúl Prebisch, habían realizado el *Estudio* que Celso Furtado considera como *la presentación más completa de lo que dio en llamarse pensamiento de la CEPAL* (Furtado, 1988: 83; Ansladi, 1991: 21). El documento fue preparado para la Conferencia en México de 1951, sobre la base de su primera versión de 1949, y se denominó *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. En palabras de Furtado, *mucho más que los capítulos teóricos redactados por Prebisch para el estudio de 1949, el nuevo trabajo tenía la marca del amplio debate que había ocupado al cuerpo técnico en los dos años anteriores* (Furtado, 1988: 83), por lo que se presentaban con mayor firmeza ideas y recomendaciones menos instrumentales o técnicas y más orientadas a una política económica:

El punto de partida era el mismo: vivíamos un proceso secular de propagación universal del progreso técnico, de exigencias ineludibles. En una primera etapa, ese proceso se había limitado a vincular los segmentos periféricos con las economías centrales, etapa que habría de agotarse por el simple hecho de que el intercambio internacional de productos primarios por manufacturación tiene límites dictados por el propio avance de la técnica (Furtado, 1988: 83).

En la etapa que se inicia en 1960, las recomendaciones de la CEPAL introdujeron la consigna de que eran los gobiernos latinoamericanos los que debían conducir sus procesos de industrialización. La percepción de que en los países de industrialización tardía la racionalización de la empresa contravenía las necesidades e intereses sociales, imponía a los Estados la obligación de coordinar la acción de los mercados a través de una planificación integral que tuviera en cuenta el comportamiento de los actores sociales. Este descubrimiento *era consecuencia de las nuevas circunstancias en las que se difundía el progreso técnico. Quedaban como tareas para el futuro el desarrollo de las técnicas de planeamiento adaptadas a las peculiaridades de las economías periféricas y la preparación de los equipos que en cada país se encargarían de llevarlas a la práctica* (Furtado, 1988: 85).

Precisamente, el cuestionamiento al modo de concebir la acción programática reduciéndola a una cuestión instrumental se observa en Celso Furtado cuando expresa que su interés por la planificación iba más lejos que la economía y que el resultado de su experiencia personal había dejado en su propia historia una clara lección: *“el trabajo de teorización en Ciencias Sociales es, en cierta medida, una prolongación de la política”* (Furtado, 1988: 199).

Entre sus reflexiones más clarificadoras para el propósito de este trabajo se destaca un análisis que refiere al caso de Brasil, pero que bien puede aplicarse a la Argentina:

Entre nosotros, a semejanza de lo ocurrido en otros países de América Latina, se cristalizó en el espíritu público la gran aspiración del desarrollo, pero no se llegó siquiera a comprender que eso exigía atribuir nuevas funciones al Estado y someterlo a un mayor control social, pues los segmentos mayoritarios de la sociedad son los verdaderos beneficiarios del desarrollo (Furtado, 1988: 155).

Puede pensarse que la intención política de la doctrina del desarrollo alentada por EEUU para América Latina coincidía con las ideas con las que

Prebisch seducía a los delegados de sus diferentes países: según este economista, los gobiernos latinoamericanos “*debían limitarse a crear un clima favorable a las inversiones, en particular extranjeras, admitiendo implícitamente la espontaneidad del desarrollo*” (Furtado, 1988: 82).

Es significativo el testimonio de uno de los propulsores de Plan Trienal de 1974 cuando narra, a través de su experiencia personal, el proceso que se describe en estas páginas:

Yo estaba trabajando, a principios de la década del 60, en la Alianza para el Progreso, con oficinas en Washington, donde recibíamos los planes nacionales de desarrollo que enviaban los países de América Latina. Estos planes eran evaluados por evaluadores internacionales, para recomendar su financiamiento, lo que se va desnaturalizando con la muerte de Kennedy. El primer espíritu de la Alianza para el Progreso, el que surgía del Departamento de Estado, de la mano de Kennedy, tenía que ver con la influencia del MIT, de la Universidad de Harvard, que postulaba “buenas relaciones con la América Latina progresista” como respuesta a la revolución castrista, no sólo por convicción sino como respuesta estratégica a esa revolución. De allí surge la Carta de Punta del Este, con la presencia del Che Guevara, y se acuerdan reformas estructurales, planes de desarrollo con reforma agraria, reforma fiscal, reforma educativa y redistribución del ingreso, claramente una heterodoxia económica. La CEPAL afianza estos temas recomendando el desarrollo de los países periféricos a partir de su industrialización y las reformas antedichas. El Departamento de Estado tuvo como consigna el “desarrollo de América Latina”. En este marco, en todo el continente se dan los planes de desarrollo y en la Argentina vuelve a tener auge la planificación, luego de que se habían “matado” las oficinas de planificación de Perón. Mientras tanto, sobre nuestras cabezas volaban aviones que llevaban al Pentágono a militares latinoamericanos que eran entrenados en materia de tortura y exterminio, formándose así la elite represiva que vencería en la década del setenta (Hopenhayn, 2003).

3.3. La planificación del desarrollo argentino: el CONADE y la irrupción del tiempo político.

Ya hemos insinuado que el Consejo Nacional de Desarrollo no fue creado por íntimas convicciones, sino como medio de interacción con el capital norteamericano para el financiamiento del desarrollo latinoamericano por parte de los organismos internacionales de crédito y de la agencia de cooperación de los EEUU.

La creación del CONADE respondió también a la necesidad de impulsar la formación científica de economistas y profesionales especializados en la concepción cepalina del desarrollo, reveladora de “la importancia estratégica de la innovación y de la transferencia de tecnología, tan bien destacada por el Informe Prebisch en 1970” (Ansaldi, 1991: 17)⁴.

Con estos objetivos, el CONADE fue constituida con un cuerpo de economistas agrupados en equipos dedicados al diseño de planes sectoriales: agropecuario, industrial, público, externo, financiamiento, transporte, salud pública, vivienda, energía.⁵

Durante la presidencia de Illia se encomienda al CONADE la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo que se pondría en práctica a partir de 1965⁶. Esta solicitud se enmarcó en una política que expresa desde 1963 un regreso a la “protección” de los recursos nacionales, si bien no se aparta de los postulados desarrollistas.

El Plan de 1965-1969 concibió al sector externo como la fuente principal del desequilibrio económico. Sus objetivos de mediano plazo

⁴ En ese trabajo al que denomina *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, promueve “la creación de tecnología, la adaptación de la disponible, el establecimiento de una estructura científico-tecnológica adecuada para ambas funciones y programas educativos aptos para alentar la difusión de técnicas existentes y estimular la capacidad creadora de otras, instando a la definición de *criterios básicos para fijar prioridades en campos específicos*” (Ansaldi, 1991: 17)

⁵ Héctor Cordone (2004), reseña que el CONADE dependía de la Presidencia de la Nación, siendo presidida por el Ministro de Economía; la dirección más concreta del organismo quedaba a cargo de su Secretario Ejecutivo. En 1962, por decreto, se ampliaron sus atribuciones poniendo a su cargo *el estudio y asesoramiento respecto del plan general de obras, trabajos públicos e inversiones patrimoniales en el ámbito de la administración pública nacional* (Cordone, 2004: 14). Más adelante, el mismo autor señala que entre 1958 y 1962 no se le encomendó al organismo la elaboración de planes generales sobre la economía argentina.

⁶ Benjamín Hoppenhayn relata que Roque Carranza, formado en la CEPAL, reúne, para la elaboración de este plan de desarrollo, alrededor de 150 profesionales de todas las disciplinas. Estos profesionales continúan trabajando posteriormente en el CONADE, consolidando una capacidad institucional de gran valor con la que pudo conformar los equipos económicos del gobierno peronista que se inicia en 1973.

consistían en la reactivación del agro a través de un mejor uso de la tierra, el impulso a la siderurgia, la industria química y la celulosa y la inversión pública en el mejoramiento de la infraestructura. Pero en el largo plazo se proponía un desarrollo industrial más competitivo a través *de la estrategia de transferir al sector industrial la ventaja comparativa de la que gozaban la producción agrícola y la ganadera* (Ikonicoff, 1989: 279).

En la Introducción General se explicita que *el progreso económico y social es un medio para adoptar decisiones racionales, tanto por parte del sector público como del privado*. Y además que “todo plan debe basarse en una metodología científica y por lo tanto no debe ser compulsivo ni rígido, sino flexible y sujeto a revisiones y ajustes periódicos de acuerdo con la evolución y las diferentes coyunturas económicas que afronte el país, lo cual no significa que pueda ser caracterizado como un elemento inestable, tornadizo y sometido a las exigencias o presiones de intereses parcializados” (Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969: 5).

En la Introducción del Plan, llama nuestra atención la declaración expresa de la preservación del consumo a través del pleno empleo y de una distribución más equitativa del ingreso (Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969: 113).

El Golpe de Estado del general Onganía provocó la interrupción de este Plan. Su gobierno de facto se definió a sí mismo como “Revolución Argentina” y con esa convicción se postuló como garante y resguardo de la tecnocracia, postergando intencionalmente el “tiempo social” y el “tiempo político”.

Para “modernizar la sociedad” debía acumularse “riqueza y poder”, de modo que el autoritarismo militar se constituía como sostén de la reestructuración económica que el modelo planeaba en tres etapas. Durante la primera, denominada “tiempo económico”, no sólo debía neutralizarse el accionar del movimiento obrero sino también la actividad política. Los partidos políticos fueron disueltos y el peronismo pudo salir de *su aislamiento, pasando a compartir con el resto la situación de exclusión* (Portantiero, 1989: 322).

Durante la presidencia de Onganía, el CONADE⁷ continuó con sus actividades, pero sus autoridades fueron desplazadas a través de la designación de un interventor militar que orientó sus preocupaciones hacia la planificación de las políticas de seguridad. Por esa razón, se organiza el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, coordinado por el CONADE, como sistema complementario del Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad, coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad, CONASE. Ambos conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento en 1966 (Cordone, 2004: 18).⁸

Un nuevo programa para *la estabilización económica y el desarrollo equilibrado* fue elaborado, entonces, por Adalbert Krieger Vasena como ministro de Economía. Ese programa consistió en la formulación de una estrategia precisa respecto de camino de la industrialización. En palabras de Ikonicoff,

...la opción explícita (fue) la búsqueda de un desarrollo fundado en la concentración de los ingresos y el control del crecimiento industrial por las grandes empresas transnacionales. Así, la política del ministro de economía constituiría el esfuerzo más importante y más coherente jamás realizado para volver funcional el sistema y crear las condiciones de un crecimiento de la participación del capital extranjero en el proceso de industrialización. Esta política se esforzará sobre todo por adaptar la

⁷ Según Hopenhayn, Onganía impulsó el ingreso en el CONADE de economistas provenientes del Instituto Di Tella, de orientación liberal. El Instituto Di Tella había sido creado en 1958 como parte de la “solución CAI”, centros académicos independientes que se generalizan en América Latina en la década del 1960 cuando las dictaduras “*institucionalizan la intolerancia y legalizan la inquisición del conocimiento científico*” (Ansaldi, 1991: 19). El mismo autor, si bien centra su trabajo en el desarrollo de las Ciencias Sociales, nos permite comprender el recorrido de los Institutos de Investigación que funcionaban por fuera del ámbito universitario estatal: *Otra solución que comienza a gestarse por entonces, en materia de formación de posgrado, es la que llevan adelante los organismos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, particularmente concentrados en Santiago de Chile, como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Y muy especialmente, organismos internacionales de nuevo tipo, como la intergubernamental Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el no gubernamental Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)* (Ansaldi, 1991: 20).

⁸ El Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT), según la ley 18.020, fue otra de las herramientas del Sistema Nacional de Planeamiento con la que contaban el Presidente y sus Ministros. El Sistema Nacional de Planeamiento produjo los documentos de *Reordenamiento metodológico de políticas* (CONASE) en 1968; *el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 1970/1974* (CONADE y CONASE) en 1970.

demanda de los estratos privilegiados a la naturaleza y volumen de la producción.” (Ikonicoff, 1989: 280).

Las consecuentes medidas estatales fueron la devaluación del peso en un 40%, la fijación de una nueva paridad y un compromiso con el Fondo Monetario Internacional para mantener la estabilidad.⁹

El efecto de esta política no sólo fue la caída de los salarios de los sectores populares, afectando la redistribución de los ingresos, sino también el fracaso del modelo de industrialización propuesto. Pero este fracaso contenido en los propios supuestos del programa¹⁰ se produjo, sobre todo, por la acción de un movimiento obrero que, liderado por la CGT de los Argentinos y el clasismo de Córdoba, se constituía como unidad de protesta integrando en su lucha a intelectuales y estudiantes unificados por la pertenencia al “campo popular” (Torti, 1999)¹¹. Sus formas de organización y sus convicciones cada vez más precisas contrarias al orden establecido se hicieron claramente visibles con el Cordobazo de 1969. Portantiero concluye que,

Un supuesto para el desarrollo de esa política de tal modo agresiva, es que los primeros sacrificios, tras una etapa de disciplina forzada, pueden superarse a no muy largo plazo y crear las bases para una ampliación del consenso y, por lo tanto, de bases sociales de poder. En la Argentina, el rechazo al proyecto por los perjudicados desbordó la capacidad de contención del Estado, obligando, desde mediados de 1969, a un repliegue del proyecto hegemónico (Portantiero, 1989: 323).

⁹ Juan Carlos Portantiero (1989: 322) ha señalado que el equipo de Kieger Vasena fue el único que realizó un proceso de recomposición hegemónica a favor de las fracciones superiores de la burguesía urbana consolidada económicamente en los años sesenta.

¹⁰ La devaluación del peso derivó también en la absorción de empresas nacionales por el capital extranjero y el crecimiento de este último no se compensó con la creación de nuevas unidades productivas.

¹¹ También en los mismos centros de investigación situados por fuera de la Universidad, coexistía la preocupación por la nacionalización/regionalización de las ciencias sociales y el desarrollo de la investigación científica desde un pensamiento propio, con una vocación más militante por cambiar las estructuras de las sociedades (Ansaldi, 1991: 20).

La rebelión fue duramente reprimida por las fuerzas del Ejército después de una reunión de la CONASE en la que se discutió si la situación debía ser tratada como un problema de seguridad o si había que apelar a una *política que eliminara las causas de los desórdenes* (De Riz, 2000: 71).

El Cordobazo, prueba de que *algo diferente era posible en el país*, alentaba el proyecto de la izquierda nacional, aglutinada por un peronismo cada vez más cercano a las banderas de la “patria socialista”. Esta protesta *sacudió la coraza del régimen militar y puso en duda su capacidad para imponerse por la sola voluntad de la fuerza* (De Riz, 2000: 74).

Derrocado Onganía en 1970, asume el general Roberto Levingston, nombrado presidente por la Junta Militar. Esta controvertida presidencia, liderada en las sombras por el general Lanusse, combinó el autoritarismo político con un intento de recuperar el mercado interno dañado por la política económica de Krieger Vasena.¹²

El nombramiento de Aldo Ferrer como Ministro de Economía fue la respuesta a una crisis social percibida como una amenaza peligrosa y compleja por los militares y por el mismo Lanusse. El nuevo ministro, teórico de la economía, impulsó un Plan Nacional de Desarrollo que procuraba el sostenimiento de las industrias de capital nacional, la reactivación del mercado interno por medio de aumentos salariales y el fortalecimiento del Estado como conductor del proceso de desarrollo económico. En este esquema, el aporte externo sólo debía ser complementario.

Como señala Portantiero, *no se trataba de un proyecto de capitalismo de Estado sino de una más módica argentinización de la economía, a través del importante poder de compra del Estado y de una redistribución del crédito bancario que favoreciera a los empresarios nacionales* (Portantiero, 1989: 334).

¹² En este período, Ignacio Zaldueño, integrante de los equipos técnicos del Instituto Di Tella, asume la Secretaría del CONADE y junto con J. Villanueva y Mario Brodherson, hacen un trabajo muy importante para el período 1970-1974. *Quedan Roberto Tomassini de la época de Illia, que luego es ministro de Economía de Armendáriz en la provincia de Buenos Aires, y Héctor Valle, hoy director de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo Económico (FIDE), en el CONADE* (Hopenhayn, 2003).

Ikonoff (1989), discrepando con la corriente de pensamiento que representa Ferrer, sintetiza los principales problemas de esta concepción de la economía, relativos a que las empresas nacionales no pueden producir a bajo costo por las dimensiones y la organización de sus fábricas. El financiamiento de los organismos internacionales excluye a las empresas nacionales, y el predominio de las filiales extranjeras hace que cuando existen demandas de equipos modernos, éstas recurren a los productores de equipos de sus países de origen.

El intento de recuperación de la economía nacional sin “pueblo” (Maceyra, 1986) y la consecuente postergación del tiempo político movilizaron nuevamente a una sociedad que definía cada vez más claramente los motivos y las formas de su protesta.

“...el esfuerzo (económico) desbordaba sus recursos políticos. La misma debilidad que frente a las encontradas presiones de la sociedad había caracterizado al Estado en los tiempos de Onganía, haría naufragar los intentos de reestructuración operados por Levingston-Ferrer” (Portantiero, 1989:334).

La imagen reparadora de Perón, agigantada en vastos sectores de la sociedad a partir del Cordobazo, unificaba a peronistas, guevaristas, maoístas y militantes de la teología de la liberación que enraizaban hondamente la conciencia de su práctica en la prédica del Che Guevara, de Santucho y Jesucristo por una sociedad más justa.

Esa práctica, que integraba el trabajo en barrios populares, ámbitos gremiales y grupos religiosos con la aceptación de la lucha armada como posibilidad de liberación, confluyó en este período en el retorno de Perón como causa prioritaria. En este contexto, “Luche y vuelve” es el lema con que una juventud peronista cada vez más organizada intentaría hegemonizar un movimiento resignificado.

La postergación del tiempo político se hizo insostenible. En esta etapa, la preocupación se centró en la evidencia de que ese actor social

podía convertirse íntegramente en un actor político (Torti, 1999). El general Lanusse asumía entonces la presidencia y comenzaba a preparar el acuerdo político que, según sus previsiones, sustentaría su futura legitimación constitucional. Sintetiza De Riz:

El viejo dilema de cómo lograr un gobierno electo por una mayoría, a la vez aceptado por la cúpula del Ejército, volvió a plantearse, pero esta vez la novedad era la inclusión del peronismo en un gran acuerdo entre los militares y los partidos políticos devueltos a la legalidad, para fijar las reglas de la transición institucional. Por primera vez desde 1955, las Fuerzas Armadas se disponían a admitir que toda solución política de la que se marginara al peronismo habría de ser ilusoria y destinada a tener corta vida (De Riz, 2000: 93).

El Gran Acuerdo Nacional (GAN) ha sido analizado bajo interpretaciones opuestas. Para el movimiento social de protesta de los años 70, el levantamiento de la proscripción de los partidos políticos y la convocatoria a Perón fueron la victoria que coronó sus luchas. Para una visión más pesimista, el anuncio de la apertura política y el GAN fueron una maniobra estratégica para mitigar la conflictividad.

Las operaciones de Lanusse tenían claramente esta intención, pero el retorno de Perón no se hubiera producido sin la organización que él mismo mantuvo a través de sus principales corresponsales y sobre todo, sin la movilización de una sociedad que se sentía protagonista de su historia y responsable de los cambios sociales a producir.

Lanusse jugaría sus piezas tratando de lograr sus resultados¹³ y Perón estaba dispuesto a avanzar hasta conducir a su adversario hacia el rompimiento. Como recrea Liliana de Riz, se iniciaba un breve período de “*duelo entre dos generales*” (De Riz, 2000: 108).

¹³ Según sus cálculos, la negociación con Perón y su retorno debilitaría una lucha que había nacido también con el propósito de dar término a su exilio. El propósito de Lanusse era disminuir un carisma que la distancia había agigantado, y al mismo tiempo, controlar un peronismo irreductible.

3.4. El camino de la concertación para un proyecto político. Inicios del tercer gobierno de Perón.

A fines de 1972, Perón confirmó la candidatura presidencial de Héctor J. Cámpora como decisión estratégica frente a expectativas disímiles dentro de su movimiento, apostando a una confluencia entre el sindicalismo histórico y la juventud revolucionaria. Para los sindicalistas, el único candidato posible era el propio Perón, una figura que sabría equilibrar las tendencias contradictorias que anidaba el movimiento favoreciendo sus intereses. Para la Juventud Peronista, la elección de un candidato que había mantenido íntimas relaciones con sus militantes, suponía su entrada en un lugar de privilegio dentro del proyecto de país que se pretendía.

En noviembre de ese año quedaba conformado el Frente Justicialista de Liberación Nacional (Frejuli), una convergencia que trascendía la confluencia electoral para asumirse como fuerza política guiada por el objetivo de *construir la nación y promover el protagonismo de los más humildes* (Leyba, 2003: 24). La convocatoria congregó a la izquierda nacional, al desarrollismo frigerista a través del Movimiento de Integración y Desarrollo de Frondizi, al Partido Popular Cristiano, al Partido Conservador Popular de Vicente Solano Lima y al socialismo de José Selser. La Unión Cívica Radical del Pueblo de Ricardo Balbín decidió no integrar el Frente y la Alianza Revolucionaria Popular, conformada por el Partido Intransigente de Oscar Alende y el Partido Revolucionario Cristiano de Horacio Sueldo, se retiró del Frente en 1972:

Por primera vez en nuestra historia política se había logrado un amplio alineamiento multipartidario y multisectorial que, al contener a los adversarios históricos, superaba los enfrentamientos de la última etapa (...) La convergencia reflejaba el extenso alineamiento social que expresaba la voluntad de un nuevo empresariado nacional urbano y rural, la de las tradicionales organizaciones obreras y la de una nueva militancia social y política que aportaba cuadros técnicos con un alto grado de compromiso social (Leyba, 2003: 24-25).

El 7 de diciembre de 1972, se firman las *Coincidencias Programáticas del Plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*, que preanuncian lo que serán los fundamentos y propósitos del Plan Trienal. Entre los firmantes estaban la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General Económica (CGE), el Movimiento Nacional Justicialista y sus poderosas 62 Organizaciones, que ampliaban la base de sustentación del Frejuli al integrar en estas coincidencias no sólo al Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y al Partido Popular Cristiano, sino también a la Unión Cívica Radical, el partido Demócrata Progresista, el partido Intransigente y el partido Revolucionario Cristiano, así como a un conjunto importante de partidos del interior.

En marzo de 1973, el peronismo ganaba las elecciones con el 49,59% de los sufragios y entre mayo y julio de ese año Héctor J. Cámpora ejercía la Presidencia de la Nación. El 13 de julio de ese mismo año renunciaba junto con su compañero de fórmula Vicente Solano Lima para permitir la presentación de Perón como candidato a presidente en un nuevo acto electoral.

Como ha señalado Ricardo Sidicaro (2002), el proyecto de país que se anuncia en 1973, si se lo compara con el proyecto de los planes quinquenales de la primera y segunda presidencia de Perón, *tenía posiciones más cuestionadoras del orden económico y social capitalista* (2002: 116). El mismo autor cita las palabras que Perón pronunciara durante la campaña electoral en la sede de la CGT el 30 de julio de 1973: *el antiguo sistema demoliberal-capitalista ha muerto* (Sidicaro, 2002: 117).

El presidente Cámpora, en su mensaje inaugural, delineaba los propósitos de su proyecto de gobierno a partir de un diagnóstico inicial en el que enfatizaba la expoliación externa que había sufrido la Argentina de los años precedentes, la aniquilación de la burguesía industrial nacional por la competencia de los grandes monopolios, el control externo del sistema financiero y de los planes de desarrollo, el endeudamiento y la postergación de los planes de expansión de la economía así como de los planes de asistencia popular. Por ello, reivindicaba el desarrollo nacional autónomo como factor indispensable para el crecimiento sostenido de la producción y

para el logro del pleno empleo y centraba su discurso en una equitativa distribución de la riqueza como garantía de la justicia social:

La justicia social es la que permite distribuir equitativamente los esfuerzos que demandará alcanzar ese desarrollo, aumentar la participación de los asalariados en el conjunto del ingreso nacional, promover el rápido acceso a condiciones dignas de trabajo, salud, educación y vivienda, liberar de cargas impositivas al trabajo y crear bases de una comunidad igualitaria, solidaria, democrática (Cámpora, mensaje de 1973, en Sidicaro, 2002: 115)

El 30 de mayo de 1973 se firmaba el “Acta de compromiso nacional”, acuerdo que la Confederación General Económica, la Confederación General del Trabajo y el Ministerio de Economía suscribían pocos días después que Cámpora asumiese la presidencia de la Nación. En ese acuerdo se establecieron las pautas y los objetivos que ambas corporaciones se comprometían a cumplir para contribuir con la propuesta social y económica del gobierno. Entre ellas, se destacaban las medidas de política salarial que contribuían con una justa distribución del ingreso; la eliminación de la marginalidad a través de la intervención del Estado en planes de vivienda, educación, salud; la absorción de la desocupación y el desempleo; la finalización del proceso inflacionario y de fuga de capitales (Sidicaro: 2002).

El acuerdo con la Confederación General Económica restringía las demandas de los trabajadores que aspiraban a un cambio más radical en el corto plazo en materia de salarios, razón por la cual, para contar con el apoyo de los sindicatos, Perón recurrió a la autoridad del secretario general de la CGT, José Ignacio Rucci. De ese modo, los empresarios continuaban controlando las decisiones acerca del tipo de inversiones y el ritmo de la producción, mientras los sindicatos quedaban sujetos a los términos del acuerdo y a las negociaciones que realizara el propio Estado.

La concertación se había logrado. El Ministro de Economía Bruno Gelbard provenía del empresariado, y representaba con claridad los intereses

de la burguesía nacional. Su convicción acerca de que el desarrollo de la economía debía producirse a partir de la iniciativa de capitales nacionales privados atrajo la atención de Perón, al tiempo que alejaba la amenaza de un ataque frontal al capital que para los sectores tradicionales del peronismo y las corporaciones representaban Cámpora y la dirigencia revolucionaria.¹⁴

Las medidas de largo plazo que se intentaron en este período - nacionalización de los depósitos bancarios, ley de inversiones extranjeras, ley agraria- fueron eclipsadas por las de precios y salarios, debido a la crisis económica internacional de 1973. Esa concertación para *un capitalismo de preeminencia social que atempere el sacrificio de los pueblos* (De Riz, 2000: 134) provocó la resistencia de organizaciones revolucionarias como el ERP y una aceptación crítica por parte del peronismo revolucionario, la Juventud Peronista y Montoneros, quienes la asumieron como una solución coyuntural a la espera de mejores condiciones para implantar un programa revolucionario.

Perón llegó al país en junio de 1973 encarnando las representaciones disímiles que sobre su imagen había construido la compleja heterogeneidad de su propio movimiento. La tragedia de Ezeiza fue el primer síntoma de que esas representaciones presentaban diferencias irreconciliables a la hora de expresarse como un mismo proyecto. Se inauguraba así una fractura sangrienta en el interior del peronismo (De Riz, 2000: 136).

Una vez más, Perón suavizó las tensiones encauzando al peronismo dentro de los lineamientos que le habían dado origen en el pasado. Con las expresiones “somos justicialistas, somos lo que las veinte verdades peronistas dicen” o “ la revolución debe ser hecha en paz” contenía a sus adversarios, postergaba la radicalización doctrinaria del movimiento y reunía a los partidos políticos en un acuerdo que recreaba la antigua imagen de la comunidad organizada. Perón puso en juego, para este cometido, el

¹⁴ Según Liliana de Riz (2000), en junio de 1973, se dio a conocer la firma del *Compromiso para la reconstrucción nacional la liberación nacional y la justicia social*, basado en el compromiso previo asumido por la CGE, la CGT y el ministerio de Economía. La autora señala que en materia salarial se estableció un aumento del 20%, cifra inferior a la expectativas de los trabajadores pero que se acompa n  con otras menos favorables para los empresarios como el congelamiento de precios. De ese modo el peronismo volvió a su

liderazgo del que era portador. Nadie dudaba todavía de su capacidad para expresar un proyecto de país conciliando intereses corporativos y neutralizando las luchas al interior del movimiento que había hecho posible su regreso.¹⁵

El 23 de setiembre de 1973, Perón accedió por tercera vez a la presidencia de la Nación con el 62 por ciento de los votos. En octubre, en el momento de su asunción, el nuevo presidente señalaba que “el problema argentino es eminentemente político” (De Riz, 2000: 144).

En este contexto, la creación del Comité del Plan Trienal 1974/1977, por Decreto Nro 185 del 6 de noviembre de 1973, volvía a dar entidad a **la planificación nacional como instrumento para un proyecto de gobierno**. Dos días después el diario *La Nación* difundía la noticia mencionando que ese *Comité especial tendrá a su cargo formular las pautas de lo que se ha dado en denominar Plan Trienal, programa de acción de gobierno para los próximos tres años que el presidente de la República se propone anunciar al país en la primera quincena del mes próximo* (La Nación, 8 de noviembre de 1973).

En esos últimos y febriles meses del año, llegaban al país los técnicos que formarían parte del equipo especializado al que se encargaría la redacción del Plan Trienal. En la página 14 de la sección Economía del día 27 de noviembre de 1973, *Clarín* anunciaba: “*técnicos de la CEPAL están trabajando activamente en la preparación del Plan Trienal que el Presidente Perón se propone presentar el 15 de diciembre. El grupo se encuentra en Buenos Aires.*”

histórico modelo de conciliación entre beneficios y pérdidas para sectores naturalmente antagónicos.

¹⁵ Liliana De Riz presenta como acciones estratégicas de Perón para lograr la conciliación, el acercamiento con el ejército a través del reemplazo del general Carcagno por el general Anaya, y el fortalecimiento de la dirigencia de la CGT a través de una nueva Ley de Asociaciones Profesionales que permitía su intervención en los sindicatos para neutralizar la acción combativa de la juventud. En el mismo sentido, la nominación de María Estela Martínez de Perón para la vicepresidencia de la Nación frustró las aspiraciones de la tendencia revolucionaria puestas en la candidatura de Cámpora para ese lugar dentro de la fórmula presidencial.

3.5. El Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 a la luz de las categorías de la planificación estratégica

El contexto en el que se decidió y se formuló el Plan Trienal, el análisis de su contenido así como de los factores que incidieron en su concreción, nos permiten argumentar en favor de la hipótesis, ya expresada en este trabajo, acerca de la tensión que el Plan presenta entre los resabios de un tipo de planificación normativa, puramente economicista y la introducción de nuevos componentes que caracterizan a un tipo de planificación estratégica situacional. Podemos afirmar que el enfoque estratégico se hace presente en el plan, fundamentalmente, por haber sido **el instrumento con el que se expresó un proyecto político**. Este plan, en tanto proyecto político, es el que bajo las categorías de Carlos Matus y de otras categorías ya presentadas en el marco teórico, se analiza en este apartado.

Los testimonios de sus principales responsables, así como el texto mismo del Plan y las interpretaciones que hasta el momento hemos hallado en la bibliografía referente, nos inducen a afirmar que desde su gestación se trató de un proyecto de gobierno instrumentado a través de un Plan, que tuvo su origen en la concertación y el diálogo con diferentes sectores sociales. La enorme relevancia dada a la concertación previa a través de la firma de actas y una especial cobertura periodística, el sinnúmero de documentos que han quedado como registro de dicha concertación, y el espacio que estos acuerdos ocupan en el documento del Plan, permiten afirmar que este no era un Plan realizado por un sujeto planificador situado por encima del objeto al que intenta darle un sentido, sino un Plan que intentaba contener en su estructura la visiones y metas de los diferentes actores que, como señala Matus, interactúan en la sociedad y también planifican.

Carlos Leyba, uno de los propulsores del Plan Trienal, en su libro *Economía y Política en el Tercer Gobierno de Perón* (2003) distingue seis etapas en el programa de 1973, las que también se encuentran descriptas en la primera parte del documento original del Plan Trienal. La primera consistió en el acuerdo marco conocido como *la Hora del Pueblo*,

motorizado por Ricardo Balbín durante la dictadura para proponer un compromiso con la democracia por parte de los partidos políticos mayoritarios. La segunda etapa está definida por el acuerdo firmado por el Ministerio de Economía, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica en mayo de 1973, al que ya hemos hecho referencia¹⁶; la tercera, por la serie de leyes que se sancionaron y que legitimaron el proyecto, así como por los acuerdos sectoriales o actas-compromiso que se firmaron con los gobernadores de las provincias, con los productores, con el sistema previsional y por la reparación histórica de Catamarca, La Rioja y San Luis. La cuarta correspondió a la tarea de diseño de una política global de mediano y largo plazo que alcanzó su momento culminante el 6 de noviembre de 1973 con la firma del Decreto N° 185 por el que se crea el Comité del Plan Trienal. La quinta etapa consistió en la concertación regional del Plan Trienal y la sexta en el *control, revisión y autocrítica* del programa (Leyba, 2003: 60).

Como hemos insinuado en la síntesis histórica precedente, los hechos evidenciaron que los actores sociales dispuestos a la concertación tenían aspiraciones diferentes e incluso opuestas respecto del proyecto de país que se pretendía y del modelo de sociedad en el que se pensaba. En este contexto, sumado a un contexto internacional poco proclive a la autonomía de las naciones en vías de desarrollo, el Estado y el proyecto de gobierno debían arbitrar las tensiones y cumplir con las expectativas sociales. La concertación así lograda, aún cuando deba valorarse como experiencia inédita -tal como lo señala Carlos Leyba a lo largo de su obra-, era débil, y auguraba escasas posibilidades de éxito al proyecto de gobierno.

Los cambios en el interior de la clase obrera, el sindicalismo y la clase media, las diferencias ideológicas entre los nuevos líderes peronistas y los tradicionales, sostenidos en sus convicciones por la lectura de Perón que cada uno hacía, estallaron y desbordaron la capacidad estatal para lograr la gobernabilidad. Pero la actividad propia del arte de gobernar y la estrategia

¹⁶ Puede decirse que esta etapa se inicia con la firma, en diciembre de 1972, de las *Coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*, ya mencionada.

de concertación a largo plazo estaban presentes en las intenciones originales del proyecto, como lo demuestran las etapas presentadas.

Los campos conceptuales que Matus propone a través del Triángulo de Gobierno permiten explorar el proceso político y social que se despliega a partir del Plan Trienal. Dentro de cada uno de estos campos, la presentación de categorías de análisis harán inteligibles estos conceptos y colaborarán con la tipificación del plan bajo estudio.

3.5.a. Proyecto de Gobierno

El Proyecto de Gobierno o contenido propositivo de las políticas de gobierno, vértice del triángulo que refiere a la expresión de la voluntad política, se hace presente en los fundamentos del plan y en sus páginas iniciales:

...este documento sintetiza los objetivos y metas que será posible alcanzar sobre la base de la concertación que ya ha logrado materializar el Gobierno del Pueblo. Para el Gobierno del Pueblo la planificación es un proceso continuo que, entre otras formas, se objetiva periódicamente en documentos como el presente donde se miden y compatibilizan los esfuerzos que se proponen cumplir los sectores de la vida nacional para alcanzar las metas que les son comunes y exponer de modo integrado el conjunto de políticas y medidas con las que el Estado contribuye con su logro” (Plan Trienal: 9).

El Plan se proponía la plena vigencia de la justicia social, no sólo a través de un proceso gradual de distribución del ingreso -alcanzando en 1977 el 47,7 % de la participación de los asalariados en el producto nacional-, sino a través de *la modificación de las estructuras productiva y distributiva*. El desafío fue la eliminación de la marginalidad social, la desocupación y el subempleo; la expansión de la actividad económica a través de la producción de bienes y servicios *que aproveche los recursos naturales del país y el nivel de desarrollo industrial y técnico que ya hemos*

alcanzado; una alta calidad de vida de tal modo que absolutamente todos tengan cubiertas sus necesidades vitales y culturales básicas; la unidad nacional de las diversas regiones del país; la democratización real a través del gobierno de las mayorías y de la participación popular en las decisiones políticas; la reconstrucción del Estado, la recuperación de la independencia económica y la integración latinoamericana a través de la complementariedad económica y cultural y de la incorporación plena y justa de los trabajadores limítrofes (Plan Trienal: 13,14,15).

Como herencia del desarrollismo, la política económica se presentaba como el motor del proyecto político hacia la conquista de una sociedad más justa:

El Plan constituye la expresión económica y social de un programa político que ya se está ejecutando y que es sostenido por la voluntad mayoritaria del pueblo y de sus organizaciones. Por ello el Plan es una etapa inicial de un proceso de más largo plazo que llevará a la construcción de una sociedad libre (Plan Trienal: 13).

Estos objetivos de largo plazo eran el marco necesario para la serie de medidas previas que se habían tomado. Según palabras de Alfredo Eric Calcagno, era necesario *compatibilizar el conjunto de leyes que se habían enviado al Congreso en un plan marco que las contuviera para dar continuidad y coherencia a la política económica. La idea fue fijar orientaciones básicas para seguir en esa línea una vez muerto Perón.*

Alfredo Eric Calcagno afirma que el Plan Trienal fue el instrumento político del equipo económico del gabinete. Vale la pena resaltar que el proyecto político subyacente en este Plan no era compartido por el conjunto de integrantes del gabinete de Perón. De hecho, la velocidad con que se elaboró el Plan Trienal estuvo relacionada con la carrera que se corría contra el reloj biológico de Perón: si su muerte se producía antes de su presentación, otros proyectos que anidaban en el gabinete se convertirían en sus herederos. El Plan Trienal necesitaba, imperiosamente, la bendición del general. Necesitaba, claramente, convertirse en su proyecto.

Una anécdota que relatan tanto Alfredo Eric Calcagno como Benjamín Hopenhayn, muestra con toda crudeza lo que estaba sucediendo. En ambos relatos, se hace referencia a que el Plan Trienal fue presentado a Perón una vez elaborado. Sin perjuicio de otros aspectos de estos relatos que comentaremos a continuación, resulta significativo que en el primer y segundo gobierno, es Perón quien presenta los planes quinquenales a la sociedad a través de mensajes a la Legislatura. En este caso, es un equipo de su gobierno –el equipo económico- el que lo presenta ante el presidente. Así, es posible interpretar que el proyecto de gobierno que expresaba este plan no era propio del líder que garantizaba la unidad: era el reflejo de una de sus representaciones.

Sin perjuicio de este “pecado original” del Plan, debe reconocerse que fue el proyecto que mejor expresó un “clima de época” y que con más claridad puso objetivos, metas y plazos a un proyecto de país. Asimismo, y aún cuando no la logró, fue un Plan que pensó su propia viabilidad, diseñando un camino hacia su concreción. Comenta Calcagno:

Cuando nuestro equipo le presentó el Plan Trienal a Perón, éste comentó “veo que han interpretado nuestro pensamiento: han intentado buscar los resquicios que dejan los dos imperios, donde poder tener una política propia.”

En un 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*”, el periodista Fabián Bosoer, autor de la nota, señala que *no le fue sencillo a la Argentina definir su rumbo en momentos de cambio internacional*. Y lo hace a partir del testimonio de Hopenhayn, que reitera una cita inicial de esta tesis:

“La única vez que lo vi a Perón fue cuando estuve en la Secretaría de Planificación y le entregamos el Plan Trienal, en 1974, nos felicitó, y así, bonachonamente –estaba viejo, pero era un político seductor- nos dijo: ‘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”.

Cuando Calcagno y Hopenhayn fueron interrogados acerca del enfoque del Plan, prefirieron definirlo como un plan *normativo* o *centralista* (Hopenhayn: 2003). Carlos Leyba es el único actor de la época que hace hincapié en el enfoque participativo y estratégico del plan. Seguramente, el tipo de liderazgo que ejercía Perón, la preponderancia de las decisiones nacionales por sobre las que tomaban por entonces las provincias o los municipios, así como la importancia de las oficinas de planificación propias del período desarrollista que subsisten en el período del Plan, hacen optar por este enfoque. Benjamín Hopenhayn señala que el Plan Trienal *estaba impregnado de autoritarismo peronista, nosotros lo enviamos al Congreso ya armado, sin que fuera discutido* (Hopenhayn, 2003).

Sin embargo, Benjamín Hopenhayn relata el sinnúmero de asambleas gremiales, fabriles, estudiantiles y barriales de las que participó a lo largo y a lo ancho del país para difundir el plan o para su diseño regional o sectorial. También recuerda y acerca el material que refleja la actividad del INAP: el *Programa de Difusión del Plan Trienal para la Administración Pública Nacional* destinado a la formación de los funcionarios públicos para el conocimiento de los principales lineamientos del Plan.

El texto del plan, su historia de concertación previa, las asambleas para su debate que describen sus informantes clave, nos demuestra la convivencia de características normativas y estratégicas: el Plan es normativo porque da prioridad a la palabra de los expertos y a las decisiones centrales, pero a la vez es estratégico porque integra por la vía del consenso las propuestas y por la vía de la formación la actuación de sectores claves de la sociedad. La concertación precedente muestra un proyecto que concebía la planificación como un problema entre los hombres y no como un

problema puramente técnico, tal como lo prescribe la planificación tradicional o normativa. El Plan Trienal está anticipando una concepción de la planificación que Carlos Matus convertirá en corpus teórico.

El enfoque normativo o meramente técnico que señalan sus principales testigos puede deberse a las razones de índole política que más adelante desarrollaremos, y que hicieron que los fundamentos filosóficos y doctrinarios del Plan quedaran escindidos del que debió ser el plan madre, para ser volcados en el documento que el 1º de mayo de 1974 Perón anunció como el *Modelo Argentino*.

Ese tipo de enfoque también puede justificarse por la preponderancia que asumió el equipo económico en la coordinación, redacción y difusión del Plan, situación que lo ubicó en una posición de liderazgo no buscado, dado que el liderazgo que el plan prevé es el del propio Perón. En ese sentido, el Decreto que creaba el Comité del Plan señalaba que la coordinación sería ejercida por la cartera económica, pero ésta fue perdiendo peso relativo en el gabinete por su lejanía con el entorno primario de un líder enfermo. Fue esta cartera la que asumió su presentación en la Legislatura, y el Plan fue anexado al discurso presidencial de Perón del 1º de mayo de 1974 como documento “técnico” acompañante, acercado por el Ministro de Economía. En el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación de ese día, se observa que el Plan fue presentado como una *Síntesis de las principales realizaciones del área económica durante los primeros doce meses de gobierno*, en un Apéndice donde se encuentran las *inserciones solicitadas* por los diferentes ministros. En este caso se hace referencia a la inserción solicitada por el ministro de Economía, Bruno Gerlbard, y en el apartado inmediatamente posterior se cita la presentación que hace el ministro de Cultura y Educación de la Nación de las actividades desarrolladas por la Subsecretaría de Cultura de la Nación o plan de Cultura y Educación.

Observando la estrategia de comunicación masiva, podría arriesgarse que la difusión “acordada” con la prensa obedece a la misma racionalidad tecnoeconómica que impregna al Plan: entre julio de 1973 y setiembre de 1974 se observa una clara línea argumental cuando se publican los primeros

anuncios, se cubre el lanzamiento, se presentan el contenido y posteriormente las políticas sectoriales y provinciales que se desprenden del plan. Se observa también una gran regularidad en la aparición, siendo pocos los meses en los que no aparecen noticias del Plan en los medios. Estas noticias son contundentes cuando señalan al sujeto planificador: las autoridades de la cartera económica aparecen como las responsables de cerrar acuerdos con sus colegas del gabinete, con gobernadores provinciales, etc.

Tipificación del Plan Trienal

Un **Proyecto de Gobierno**, en sus contenidos propositivos y en su programa de acción, define un **campo temático, una escala territorial y un recorte temporal**, categorías que utilizamos para tipificar planes.

Si se observa el *campo temático* o campo de intervención, se trata claramente de un plan integral de gobierno con una expresa direccionalidad estratégica, que tiene su origen en el conjunto de leyes que se sancionaron durante el año 1973 y en la concertación de los diferentes sectores de la sociedad que ya hemos considerado.

Como metas a alcanzar, el plan asume los cinco objetivos instrumentales del Pacto Social: restituir la participación de los asalariados en el ingreso nacional “del 36% al legendario 50% que se habría alcanzado durante el primer gobierno peronista” (Rougier y Fiszbein, 2006: 63), eliminación del desempleo y la marginalidad social, intervención del estado en políticas activas de vivienda, educación, salud y asistencia social, mejora de la asignación regional del ingreso y detención del proceso inflacionario y la fuga de capitales, con una drástica modificación de la estructura productiva.

En el caso del Plan Trienal, la *escala territorial* es claramente nacional. Como hemos explicado en el capítulo anterior, la *escala territorial* de las comunidades de aplicación de los proyectos es una construcción histórica, política y social.

Un análisis de discurso muy preliminar nos permite observar que la recurrencia a la categoría *Nación* y sus derivaciones *Nacional*, *Nacionales* es, en términos cuantitativos, cuatro veces mayor a la apelación a la categoría *Provincia* y sus derivados, *Provincias*, *Provinciales*, etc. A su vez, la recurrencia a la categoría *Municipios*, *Municipales*, *Municipal* es nueve veces menor que la invocación a las Provincias.

Cuando nos introducimos en un análisis del contenido de esas categorías y del modo en el que son utilizadas y vinculadas, la idea de Nación, como ámbito territorial sobre el que se extiende el Proyecto de Gobierno, se expresa claramente en uno de sus principales objetivos: el logro de la unidad nacional.

Si bien el Plan Trienal careció de los fundamentos filosóficos que expresaran la concepción nacional como sustento del proyecto, la definición de unidad nacional contenida entre sus objetivos nos permite vislumbrar la idea de “comunidad política imaginada, limitada y soberana” (Anderson, 1993) que estaba presente en su proceso de elaboración. Se lee en el Plan:

La unidad nacional, tanto con respecto a la integración física, económica, social y cultural de las diversas regiones del país como desde el punto de vista de la participación más plena de todos los sectores en el esfuerzo para alcanzar los altos objetivos de la reconstrucción y liberación (Plan Trienal: 14).

La idea de Nación como ámbito de expresión de un proyecto político, obra de una “comunidad” o “pueblo” unido por un núcleo de valores compartidos, se manifiesta en el Plan del siguiente modo:

El Plan es una etapa de un proceso de más largo plazo (...) que llevará a la construcción de una sociedad donde el hombre se realice en una comunidad que se realiza. Ello sólo puede ser la obra de un pueblo unido que persiga un claro proyecto de Nación (Plan Trienal: 13).

Respecto de la relación que se establece entre estas categorías, las Provincias se conciben como sujetos subordinados a la Nación, en tanto que los municipios aparecen en muy pocas ocasiones y nada se menciona sobre la autonomía de los gobiernos locales. En el Prólogo y los Antecedentes, el Plan postulaba:

El Gobierno someterá a la consideración de los organismos representativos que se constituyan al efecto, los programas sectoriales para la producción primaria, industria y actividades de infraestructura y, con el concurso de las provincias y municipios, encarará la elaboración de los programas regionales que hagan al objetivo de integración territorial. A medida que tales programas sectoriales y regionales queden así concertados pasarán a formar parte integrante del Plan de Gobierno (Plan Trienal: 10).

Como señala Carlos Leyba, los impulsores del Plan aspiraban a pensar el país desde el interior, *pensar nuestro proyecto de Nación desde cada pueblo que la compone era una tarea nueva e impostergable*. Para ello, se creó el Fondo Federal de Inversiones, destinado a contribuir con los proyectos y programas de interés provincial o regional, *favoreciendo aquellas operaciones que interesen a dos o más provincias o de importancia regional o, aún cuando así no fuere, que interesen a Areas de Frontera* (Leyba, 2003: 85).

Sin embargo, los proyectos provinciales prioritarios, clasificados por provincia, sector de actividad y tipo de financiamiento requerido, no forman parte del cuerpo del Plan sino de un anexo que fue adjuntado con posterioridad. Estos proyectos no se ajustan a objetivos de integración regional, no se sustentan en acuerdos ni en un análisis de su viabilidad. Son planes de obras para las que las provincias demandaban financiamiento al Estado nacional, y que tanto Hopenhayn como Calcagno coinciden en reconocer como un apéndice que, en virtud de los plazos de presentación del Plan Trienal, no tuvieron el debido procesamiento. Señala Alfredo Eric Calcagno:

Lo que nos faltaba eran proyectos, no teníamos tiempo de una elaboración más prolija. Entonces hablamos con Alberto González Arzac, que estaba al frente del Consejo Federal de Inversiones, quien pidió a las provincias la elaboración de los proyectos que forman parte del Anexo del Plan: ¡teníamos que terminarlo en tres meses! Por eso la factura técnica no es todo lo prolija que uno quisiera, pero fue seria. (...) Claro que después tuvimos problemas con los gobernadores, porque venían a reclamar que se hicieran las obras del Plan Trienal (entrevista a Calcagno, 2003).

El *recorte temporal* se expresa claramente en el propio título del Plan, en el que se estipula un plazo de tres años. Ambiciosamente, el plan

...se propone, para el período comprendido entre 1974 y 1977, alcanzar un ritmo medio de crecimiento de la producción de bienes y servicios del orden del 7,5 por ciento acumulativo por año, lo cual significa prácticamente duplicar la tasa de crecimiento de la década anterior (Plan Trienal: 20, 21).

El Plan preveía también, para ese trienio, el aumento del consumo de los asalariados a un promedio del 7,5 por ciento acumulativo anual a través del incremento salarial y, después de una etapa destinada al ahorro, la duplicación de las exportaciones, generando excedentes exportables mayores del agro y de las manufacturas (industria automotriz y productos de medianas y pequeñas empresas) y la expansión de la infraestructura social destinada a educación, salud, vivienda, recreación, etc.

Si nos atenemos al plazo previsto y las metas expresadas, el Plan Trienal es un plan de mediano plazo con objetivos propios de un plan de largo plazo. Según Rougier y Fiszbein, las predicciones del Plan eran “excesivamente optimistas” y no estaban acompañadas de precisiones sobre “fuentes de financiamiento, mecanismos concretos de implementación y cronogramas de ejecución para los proyectos específicos y programas sectoriales” (Rougier y Fiszbein; 2006: 64). De hecho, el Plan no se desagrega en acciones ni estima fechas de implementación y ejecución.

Todos los entrevistados acuerdan con estos señalamientos, pero también resaltan las razones que los llevaron a correrse de la ortodoxia de la planificación: había que expresar un proyecto de país antes de la ausencia definitiva de Perón, y el Plan Trienal fue el vehículo elegido.

Los propósitos o la misión que el Plan se proponía alcanzar en el largo plazo insinúa una vocación de sostenibilidad del proyecto más allá del trienio 1974-1977. Así, el conjunto de metas económicas estaban pensadas con una visión prospectiva de largo alcance:

En suma, pues, las metas y políticas de ahorro, productividad y exportaciones previstas en el Plan, con un sentido realista de las posibilidades y necesidades de nuestro país, permitirán concretar los objetivos de reconstrucción, liberación y justicia social, creando las condiciones de una Argentina más fuerte e independiente en lo económico y más justa en lo social, no sólo como realidad de 1977, sino como base del país futuro que todos anhelamos (Plan Trienal: 21).

3.5.b. La capacidad de gobierno

Un proyecto de gobierno no se agota en su contenido propositivo, sino que abarca también la relación entre lo planificado y la *capacidad de gobierno*. La capacidad de gobierno o sistema de dirección y planificación, otro de los vértices del triángulo de Matus, *se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados*. Por ello, *el dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno*. En síntesis, *la capacidad de gobierno se expresa en la capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control* (Matus, 1987: 75) sobre la estructura institucional del Estado.

Para hacer más inteligible esta categoría prescriptiva revisaremos, primeramente, los **dispositivos de planificación**: equipos responsables y modalidades elegidas para la toma de decisiones, convocatoria a mesas de concertación, entidades estatales con funciones de planificación,

conformación de equipos técnicos, estructuras y procesos de ejecución y evaluación de la gestión, y destrezas y habilidades para conducir esos dispositivos hacia el proyecto consensuado.

La capacidad estatal se expresa a través de las unidades organizativas o funciones que el Estado crea, dirige y deja instaladas para la realización de un proyecto. Las formas elegidas para su conducción, la conformación de equipos afectados al proyecto y el modo de armonizar sus diferencias forman parte también de esa misma capacidad.

Respecto de los dispositivos de planificación, el Poder Ejecutivo comenzó a configurarlos con la creación de un Comité para la elaboración del Plan Trienal que dependía del Presidente, era presidido por el Ministro de Economía y estaba integrado por todos los ministros del gabinete nacional. Asumía su coordinación el Secretario de Programación y Coordinación Económica del Ministerio de Economía. Esa dependencia directa del Presidente da cuenta de la intención del gobierno de ponerse a la cabeza de la aplicación del Plan, pero al mismo tiempo su dependencia funcional del Ministerio de Economía revela la preeminencia de un campo temático, el económico, por encima de los otros.

Como hemos anticipado en el capítulo introductorio, el Poder Ejecutivo, a través de una gestión del Secretario de Programación y Coordinación Económica Orlando Dadamo, solicitó el apoyo de técnicos de la CEPAL para integrar el equipo de planificación en el ámbito del Ministerio de Economía para la elaboración del Plan. Así, mientras la responsabilidad política recaía en Bruno Gelbard, y, concurrentemente, en Orlando Dadamo, a cargo de la conducción técnica del plan, los equipos político técnicos contaron con Benjamín Hopenhayn¹⁷, como 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, quien tuvo a su cargo la concertación como

¹⁷ Benjamín Hopenhayn es actualmente Profesor de Finanzas Internacionales en posgrado y Profesor de Economía Internacional en grado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde también integra el grupo del Plan Fénix.

Subsecretario de Programación y Coordinación Económica y acompañó la redacción del Plan como vicepresidente del INPE; y Alfredo Eric Calcagno¹⁸, fundador de la intransigencia radical, que llegó como técnico de la CEPAL y fue luego organizador de la CEPAL Buenos Aires.

El diario *Clarín* del 27 de noviembre de 1973, detallaba que la llegada del equipo de expertos se produjo,

*“...como resultado de una gestión del subsecretario de Planeación Económica Orlando Dadamo, quien recabó el apoyo del Organismo de las Naciones Unidas para suplir la falta de un equipo local de expertos en planificación en el círculo actual del ministerio de economía. De todos modos, aunque el pedido fue formal, el grupo de expertos cepalinos está en Buenos Aires a título personal, fórmula adecuada para eludir un compromiso entre nuestro gobierno y la comisión. En ámbitos informados, se estimó que la decisión de incluir técnicos de la CEPAL tiene el propósito indirecto de contar con el aval a nivel de organización mundial, aval que deberá ser útil para facilitar la obtención de créditos internacionales. En cuanto a los especialistas que forman el grupo de trabajo, todos ellos eran argentinos que se desempeñaban en la sede de la CEPAL en Chile (el caso de Calcagno). El hecho de que la CEPAL sea un organismo de las Naciones Unidas, anula toda posibilidad de traslado de Chile a otra capital, por lo menos mientras no surjan razones extraordinarias; la idea en cambio consistirá en crear una dirección en Argentina como sucede por ejemplo en Brasil.”*¹⁹

Orlando Dadamo, en descargo, envió una carta al diario en la que señalaba la falta de información de la fuente respecto de que existía una alta capacidad en los técnicos argentinos que ya venían trabajando en la elaboración de planes, con quienes trabajarían los técnicos provenientes de

¹⁸ Alfredo Eric Calcagno es abogado (UNLP), Especialista en Derecho Constitucional, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UBA), diplomado en Economía en la Universidad de la Sorbonne de París.

¹⁹ Calcagno explicará que los economistas del organismo estimaban conveniente trasladar la sede, pero su Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias, veía dificultades en el hecho de que se necesitaba una resolución de la Asamblea General las Naciones Unidas, tal como lo anticipa esta nota. A partir de los problemas que se suscitaron con Pinochet en Chile, se abrió en 1973 la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, lo que, a juicio de Calcagno, sirvió igualmente para demostrarle a Pinochet que la CEPAL no estaba desvalida.

la CEPAL²⁰. La carta finalizaba destacando el compromiso con el desarrollo nacional de los técnicos convocados: “...se trata de argentinos de una clara línea nacional y que están enfrentando la experiencia de una vida dedicada al desarrollo económico de su propio país. No se trata, pues, de falta de expertos o de colaboración extranjera...”

Entre los técnicos que ya estaban trabajando en el INPE y los recién llegados se conformó una masa crítica formada en un tiempo signado por la influencia de la CEPAL en el pensamiento económico y social latinoamericano. A estos técnicos, Leyba califica como la “nueva militancia tecnificada a causa de la modernización del país” (Leyba, 2003: 25).

El grupo conformado tenía clara conciencia respecto de la importancia de un empresariado nacional, al mismo tiempo que asignaba un enorme valor a los equipos técnicos del Consejo Nacional de Desarrollo o de la CEPAL convocados por el Instituto Nacional de Planificación Económica (Hopenhayn: 2003).

Su formación se basaba en los postulados de Prebisch, aunque esta formación también recogía los debates que por entonces se daban al interior de la CEPAL. Se buscaba el crecimiento de las economías latinoamericanas a partir de desarrollo industrial, pero la relación con el sistema económico dominante dividía las opiniones:

“Conformábamos la comitiva CEPAL que vino a trabajar en el Plan Trienal, cinco o seis profesionales argentinos” (...) “...aún cuando nosotros lo discutíamos desde nuestra mirada juvenil, Prebisch modificó la teoría de la división internacional del trabajo vigente entonces, fue un

²⁰ Otra nota de Clarín, que aparece como un editorial el día 28/11/73 y se titula “La contribución de técnicos de la CEPAL al Plan Trienal” dice: “El Ingeniero Dadamo remitió a Clarín con ruego de publicación una carta en la que se refiere a una información proporcionada en nuestra edición de ayer”. En ella señala que “en la edición de ayer se da una información que quiero desmentir y se trata de que el suscripto habría recabado el apoyo de las Naciones Unidas para suplir la falta de un equipo local de expertos en planificación. Si vuestro diario hubiera tratado de verificar los hechos seguramente no hubiera incurrido en la información errónea a la que nos estamos refiriendo. A la tarea del plan que vinieron realizando más de 500 expertos argentinos provenientes de las diferentes áreas de la nación, las empresas del Estado y las provincias, se han sumado seis expertos argentinos residentes en el exterior, algunos de los cuales colaboran en la CEPAL y que a pedido del gobierno se han trasladado. Se trata de argentinos de una clara línea nacional y que están enfrentando la experiencia de una vida dedicada al desarrollo económico de su

cambio fundamental en el enfoque económico”(...) “El postula el concepto de capitalismo periférico, su libro Pensamiento nacional y capitalismo periférico aún hoy es vigente, revolucionario. Cardoso y Faletto presentan la teoría de la dependencia, también desde la CEPAL, mientras Prebisch postula la industrialización de nuestros países a partir de la llegada de divisas de la exportación.”²¹ (...) “El Plan tiene una impronta cepalina, aunque no vinimos con la cartilla de la CEPAL bajo el brazo, vinimos a elaborar un plan original” (Calcagno, 2003).

Los lineamientos de la CEPAL, que a través de una política de formación muy activa influyeron en la forma de pensar y abordar la realidad de los técnicos y coordinadores del Plan Trienal, se expresaron en el tipo de plan elaborado, sobre todo en su presentación como programa económico. Sin embargo, el posicionamiento político de sus mentores trascendió esta influencia fundante y lo orientó como proyecto social basado en una distribución equitativa de la riqueza cuya condición fundamental era la intervención del Estado.

El Plan nos permite entrever una confluencia entre las ideas de Perón sobre el desarrollo –fortalecimiento del Estado, acuerdo con las corporaciones económicas y gremiales y distribución justa del ingreso- y las del equipo económico que formuló el Plan Trienal. El desencuentro histórico entre Perón y Prebisch encuentra aquí un salvoconducto, y este sesgo, entre otros, es el que distingue este plan de los planes de desarrollo que lo precedieron.²²

propio país. No se trata, pues, de falta de expertos o de colaboración extranjera; es lamentable que un periódico enrolado en la línea nacional y popular...”

²¹ Calcagno, en la entrevista realizada en el 2003, confirma que el ILPES fue creado en el ámbito de la CEPAL a la medida de R. Prebisch, cuando se vio obligado a jubilarse a los 60 años y estaba en plena producción intelectual. Durante los 70, los equipos económicos de la CEPAL se formaban en el ILPES. Allí confluían los técnicos más apegados a los postulados de R. Prebisch así como quienes se volcaron a la teoría de la dependencia.

²² Perón consideraba que la Confederación General Económica le había dado al gobierno la garantía de éxito que no podría haberle asegurado ninguna otra institución, ni menos ninguna otra persona. “Para mí, lo que ya se ha realizado a través de la conducción económica eficientísima, inteligente y honesta, que es lo que se necesita para estas cosas del país, nos garantiza a corto plazo la solución de los problemas” (Perón, 1974, en Sidicaro, 2002: 119). Al mismo tiempo, confiaba en la capacidad del Estado para intervenir en la conciliación con los trabajadores.

En un trabajo presentado a la Conferencia de Río de Janeiro en 1963, sobre *Inflación y Desarrollo en América Latina*, Benjamín Hopenhayn sostiene la tesis de que el desarrollo con estabilidad depende de la estructura general de la sociedad, y bajo esa premisa se dedica a la búsqueda de una organización política, social y económica adecuada al desarrollo dinámico y equilibrado que requiere particularmente América Latina:

La organización actual de la sociedad, y los instrumentos a través de los cuales opera, responden, pues, a una estructura económica deficiente, y actúan como freno al proceso de desarrollo, en cuanto están al servicio de los grupos sociales que se verán perjudicados por los cambios de estructura, y sobre todo por la redistribución del ingreso (Hopenhayn, 1963: 5).

El mismo autor toma algunas de las reflexiones de Celso Furtado para destacar que *son pocos entre nosotros los que tienen plena conciencia del carácter inhumano del subdesarrollo* (Furtado en Hopenhayn, 1963: 5). En el 2003, Hopenhayn señala que:

El nuestro era, básicamente, un plan económico, que pretendía expresarse en la economía del país, por eso se asienta en el ministerio de Economía.(...) Aquí se da un “empate” entre las fuerzas nuevas y las fuerzas tradicionales del capital, el desempate final se da en el golpe del 76, finalmente gana el capital ultraliberal y la extranjerización de la economía.

En consonancia con este sesgo económico del Plan, el órgano planificador que el Estado define para el Plan es el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), dependencia formada sobre la base de la secretaría del CONADE, que ahora reconfigurada²³ pasaba a depender del Ministerio de Economía.

Al respecto, Carlos Leyba destaca que la dependencia del INPE del ministerio de Economía fue una estrategia para impedir la disociación entre la política de largo plazo y la de coyuntura. Leyba consideraba que esta separación hubiera debilitado la relación entre el plan económico y los requerimientos de la realidad cotidiana. Señala textualmente:

El Plan Trienal no fue solamente el producto intelectual de un grupo de técnicos (...) Muchos de nosotros, con experiencia en la formulación de planes y programas, conocíamos la frustración que generaba la programación desde una torre de marfil. Por eso adoptamos una estrategia distinta de la que hasta entonces había predominado. No se podía disociar el largo plazo de la política de coyuntura. No compartíamos la tesis de la neutralidad del corto plazo. Por eso decidimos mantener la dirección del órgano de planificación bajo la misma responsabilidad directa del manejo de la política coyuntural y trabajamos en estrecha vinculación con otras ramas del Ejecutivo y en contacto cotidiano con el Congreso Nacional e incluso con los cuerpos directivos de las fuerzas políticas (Leyba, 2003: 77).

²³ Las otras dos secretarías, las del CONASE y la CONACYT, pasaron a depender de los ministerios de Defensa y de Cultura y Educación, respectivamente, con lo que queda desarticulado el Sistema de Planeamiento tal como se lo concebía hasta ese momento.

Alfredo Eric Calcagno, como integrante del equipo, enfatiza la consustanciación que estos técnicos tenían con un proyecto nacional, a pesar de su formación y participación en organismos internacionales. Su testimonio destaca la integración de este equipo con los expertos nacionales y su pertenencia al órgano de planificación del Estado argentino por encima de su vínculo con la CEPAL:

Yo dirigí el grupo de cinco o seis profesionales de la CEPAL que, por un acuerdo entre Gelbard y Enrique Iglesias, por entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, vino a colaborar, entre setiembre y diciembre de 1973, en la redacción del Plan. Éramos argentinos, éramos del mismo grupo que los equipos del INPE, trabajábamos como un solo equipo en el INPE; vinimos para acelerar la redacción del Plan (Calcagno: 2003).

La **capacidad de gobierno**, como sistema de dirección, planificación, administración y control, supone, antes que cualquier otra, la *habilidad política para llevar adelante un determinado plan de gobierno*. Esa habilidad se despliega hacia el interior de las instituciones de gobierno arbitrando los medios de encuentro y acuerdo entre diferentes posiciones. En el caso del tercer gobierno de Perón, las tensiones presentes desde el origen de su mandato afectaron su capacidad de dirección, gestión y administración y pusieron en evidencia la debilidad de su liderazgo. Todos los autores mencionan su ancianidad, su deterioro físico e intelectual como causas que influyeron para que el viejo caudillo no pudiera reunir en un mismo proyecto los sectores del gobierno enfrentados entre sí. La candidatura para la fórmula presidencial de su esposa María Estela Martínez de Perón lo enfrentaba con la Tendencia revolucionaria, que pretendía ese lugar para el presidente saliente, Héctor Cámpora. Del mismo modo, la actuación de José López Rega al frente del Ministerio de Bienestar Social suponía otro proyecto de gobierno, en el que el manejo de fondos sociales se hacía a espaldas del Plan Trienal, con una movilización de recursos a través de planes de vivienda y otras iniciativas que influían en la economía de una manera notoria (Calcagno, 2003). La Secretaría General de Gobierno, con el coronel Damasco como cabeza visible, representaba a quienes acompañaban

más de cerca al caudillo y colaboraban con la redacción de su testamento político: el *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*. Por fuera de ellos, el Pacto Social sostenía débilmente la puja distributiva, y su colapso daría rienda suelta a los diferentes proyectos allí contenidos.

Durante los primeros meses de su gobierno, un Perón todavía al mando tomó una serie de medidas tendientes a aplacar los ánimos de la tendencia más radicalizada y evitar su confrontación con los sectores conservadores del movimiento. Entre estas medidas pueden destacarse los cambios dentro del Ejército, el fortalecimiento de la autoridad de José Ignacio Rucci ante la acción más combativa de las bases peronistas de la CGT, y los cambios dentro del gabinete en el que sólo permanecieron José López Rega, Bruno Gelbard y Jorge Taiana. La Universidad asistió al reemplazo de su rector Rodolfo Puiggrós por Vicente Solano Lima, evitándose así una drástica intervención en un área que se consideraba dentro de la conducción de Montoneros.

Como señala De Riz (2000), Perón pudo hasta entonces moderar los enfrentamientos entre las tendencias opuestas. En sus mensajes reiteraba su propósito de “*poner de acuerdo a los argentinos*”. En un mensaje a los gobernadores poco después de asumir la presidencia remarcaba la idea de que “*gobernar es persuadir*” (De Riz, 2000: 144).

El mismo Perón, así como la clase política, no alcanzaron a comprender la magnitud del cambio que se había operado en el interior de la Juventud Peronista. *El asesinato de Rucci fue la prueba contundente de que el camino de la reconciliación estaba sembrado de obstáculos inéditos*. Perón señalaría con acierto *que a la guerrilla se la combate políticamente*. Pero ese no iba a ser el camino que decidieran quienes lo sucedieron y a quienes él mismo había confiado el poder (De Riz, 2000: 144).

Esa situación, que resquebrajaba la gobernabilidad por dentro, afectaba la decisión política que el Plan Trienal requería para su efectiva realización. Los enfrentamientos políticos tomaron el centro de la escena, por lo que la unidad nacional pasó a ser la preocupación prioritaria del viejo líder. En este contexto, los acuerdos alcanzados alrededor del Pacto Social

pasaron a un segundo plano, lo mismo que el programa económico que se sustentaba en este acuerdo.

Así, el 19 de diciembre de 1973, cuando fueron presentadas las metas y los instrumentos del Plan en una reunión realizada en la Casa de Gobierno con los miembros del gabinete, el propio presidente Perón pronunció una conferencia sobre planeamiento en la que reiteraba algunas de sus convicciones históricas: “no puede haber plan sin teoría y sin doctrina. Puede haber doctrina y teoría sin plan, es decir, sin formas de ejecución, pero en este caso la doctrina y la teoría son totalmente inútiles para los hombres y para los pueblos” (Hopenhayn, 2003). El diario *La Nación* del 20 de diciembre señala que en esa ocasión se firmó el Decreto aprobatorio del Plan en el que *se definía como imprescindible el contar con una tarea metodizada de acción para la eficaz labor de gobierno.*

Sin embargo, el discurso de Perón nada decía sobre los contenidos del Plan Trienal, los que fueron sintetizados por el Ministro Gelbard y presentados como un documento que adjuntaba el Ministro de Economía en la Asamblea Legislativa, situación a la que ya hemos hecho referencia:

El Plan se presenta como un hecho realizado en el mensaje a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974. De hecho, lo presenta el ministro de Economía Bruno Gelbard, como discurso complementario del discurso central del presidente (Hopenhayn, 2003).

El Perón del exilio y del retorno distaba mucho de aquel joven militar de su primera y segunda presidencia. Su liderazgo había adquirido algunas características del “estilo Ghandi”, tal como lo define Matus: un liderazgo basado en el diálogo. El viejo caudillo, consciente de sus limitaciones, concentró toda su capacidad mediadora en el logro de la reconciliación política y social, antes que en el pacto social y su programa económico²⁴. Así, el Plan Trienal se quedó sin líder, y si bien la

²⁴ Si bien Rougier y Fiszbein rescatan que Perón estaba íntimamente convencido del rumbo económico y rescatan la enérgica defensa del Pacto Social y el programa económico que realiza en el discurso del 12 de junio, también advierten que lo que allí se buscaba era restituir los apoyos iniciales, en un contexto de “quite” de colaboración de los sectores

reconciliación tampoco pudo ser, el viejo general dejó su legado político a través del Modelo Argentino.

El Plan Trienal adolecía de definiciones culturales, filosóficas y doctrinarias. Su sentido ético quedó escindido de su orientación económica, al menos en su documento central²⁵. Este sentido ético del proyecto de gobierno fue expresado en el *Modelo Argentino para el proyecto nacional* que se escribió bajo la órbita de la Secretaría General de Gobierno, a cargo del coronel Vicente Damasco²⁶. El Modelo Argentino fue anunciado por el presidente Perón en el discurso ante la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1974, el mismo día en el que dirigió en la plaza pública su recordado discurso de ruptura con la juventud revolucionaria. En el discurso legislativo Perón anunciaba:

“Como presidente de los argentinos, propondré un modelo a la consideración del país...(...) El modelo argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de justicia social” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Para la participación de los ciudadanos que representaban a diferentes grupos sociales, Perón anunciaba la creación de un Consejo para el Proyecto Nacional, como *recinto* para la presentación de sus propuestas:

El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su

económicos involucrados (incluso señalan que esta convocatoria fue promovida por el equipo económico, preocupado por esta situación). Perón utiliza todo su carisma y su capital político para desgranar veladas amenazas a quienes estaban traicionando los acuerdos iniciales (Rougier y Fiszbein; 2006: 81). Estas observaciones no debilitan sino que mas bien fortalecen nuestra hipótesis.

²⁵ Si bien las *Coincidencias programáticas...* que lo anteceden contaban con definiciones de este tenor, este documento previo no fue asumido ni difundido como introducción o marco conceptual, perdiendo así vigor discursivo.

²⁶ Este funcionario fue el mentor del documento y la Secretaría General a su cargo, el ámbito de su redacción. Según B. Hopenhayn, *la pluma fue Angel Monti*, autor del ensayo *Proyecto Nacional*, elaborado entre 1969 y 1970 y publicado en 1972, que llega a manos de Perón y le genera un gran interés (Rougier y Fiszbein, 2006: 53). Monti es designado Subsecretario de Gobierno para cumplir con la tarea de redactar el *Modelo Argentino*, hecho que sucede en el verano de 1973/74, en la quinta de Olivos, bajo la supervisión

capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el País tiene que empeñarse. Ningún partícipe de este CONSEJO ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social al que represente (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Perón apelaba a la participación de los ciudadanos y de todos los sectores sociales para la definición del proyecto nacional que debía quedar contenido en una reforma constitucional. En sus palabras:

El Modelo Argentino no quiere ser otra cosa que la expresión representativa y la síntesis prospectiva de una ideología y una doctrina nacionales (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1974: 33).

Y en palabras de Benjamín Hopenhayn:

El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional es una pieza discursiva, un imán dialéctico, es la búsqueda de un destino de la patria que no existía hasta el momento. En cambio, el Plan Trienal –que tampoco llegó a “jugar”- es una pieza más bien técnica. (Hopenhayn, 2003).

Habría que preguntarse por qué, en la mitología peronista, el Plan Trienal resulta opacado por el Modelo Argentino, sin ocupar el lugar destacado que ocupan el Primer y el Segundo Plan Quinquenal:

Seguramente, habría que rastrear en los grupos internos del peronismo, y cuáles se impusieron a la hora de relatar la historia del peronismo: nosotros éramos del “entrismo” pero éramos, básicamente, “afuerinos”. Gelbard venía del empresariado nacional que apoyaba a

directa de Perón (Castelucci, 2004). Monti continúa escribiendo, en la actualidad, sobre

Perón, mientras el coronel Damasco fue una figura del riñón del peronismo (Hopenhayn, 2003).²⁷

Según explica la Comisión Ejecutora de la Ley 25.114 de la Biblioteca del Congreso de la Nación, la versión original del documento “El Modelo Argentino” fue distribuida por el propio Perón en forma de carpetas de trabajo a los miembros de su gobierno en una reunión de gabinete realizada el 31 de marzo de 1974²⁸. A pesar del trabajo febril de sus mentores y del anuncio del 1º de mayo, la muerte sorprendió al caudillo antes de la difusión de lo que él consideraba su testamento político, por lo que el *Modelo Argentino* nunca fue presentado públicamente en vida de Perón. Durante el gobierno de Isabel, fueron vanos los esfuerzos del coronel Damasco por darlo a conocer (Castelucci, 2004).

Se observa, como ya se ha señalado, que el Plan Trienal es uno de los proyectos de gobierno que pugnaba por ser el proyecto hegemónico en el gabinete de Perón²⁹. Este proyecto mantenía una sorda lucha con el proyecto

planificación y desarrollo.

²⁷ Rougier y Fiszbein aportan otras explicaciones a la preeminencia del *Modelo Argentino*: en los años setenta se produjo un amplio debate sobre estrategias y proyectos nacionales de desarrollo, y tanto el Consejo Tecnológico conducido por Rolando García, integrado por intelectuales de izquierda, como los Comandos Tecnológicos dirigidos por Julián Licastro, aportaron con sus cuadros técnicos a una discusión de la que participaron activamente los peronistas históricos. Este debate “tuvo un punto de convergencia preciso” en el que confluyeron la necesidad de planificación y la necesidad de “actualización de la filosofía peronista”: ese punto de convergencia fue el ensayo *Proyecto Nacional. Razón y diseño*, de Ángel Monti, base del documento *Modelo Argentino para el Proyecto Nacional* (Rougier y Fiszbein; 2006: 53).

²⁸ Oscar Castelucci (2004) relata una versión algo diferente, pero que confirma quiénes fueron los mentores del documento: un primer grupo de carpetas se distribuyó en la reunión de gabinete que tuvo lugar el 31 de marzo en la quinta presidencial, cuando el equipo de la Secretaría General de Gobierno le presentó a Perón el documento terminado. Un segundo grupo de carpetas las distribuyó el propio Perón en una reunión de gabinete realizada el 31 de mayo: estas carpetas contenían el *Modelo Argentino* como documento terminado. Estas carpetas fueron producidas y preservadas por el coronel Vicente Damasco. La familia Damasco tiene los originales que utilizó la Biblioteca del Congreso para el cumplimiento de la Ley 25.114, que dispone la recopilación, clasificación y edición de todo tipo de documentación existente sobre la vida y obra del general Juan D. Perón. La Comisión de la Ley, conformada en el ámbito de la Biblioteca, señala la existencia de 16 versiones diferentes del documento: frente a esta situación, asume como válida la que conservó la familia Damasco.

²⁹ El testimonio de Hopenhayn es elocuente al definir el Plan como herramienta de un proyecto de gobierno: “*El Plan debe contar con poder sobre la máquina del Estado, contar con ascendiente sobre los organismos del Estado, nosotros entrábamos a cualquier ministerio porque éramos los que asignábamos, manejábamos el dinero del Estado.(...) La relación con el director de presupuesto, Bolívar, que era un funcionario de carrera, fue*

nunca explicitado de López Rega, sostenido por cuantiosos fondos públicos desde el Ministerio de Bienestar Social, y los proyectos de base más doctrinaria que alentaba el peronismo más ortodoxo a través del coronel Damasco y otros grupos que convivían en el gabinete³⁰. De hecho, el equipo económico convivía, por una concesión hecha al General Perón – a pesar de no haber sido su pedido expreso- con Alfredo Gómez Morales al frente del Banco Central, un puesto estratégico que Gelbard ocupó con una figura histórica, apostando así a una suerte de sociedad con la ortodoxia peronista. La convivencia fue difícil y no produjo los resultados esperados, muy por el contrario, Gómez Morales resultó funcional al desplazamiento del equipo económico, situación que ocurrió traumática y lentamente luego de la muerte de Perón.

Otro indicador de la *capacidad de gobierno* es la vinculación entre los objetivos de un plan y el presupuesto. Hopenhayn señala la estrecha relación entre los equipos del INPE y la oficina de presupuesto:

“Lo que recuerdo, eso sí, es el trabajo constante con el director de presupuesto, un tal Bolívar. El presupuesto de 1974 fue muy discutido con nosotros, Bolívar lo armó con nosotros...” (Hopenhayn, 2003).

clave, y era clave ‘que todos supieran que existía esta relación’, que junto con él el INPE elaboraba el presupuesto y asignaba recursos, también fue clave que Gelbard enviara a los gobernadores a hablar con nosotros. Esto manifiesta el vínculo con la burocracia y el vínculo con lo político, demostraba el diálogo permanente con Gelbard y su respaldo.(...) Éramos como una isla sostenida por la relación de Gelbard con Cámpora y Perón y con el movimiento industrial nacional representado en la CGE: el empresariado nacional con ideas desarrollistas. Además, estábamos sostenidos por nuestra propia capacidad técnica, yo contaba como gente de la talla de Héctor Valle, en Industria, con Tomassini, que habían quedado de antes, de la Secretaría del Consejo Nacional del Desarrollo que había hecho el Plan 1969-1974.”

³⁰ Relata Benjamín Hopenhayn que en una oportunidad el coronel Damasco envió a un emisario a pedirle que el INPE pasara a su órbita. Hopenhayn se negó argumentando que correspondía la presentación de una solicitud escrita por el propio General Perón. En un gobierno fragmentado, la única autoridad que todos reconocían era la de Perón, pero los diferentes equipos no se reconocían entre sí. Puntualmente, los equipos económicos del INPE no reconocían las elaboraciones teóricas que generaba la Secretaría General, cuyo origen puede rastrearse en los estudios de prospectiva que habían sido adoptados por las elites militares de Argentina y Brasil desde finales de los sesenta, los que confluyeron en el amplio debate sobre proyectos nacionales ya comentado. Sin embargo, a pesar de las palpables diferencias políticas entre ambos proyectos, el programa económico tenía puntos en común con los conceptos y estrategias que proponía el *Proyecto Nacional* de la Secretaría General (Rougier y Fiszbein; 2006: 59). De hecho, ambos proyectos fueron vencidos por un enemigo común que los combatió con la misma energía: José López Rega.

Sin embargo, en febrero de 1974, en los debates de la Cámara de Diputados que acompañaron la aprobación del presupuesto de ese año, se duda de la consistencia de la relación plan-presupuesto. En un dictamen en disidencia parcial, algunos diputados de la Unión Cívica Radical -Antonio Tróccoli, Leopoldo Suárez, Rubén Francisco Rabanal, Osvaldo Alvarez Guerrero, Roberto Llorens, Juan Bautista Espeche- afirman que por “abarcar este presupuesto la primera etapa del Plan Trienal oportunamente anunciado por el Poder Ejecutivo, no se advierte una estrecha relación entre los medios instrumentados por el proyecto de ley y los fines que persigue el plan” (Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación, 1974: 5701).

En general, los testimonios de sus protagonistas coinciden en señalar que hasta el momento del fallecimiento de Perón en 1974, las dificultades que presentaba la adecuación presupuestaria a las metas del Plan eran salvadas por la influencia que el equipo ejercía, a través de Gelbard, sobre algunos funcionarios. Así, Benjamín Hopenhayn relata que

“...en el 73 se dio brevemente un encuentro entre política, plan y presupuesto. Influíamos en las decisiones de asignación de recursos (presupuesto) y teníamos el armazón técnico que acompañaba esas decisiones. Gobierno y técnica nos reunimos, pero esto se desvaneció con la muerte de Perón.”

Hopenhayn recuerda el período comprendido entre diciembre de 1973 y julio de 1974 como un *chispazo* en el que los profesionales del INPE contaron con poder de decisión sobre el presupuesto, por lo que pudieron alinearlos a las metas que se fijaba el Plan.

Por otra parte, en sus expresiones se advierte una preocupación sincera por la viabilidad del Plan. Las previsiones para la fijación de sus metas estaban fundamentadas por un diagnóstico relativamente fiel de los recursos disponibles:

Nosotros fijamos una tasa de crecimiento del 7% que hoy parecería imposible pero que no era impensable en aquel momento, pero el cálculo falló por la crisis petrolera y el cierre del mercado de la carne

de Europa (1974) (...) Habíamos decidido una redistribución del ingreso con un 47,7% de ingreso a los asalariados, y tampoco pudo ser.

También se advierte una cuota de decepción cuando los distintos emprendimientos de gobierno, aún cuando plan y presupuesto se alinean en un mismo proyecto, son cooptados por intereses sectoriales:

Hablamos con Bolívar y se asignó mayor partida presupuestaria a obras sanitarias básicas. Luego pedí una reunión con el directorio de Obras Sanitarias y con el sindicato. Bolívar me previno acerca de su incumplimiento con el presupuesto y yo les pregunté si podían usarlo. Todos me dijeron que sí, pero un 50% de la partida no se gastó, la única partida que usaron y que realmente querían era para horas extras. Eso fue una gran decepción. Yo soñaba, estaba sinceramente embarcado en el proyecto ... (Hopenhayn, 2003).

Para Alfredo Eric Calcagno, la fijación de precios a tantos productos y el desabastecimiento...

“... fueron problemas del día a día, del plan operativo, no era la política económica del mediano plazo, era el corto plazo, lo que se resolvía con el presupuesto.(...) No fue un plan prolijo, los proyectos no coincidían con los recursos que se calculaban, no había una correlación técnica, nos conformamos con algo decoroso.”

En relación con el problema presupuestario, hemos mencionado que López Rega manejaba recursos clave desde el Ministerio de Bienestar Social. Carlos Leyba relata que el Plan había previsto un programa de construcción de viviendas populares, pero su ejecución quedó subordinada a la manipulación que se hizo del programa desde la cartera de López Rega. Los propósitos y las políticas sociales del Plan Trienal diferían de los propósitos que guiaban a quienes se sentían los sucesores de Perón aún en vida.

La reconstrucción de los hechos relatados y sus interpretaciones permiten reafirmar la importancia de lo político en un proyecto de gobierno. Por esta razón, la *capacidad de gobierno* no refiere tanto a la capacidad técnica para elaborar un plan, sino a las capacidades políticas para sostenerlo. Sin esta capacidad, un plan de impecable factura técnica no deja de ser una aspiración o un ejercicio teórico destinado a tener serios problemas de viabilidad. Del mismo modo, un plan poco explicitado, plagado de desprolijidades técnicas e institucionales, puede ser altamente eficaz para los propósitos de quien lo lleva a cabo.

Las ideas de Matus vuelven a confirmar nuestra hipótesis: el *yo planificador* debe prever que *otros actores sociales también planifican*, aun cuando lo hagan sin respetar formalidades institucionales (Matus, 1987: 57-69).

3.5. c. La gobernabilidad

La *gobernabilidad*, otro de los componentes que integran el triángulo de Matus, refiere a la posibilidad de mantener en equilibrio el sistema social. Un equilibrio, siempre dinámico, entre intereses internos y externos al sistema que se gobierna. Estos intereses se expresan a través de dos canales de mediación: los partidos políticos y las corporaciones. La vía corporativa se utiliza para la lograr que las políticas de gobierno respondan a intereses sectoriales. La vía democrática aspira a convertir en leyes las deliberaciones que los representantes legítimos realizan sobre las diferentes demandas de la sociedad. Del modo de integrar los intereses de las diferentes corporaciones, lograr la participación de los partidos políticos y de otras organizaciones o grupos sociales, depende el mayor o menor grado de gobernabilidad.³¹

³¹ La idea está tomada de la hipótesis de Ansaldi sobre el sistema político. En su trabajo *¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la Ley Sáenz Peña, 1916-1930*, editado por Biblos en 1993, el autor sostiene que el sistema político es un entramado de interrelaciones que presenta una bifacialidad o doble mediación entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad para la instrumentación de políticas del Estado: los partidos políticos y las corporaciones. En América Latina, la debilidad de la democracia de debe, entre otras razones, a que la mediación corporativa ha sido más fuerte que la mediación democrática.

Según Matus, *proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad* se construyen recíprocamente. Aún así, la *gobernabilidad* es la más sensible al tipo de vínculo que se establece entre el proyecto de gobierno y la sociedad. Hemos destacado que Matus define la gobernabilidad como *la relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno*. Se infiere entonces que *un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema* (Matus, 1987: 75).

Por ello resulta pertinente, para el análisis del período que nos convoca, la aclaración del propio Matus cuando agrega que en situaciones en las que existen varios actores que planifican con objetivos conflictivos, las limitaciones para gobernar el sistema no provienen solamente de la falta de control de variables y de recursos sino de la capacidad de presión y control que tienen los otros actores sobre el sistema (Matus, 1987). Los grupos económicos y sociales, las organizaciones políticas, los sindicatos, las corporaciones empresarias, las universidades y los movimientos estudiantiles, entre tantos otros, también gobiernan espacios determinados del sistema social, aunque no pertenezcan al Estado.

Para analizar condiciones de gobernabilidad en los años previstos por el Plan, tomaremos en cuenta su *viabilidad* y la analizaremos como categoría a través del *apoyo externo e interno, la legitimidad y la participación*.

La viabilidad de un plan depende del *apoyo externo e interno*, no sólo en lo que se refiere al financiamiento adecuado para el cumplimiento del proyecto, sino también a la modalidad de inserción en el contexto internacional y a la habilidad para arbitrar los intereses de sectores socio-económicos antagónicos, equilibrando entre ellos beneficios y pérdidas.

Desde el punto de vista financiero, el Plan Trienal establecía que para poder cumplir con sus metas se requería de *un incremento considerable del esfuerzo de inversión y una política de comercio y financiamiento externo* que asegure al país una adecuada capacidad para importar. Al

mismo tiempo, preservaba la capacidad de decisión autónoma del país, manteniendo un tipo de endeudamiento superable con una equilibrada balanza comercial³² (Plan Trienal: 22).

En un apartado dedicado a las *Restricciones y brechas* se observa que el Plan se sustentaba sobre un diagnóstico inicial que aludía a los *estrangulamientos físicos y financieros que obstruían el desarrollo económico*. Centraba sus preocupaciones en el problema energético, tanto de energía eléctrica como de hidrocarburos, y en ese sentido se proponía no sólo atender las necesidades de la coyuntura sino sentar las bases para lograr un cambio en la estructura de producción de energía del país.

La política petrolera, según los postulados del Plan Trienal, se afirmaba en el monopolio estatal, la nacionalización de los recursos energéticos y su explotación y comercialización como *propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, afirmando para ello el control del Estado...*” (Plan Trienal: 128).

Sobre este aspecto, existen diferencias entre las interpretaciones de algunos testimonios de sus participantes. Para Osvaldo Alvarez Guerrero, por entonces diputado nacional de la Unión Cívica Radical ligado a la ascendente figura de Raúl Alfonsín, el tema del petróleo y la Ley de Inversiones Extranjeras no aparecían con fuerza en el Plan Trienal. En la entrevista mantenida, señala que *entre nosotros se tenía la sospecha de que se estaba entregando el petróleo* (Álvarez Guerrero, 2004). Para Alfredo Eric Calcagno *estaba claro que el petróleo era YPF, no había discusión, por eso no le dedicamos tanta letra, la política petrolera estaba clara* (Calcagno, 2003).

En ese sentido, en diciembre de 1973, tal como lo anunciaba el diario *La Nación*, Argentina y Uruguay firmaron un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por 79 millones de dólares para desarrollar una obra de cooperación hidroeléctrica, cuya primera etapa se iniciaría en la central de Salto Grande. Esta obra permitiría un ahorro de 40 millones de

³² Preveía alcanzar una meta de exportaciones de bienes cercana a los 5.800 millones de dólares frente a las importaciones del orden de los 4.400 millones.

dólares anuales por la reducción de las importaciones de petróleo. Al mismo tiempo se sentaban las bases para la construcción de una carretera directa entre los dos países.

En enero de 1974, Gelbard, representando a la Argentina, presentó en Trinidad y Tobago un proyecto para modificar el convenio constitutivo de Banco Interamericano de Desarrollo y rever las políticas operativas del organismo de crédito. La propuesta se realizó luego de una reunión preparatoria en la que participaron Brasil, Canadá, Colombia, México, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Como respuesta, los Estados Unidos y Canadá destacaron la profundidad de los cambios propuestos por la Argentina y la necesidad de contar con más tiempo para llegar a un análisis adecuado.

De este modo, el gobierno aspiraba a definir su política de intercambios a partir de las propias necesidades regionales, mientras proponía al Banco modificaciones para lograr el financiamiento de las exportaciones latinoamericanas *de todo tipo de manufacturas a cualquier lugar del mundo así como de programas y planes de desarrollo según las políticas determinadas por los propios países del continente (La Nación, enero de 1974)*.

En el mismo apartado *Restricciones y brechas*, donde se señalaban principalmente metas económicas, el Plan retoma su objetivo primordial:

Pero recordemos que alcanzar los objetivos y metas del Plan no significa tan sólo superar obstáculos de carácter físico y financiero sino también un gran esfuerzo de reorganización y de movilización popular. Esto afecta en primer término al Estado, cuya reconstrucción es misión indispensable para llevar adelante la vigorosa política de justicia social que el Plan postula (Plan Trienal: 22).

Respecto de la modalidad de inserción de la economía argentina en el contexto mundial, el Plan Trienal hacía referencia al comercio bilateral que el Estado realizaría preferentemente con los países de América Latina, del Tercer Mundo y del bloque socialista.

En el capítulo dedicado a las Relaciones Económicas Internacionales, el Plan consideraba el condicionamiento crucial del sector externo en el ritmo de crecimiento de la economía argentina, pero de un modo sustancialmente diferente al que se observaba en los planes precedentes. Es constante la recurrencia a la ampliación de los mercados para las exportaciones argentinas y a la presencia del país en todos los mercados mundiales, así como a las medidas de intervención estatal directa en las exportaciones y en el cuidadoso manejo de relaciones de cambio y aranceles, no como medidas permanentes sino en los casos en los que se considerara conveniente.

Si bien el propósito de llevar a cabo esa política relativamente independiente expresaba la decisión de hacerlo sin discriminar ideologías ni nacionalidades, los compromisos y convenios de cooperación que se mencionan corresponden al conjunto de países alineados con el socialismo soviético: Cuba, Rumania, Checoslovaquia, China Popular, Corea del Norte y Polonia. En efecto, estos convenios referían a la exportación de productos manufacturados -material de transporte, construcción naval, máquinas, herramientas- y en los casos de Rumania, Checoslovaquia y Polonia incluían el desarrollo de la petroquímica, la siderurgia, las telecomunicaciones y la fabricación de turbinas hidroeléctricas. Además, el Plan menciona convenios que preveían inversiones de la Corporación de Empresas Nacionales en el campo de la exploración y explotación del petróleo (Plan Trienal, 1974).

De la descripción del contexto internacional que realiza el Plan Trienal puede inferirse el desconocimiento de los actores políticos y técnicos de la poderosa concertación exterior que, liderada por Estados Unidos, ya había comenzado a actuar decididamente en el exterminio de todo proyecto de tono popular que se orientara hacia políticas regionales y autónomas. Pero esta es una interpretación situada en un presente que permite revisar ese pasado cargado de sentimientos de triunfo y certezas de victoria final. Como señala Álvarez Guerrero cuando se lo interroga sobre las debilidades del Plan Trienal:

El Plan se sostenía en el prestigio y la capacidad de Perón, que deja de tener lineamientos claros en sus últimos meses de vida. Perón estaba rodeado de muchos oportunistas que aprovecharon sus debilidades, había desatendido las relaciones internacionales, aunque en realidad debe tenerse en cuenta que fue un tiempo en que todos éramos socialistas... todos dábamos la espalda a Estados Unidos, no sólo él, era una gran ilusión colectiva la posibilidad de la independencia económica y cultural, y era una convicción colectiva que no se podía estar con Dios y con el diablo. Claramente, nos jugábamos, como sociedad, con los países no alineados (Álvarez Guerrero, 2003).

Por si quedara alguna duda sobre este alineamiento, como política exterior, el *Modelo Argentino* que Perón anuncia en 1974 aspiraba a la integración regional con los países del Tercer Mundo para mitigar *los males del capitalismo avanzado* (De Riz, 2000: 153).

La crisis internacional de 1973 no dejaba mucho margen para que los países con dificultades para el desarrollo se insertaran en los mercados tradicionales en condiciones favorables. Precisamente, fue en el sector externo donde aparecieron los primeros signos de la declinación (De Riz, 2000: 152).

El presidente estadounidense Richard Nixon declaraba en 1974 que la escasez de combustible “*amenaza con desatar fuerzas económicas y políticas que podrían causar daños severos e irreparables a las prosperidad y estabilidad mundiales*” e invitaba a participar de una conferencia en Washington a ocho países consumidores y a los principales productores.

En las cartas de invitación a los países europeos así como a Japón y Canadá advertía acerca de los dos caminos que, en su interpretación, se abrían ante los países del mundo: la creciente división y conflictividad de la economía mundial o la cooperación “*inteligente para el beneficio de toda la humanidad*”. En la carta a los gobiernos de países productores como Argelia, Ecuador, Gabon, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait Libia, Nigeria, Katar, Arabia Saudita y Venezuela suavizaba su discurso y persuadía a los

países productores con el argumento de que la situación internacional de precios repercutiría negativamente tanto sobre los países consumidores como sobre los productores (*La Nación*, enero de 1974).

En nuestro país, desde un año antes de la crisis, cuando el aumento de los precios de los insumos de combustible comenzó a sentirse, todas las empresas importadoras reclamaron libertad para transferir esos aumentos a los precios de sus productos finales. Esta situación agravó la ya debilitada concertación social entre la Confederación Económica y la Confederación General del Trabajo.

En el momento del anuncio del *Modelo Argentino*, el discurso de Perón apelaba a la reafirmación de un pacto social que comenzaba a romperse. Reconociendo la debilidad de un Estado cautivo de las presiones sectoriales, Perón intentaba reafirmar su rol social: “la ganancia es legítima, el secreto es que no sea abusiva”, decía tratando de conciliar lo que se anunciaba como inconciliable. Y agregaba: “el fin de la riqueza es el bienestar de todos”. Para ello, exhortaba a los ciudadanos a canalizar sus demandas a través de los partidos políticos, reivindicando su lugar en el sistema. Expresaba Perón en el *Modelo Argentino*:

Sólo la idea vence al tiempo. Hagamos de ella nuestro medio esencial para la lucha interna; institucionalicemos la lucha por la idea y usemos todo nuestro patrimonio para dar más potencia a la institucionalización de este proceso nacional.

Mientras tanto, el aumento del costo de vida y la imposibilidad de la inflación cero distorsionaban las metas del Plan Trienal, y los sindicalistas presionaban al gobierno para que los reclamos de los industriales no fueran atendidos sin un aumento salarial que aliviara la carga económica de los sectores populares. En esa oportunidad como en otras, el Estado apeló a sus reservas fiscales para subsidiar la importación de los insumos encarecidos.

La tensión entre las dos corporaciones del Pacto Social no iba a poder sostenerse por mucho tiempo más. Los conflictos entre ambos

sectores se manifestaron cuando el deterioro creciente del nivel de los salarios movilizó a los trabajadores con medidas de acción directa, paros activos y toma de fábricas. El Estado intervino en la solución de los conflictos asumiendo, en varias ocasiones, el déficit salarial. Finalmente, la recurrencia a la emisión monetaria para suplir el déficit, ahora fiscal, condujo al aumento de la inflación al 40%. A esta situación, la crisis mundial agregó el cierre del mercado europeo para las carnes argentinas. Como señala Marcos Novaro (2006: 51), *para que la concertación diera resultado, el gobierno peronista debía frenar en seco la inflación y hacer efectivos los controles sobre precios, tarifas y salarios, así como las penalidades para quienes violaran las reglas establecidas.*³³

En ese contexto, en julio de 1974, se produjo la muerte del general Perón, un mes después de un último discurso con el que intentó en vano recuperar el liderazgo de un proyecto que ya estaba fuera de su alcance.

La situación de tensión interna previa a este desenlace no se produjo sólo por la crisis internacional, poco prevista por quienes elaboraron el Plan Trienal. Esta crisis fue el detonante de los intereses enfrentados que anidaba el propio proyecto. Señala Alvarez Guerrero que...

...para nosotros, esas actas fundantes (las actas acuerdo) hacían que el plan corriera serios peligros, porque los intereses representados eran parciales y corporativos. La mentada “burguesía nacional” estaba en íntima comunión de intereses por la llegada de Gelbard y su socio Broner a la cúspide de las decisiones económicas, pero esos intereses corporativos, a nuestro entender, no representaban los intereses superiores de la Nación ni los de todos los compatriotas.

³³ Novaro presenta algunas hipótesis interesantes a partir de la comparación entre las políticas de concertación de ingresos y precios de los países europeos durante la década del 50 y las programadas por el peronismo. El autor interpreta que para que esas políticas sean efectivas, los gobiernos requieren de la estabilidad necesaria para llevarlas adelante así como de la capacidad para hacer cumplir los acuerdos a quienes no los cumplen o presionan para distorsionarlos a favor de sus intereses. Además, estas políticas sólo son eficaces con un alto grado de confianza en el proyecto para aceptar la postergación de las demandas inmediatas en pos de un mayor beneficio futuro.

Después de la muerte de Perón, cuando es designado Gómez Morales en reemplazo de Bruno Gelbard³⁴, se excluye de la gestión económica a los empresarios que representaban al capital nacional³⁵. Según el relato de los protagonistas,

Gómez Morales impulsó un modelo industrialista más conservador, y con Rodrigo comienza la Argentina financiera. En el 76 se produce el fin de la Argentina industrial... (...) Hasta entonces, los equipos económicos de todos los gobiernos de América Latina salían de la CEPAL, luego vinieron de Chicago (Calcagno, 2004).

Además, la política agraria, poco explicitada en el Plan y resultado de las indicaciones del mismo Perón, desató la histórica oposición a Perón de la burguesía agraria. Según el relato de Alfredo Eric Calcagno:

El gran apoyo del Plan era Perón. Gelbard tenía con él una relación y una alianza muy firme. La única consulta que se le hizo fue si el Plan debía o no contener la reforma agraria: se concluyó en un impuesto a

³⁴ Gelbard es obligado a renunciar en octubre de 1974, luego de que su relación con Isabel -quien insistía en su permanencia- alargara su participación en el gabinete por unos meses. Por entonces, el Plan Trienal era letra muerta. La concertación con el empresariado nacional y algunos sectores productores del agro pudo sostenerse sólo hasta su renuncia. Desde noviembre de 1974 hasta el mes de mayo de 1975 asumió el Ministerio de Economía Alfredo Gómez Morales, hasta entonces Presidente del Banco Central, iniciando una política de ajuste en precios y salarios que fue resistida por la CGT. Sus medidas se complementaron con un proyecto de reforma de la ley de Inversiones Extranjeras para favorecer la inversión externa. Mientras tanto, Montoneros decidía reanudar la guerrilla y volver a la clandestinidad en respuesta a la acción de la Triple A, y el ERP asumía la guerrilla rural en Tucumán. Como sintetiza Liliana De Riz, *el programa que el gobierno ofrecía para ganarse la confianza de las jerarquías militares y de los círculos económicos poderosos, prometía la represión de la subversión en todos sus frentes* (De Riz 2000: 170). La presión sindical obligó al gobierno a anunciar un aumento salarial superior al ofrecido por Gómez Morales, quien renunció y fue reemplazado por un economista del entorno de López Rega: Celestino Rodrigo. A partir de noviembre de 1975, el ajuste que provocaron el aumento superior al 100% en el precio de los servicios públicos y combustibles y la devaluación del peso en un 100%, se conocería con el nombre del Rodrigazo. Ricardo Zinn, un ejecutivo vinculado con empresas multinacionales, fue el mentor de este ajuste como Secretario de Coordinación Económica. La aniquilación del mercado interno fue la consecuencia directa de la irrupción de una renovada alianza de la gran burguesía exportadora, agrícola, ganadera y comercial con el capital multinacional. La industria nacional debió cerrar, aliarse o venderse al capital monopólico internacional. *Con el desembarco de Zinn, Perón había muerto definitivamente* (Seoane, 2003: 398, 399). Finalmente, la crisis desatada por la lucha sindical provocó y exigió la renuncia de Celestino Rodrigo y de López Rega en julio de 1975. Zinn, sin embargo, seguirá ocupando el escenario de las políticas económicas por varias décadas (Leyba, 2003).

la renta potencial de la tierra, que elaboró Horacio Giberti, como Secretario de Agricultura (Calcagno, 2004).

El sector rural cuestionó las políticas del gobierno referidas a impuestos que penalizaban a los propietarios que hacían un uso deficiente de la tierra, el control estatal de los beneficios del comercio exterior y la política crediticia que favorecía a los sectores urbanos. Según lo expresa Ricardo Sidicaro:

Del conjunto de iniciativas que se discutieron en el período analizado, el anteproyecto de “ley agraria” fue el que suscitó mayores polémicas, aún cuando en ningún momento alcanzó la sanción legislativa. Postulando “la función social” del uso de la tierra, en el anteproyecto se formulaban una serie de limitaciones al derecho de propiedad en el ámbito rural y se contemplaba, incluso, la posibilidad de la expropiación estatal de las superficies ociosas. (...) Las medidas mencionadas habrían introducido modificaciones importantes en la estructura agraria. Por primera vez desde la conformación del Estado intervencionista, los grandes propietarios rurales se encontraron frente a un gobierno que parecía dispuesto a realizar transformaciones planteadas sin éxito en otras oportunidades (Sidicaro, 2002: 126).

El proyecto de gobierno que expresaba el Plan Trienal se basaba en una mayor intervención del Estado para el incremento de volúmenes de producción rural y de exportaciones, sin que esto significara resignar precios accesibles para los alimentos en el mercado interno, algo incompatible en las políticas precedentes (Sidicaro, 2002).

La relación conflictiva entre el proyecto de 1973 y el sector terrateniente representado por la Sociedad Rural Argentina puede vincularse a la presión que este sector ejerce, junto al gran empresariado, siempre que las políticas estatales alientan al mercado interno poniendo en riesgo sus intereses (O'Donnell, 1977). Los objetivos del Plan Trienal en materia

³⁵ Alvarez Guerrero señala que, aún en el auge de la concertación, no se estaba frente a una verdadera representación empresaria sino ante un grupo empresarial específico: Gelbard y

agraria se orientaban a la obtención de aumentos sustanciales en la producción y a la mejora de la distribución del ingreso en el sector, con una redistribución regional tanto de la producción como del ingreso agropecuario. Pero lo que resultaba en extremo irritante para los intereses de la gran burguesía agraria eran los objetivos que atentaban contra la estructura tradicional de tenencia de la tierra: *promover el acceso a los medios de producción por parte de los auténticos productores agropecuarios* (Plan Trienal: 111, 112).

La legitimidad

Un plan estratégico nacional debe estar *legitimado* por la vía del consenso y también en el ámbito institucional deliberativo, propio del sistema democrático: el Congreso de la Nación. Si bien el Plan Trienal fue acompañado por la firma de los Decretos 185/73 (creación del Comité especial par la formulación del plan) y 776/73 (aprobación del Plan), su formulación estuvo respaldada por las actas de compromiso previas y por el conjunto de leyes que el Congreso había sancionado con anterioridad³⁶. Por esta razón, Carlos Leyba considera este procedimiento como una de las etapas del Plan.

Las principales leyes que se sancionaron tenían la pretensión de articular la relación entre el Estado y el sector agrario, por un lado, y entre el Estado y el sector industrial automotor, por otro. El primero debía cambiar la posición histórica del sector respecto del comercio exterior, aceptando las regulaciones del Estado en este aspecto, y el segundo debía aceptar la regulación estatal sobre todo en lo referido a la participación del capital

Broner representaban, según su opinión, los intereses de sus negocios y empresas.

³⁶ *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos; Acta de Compromiso Nacional; Acta de Compromiso del Estado, Acta-Compromiso para la Regularización de la Deuda de Empresas del Estado y de Propiedad del Estado con las Cajas Nacionales de Previsión; Acta de Reparación histórica de las Provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis; Acta de Compromiso del Estado y los productores para una Política Concertada de Expansión Agropecuaria y Forestal; Ley de Ministerios N° 20.524; Ley de Desarrollo Industrial; Ley de Inversiones Extranjeras; Ley de impuesto a la renta normal potencial; Ley de Fomento Agrario y Ley de Promoción Minera.*

extranjero. Las leyes que se sancionaron señalaban nuevas regulaciones en materia agraria y e industrial.

Así, entre los antecedentes, el Plan hacía referencia al conjunto de leyes que en materia agropecuaria propendían “al aprovechamiento integral de la tierra y al estímulo al productor más eficiente dentro de un programa global de transformación agraria”; y en materia industrial aludía “al impulso a la empresa de capital nacional y a la reversión del proceso de desnacionalización” (*Plan Trienal*, 1974: 11).

Las actas sectoriales de concertación con los gobernadores de las provincias y con los productores complementaban la labor legislativa y se orientaban a “la integración nacional, sustituyendo la voluntad omnímoda del Estado por el logro de coincidencias esenciales”, según palabras del presidente Perón (Leyba, 2003: 76).

De este modo, luego de la *Segunda Reunión de Gobernadores de Provincia*, se firmó el *Acta de Compromiso del Estado*, mediante la cual la Nación y las provincias se comprometían en un “esfuerzo común” basado en la austeridad para evitar que el déficit presupuestario se convirtiera en un déficit financiero permanente. El *Acta de Compromiso con el Sistema Previsional* se firmó con el mismo cometido, mientras que el *Acta de Reparación Histórica de Catamarca, La Rioja y San Luis* priorizaba la ayuda financiera a estas provincias.

La participación

En materia de participación, el Plan se proponía una democratización real de la sociedad a través de la participación popular tanto en los procesos de decisión como en los de acción. La participación popular debía sustentar la política distributiva, base de la igualdad de oportunidades.

Partiendo de esa premisa, se abrieron canales de participación a través de reuniones y asambleas con los gobernadores, con los sindicatos, con la rama femenina y con la Juventud Peronista, las que permitían cierto

ejercicio de democracia directa para la construcción de consensos básicos³⁷. A través del trabajo de las mujeres y de la juventud peronista, por ejemplo, era posible conocer los alcances de la implementación del Plan y las correcciones que debían realizarse para cubrir las necesidades sociales. Respecto del vínculo con los sectores populares, Hopenhayn relata:

Teníamos conferencias todos los días, por todos lados, en los sindicatos, con la Rama Femenina, que trabajaba intensamente y difundía el Plan en las villas. Era conmovedor, las mujeres estaba imbuidas de pasión transformadora. Con ellas, hicimos una encuesta entre las mujeres de las villas de la capital y el Gran Buenos Aires para ver qué era lo que más querían y claramente salió el agua y el alcantarillado, servicios sanitarios básicos (Hopenhayn, 2003).

Y respecto de la búsqueda de consensos básicos:

Además de la salida en los medios masivos de comunicación, nosotros vivíamos de reunión en reunión, había un grupo que se encargaba de hacer cuadernillos, cartillas, por ejemplo la que se hizo para el INAP para capacitar a todos los funcionarios nacionales en el tema, yo mantuve reuniones con la Juventud Peronista, con los Montoneros (las luces se reflejaban en mí, y el público permanecía a oscuras, yo no podía verlos, con ellos no fue tan sencillo, porque ellos querían cambios inmediatos que el plan no les proporcionaba), con la CGT, en el Instituto Di Tella, para ver si podíamos congeniar la ortodoxia con la heterodoxia económica, en el Comando Superior de las Fuerzas Armadas (Hopenhayn, 2003).

Un punto culminante de este estilo participativo, de permanente revisión, fue el seminario que se realizó en Mar del Plata en septiembre de 1974 con el propósito de fortalecer un proyecto político ya debilitado. De

³⁷Según Rougier y Fiszbein, se establecieron contactos fluidos con la SRA (Sociedad Rural Argentina), la CGT y el Congreso Nacional, se programaron más de mil reuniones de concertación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y con el concurso del Consejo Federal de Inversiones y de las secretarías de Planificación de cada una de las

ese seminario participaron todos los funcionarios con capacidad de decisión. El testimonio de uno de ellos expresa la confianza que los protagonistas tenían en la práctica de la participación para la construcción de un proyecto compartido:

Para todos los que participamos fue una experiencia única. Destinamos una importante porción del tiempo a imaginar nuevas tareas; pero todos éramos conscientes de que quizá lo único que estábamos haciendo era un inventario de lo que se había realizado, de lo que no pudimos o lo que debimos hacer. Estábamos poniendo en blanco y negro la revisión profesional de un compromiso personal. Lo que no imaginábamos era que ese habría de ser el último acto de una construcción iniciada desde la política para recuperar la democracia... (Leyba, 2003: 86).

3.6. Reflexiones preliminares

Quisiéramos finalizar este capítulo resaltando el enfoque estratégico subyacente en el Plan Trienal. Pero también, expresando que la concertación que se promovió requería de una capacidad de gobierno mayor a la que era posible en el contexto en el que se gestó.

Mientras el Estado pudo equilibrar las tensiones internas entre empresarios y trabajadores, inclinándose muchas veces en favor de los primeros, imponiendo liderazgos debilitados en el interior la CGT y asumiendo los riesgos gananciales de los productores, la concertación se sostuvo. Cuando la crisis internacional repercutió mortalmente sobre los precios y las reservas del Estado, las tensiones originales se agravaron y la crisis institucional fue el corolario de las profundas diferencias ideológicas que existían en el equipo gobernante.

El enfrentamiento entre el ala radicalizada del movimiento y el peronismo ortodoxo se instaló definitivamente después de la muerte de

provincias se fijaron un conjunto de metas sobre la base del documento central del Plan (Rougier y Fiszbein, 2006: 65).

Perón³⁸. El último de sus entornos, alineado al proyecto represivo internacional, inició con el terrorismo de Estado la recuperación del poder que reclamaba para sí la vieja clase dominante. Y este fue, sin documentos ni pruritos institucionales, el proyecto de gobierno que finalmente primó.

Sin embargo, la experiencia de planificación gubernamental del último gobierno de Perón, así como las estructuras especializadas para hacerla posible y los mecanismos de legitimación, participación y comunicación se rescatan en esta tesis por ser el último intento de planificación integral del que este país tenga memoria.³⁹

³⁸ Luego de la muerte de Perón, el movimiento Montonero, en nombre de la herencia de Perón, decidió embanderarse en una nueva y más abierta lucha, ahora bajo la consigna: *Perón o muerte*.

³⁹ Rougier y Fiszbein (2006: 64) llegan a las mismas conclusiones cuando comentan que el Plan Trienal fue “el último intento formal de planificación indicativa en la Argentina”. Ya se ha dicho en esta tesis, en su capítulo introductorio, que durante la dictadura y en dos o tres oportunidades del período democrático, hubo intentos que no lograron plasmar planes ni programas de gobierno. Hopenhayn recuerda que durante la dictadura, en la fallida experiencia de la Secretaría de Planificación de Díaz Bessone, reapareció “Angelito” Monti como asesor.

Referencias bibliográficas

Ansaldi, Waldo (1991). *La búsqueda de América Latina*. Buenos Aires, Cuadernos, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Ansaldi, Waldo (1993). “¿ Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la Ley Sáenz Peña, 1916-1930.” En : Ansaldi, Pucciarelli y Villarruel. *Argentina en la paz de dos guerras*. Buenos Aires: Biblos.

Anderson, Benedict (1993). *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonet, María Teresita (2005). *El peronismo en le discurso académico:1955-1966*. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.

Castellucci, Oscar (2004). “Propuestas para un proyecto Argentino”, Suplemento N° 5, diario Página 12, Buenos Aires, 3 de mayo de 2004.

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

Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996)*. Buenos Aires: Ariel.

De Riz, Liliana (2000). *La Política en suspenso 1966/1976*. Buenos Aires: Paidós.

Furtado, Celso (1988). *La Fantasía organizada*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Hopenhayn, Benjamín (1963). *La organización de una nueva sociedad como requisito para un proceso desarrollo con estabilidad en América Latina* en Desarrollo Económico, www.educ.ar.

Ikonicoff, Moisés (1989). “La industrialización y el modelo de desarrollo de la Argentina”, en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional*. Buenos Aires: Cántaro.

Leyba, Carlos (2003). *Economía y Política en el Tercer Gobierno de Perón*. Buenos Aires: Biblos.

Maceyra, Horacio (1986). *Cámpora/Perón/Isabel*. Buenos Aires: CEAL.

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Novaro, Marcos (2006). *Historia de la Argentina Contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.

O’ Donnell, Guillermo (1977). “Estado y alianzas en la Argentina”, en *Desarrollo Económico N° 64*, Buenos Aires, enero-marzo: 522-555.

Portantiero, Juan Carlos (1989). “Economía y política en la crisis argentina:1958-1973”, en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional*. Buenos Aires: Cántaro.

Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires: Manantial.

Seoane, María (2003). *El burgués maldito*. Buenos Aires: Sudamericana.

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

Torti, María Cristina (1999). “Protesta social y nueva izquierda la argentina del Gran Acuerdo Nacional”, en *Taller*, revista de Política, Historia y Sociedad N° 7, Buenos Aires.

Fuentes primarias citadas

Plan Nacional de Desarrollo 1965- 1969, Buenos Aires 1965.

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977. Buenos Aires 1973.

La Nación. Buenos Aires, jueves 8 de noviembre de 1973.

La Nación. Buenos Aires, jueves 20 de diciembre de 1973.

La Nación. Buenos Aires, sábado 29 de diciembre de 1973

La Nación. Buenos Aires, miércoles 9 de enero de 1974.

La Nación. Buenos Aires, jueves 10 de enero de 1974.

La Nación. Buenos Aires, viernes 11 de enero e 1974.

Clarín. Buenos Aires, 27 de noviembre de 1973.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 6 de febrero de 1974.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. Asamblea Legislativa del 1° de mayo de 1974.

Diario Clarín, Sección Opinión: “*Cómo definir políticas propias en un mundo en guerra*”, entrevista de Fabián Bosoer a Benjamín Hopenhayn, 23 de marzo de 2003.

Monti, Angel (1972). *Proyecto Nacional*, Buenos Aires: Paidós.

Monti, Angel (2000). *La conducción nacional del desarrollo integrado.*
Buenos Aires: UTN.

Entrevistas

Benjamín Hopenhayn. Buenos Aires, febrero/mayo de 2003.

Oswaldo Alvarez Guerrero. Buenos Aires, 5 de marzo de 2003.

Alfredo Eric Calcagno. Buenos Aires, 12 de marzo de 2004.

4.

Los planes de desarrollo local: la ciudad como comunidad imaginada.

Hemos explicado, como hipótesis que orienta este capítulo, que la interrupción de la experiencia de los planes nacionales de desarrollo, cuya última referencia consideramos el Plan Trienal de 1974¹, dejó un espacio vacante que, a fines de la década del ochenta y durante la década del noventa, fue ocupado por numerosas iniciativas de planificación focal y local. Luego de la última experiencia de planificación nacional, la coordinación de las iniciativas gubernamentales y los acuerdos con las fuerzas sociales y del mercado a nivel nacional quedaron relegados: la programación se redujo a la formulación de presupuestos, el diseño burocrático de organigramas, la programación focalizada y la aplicación de medidas de coyuntura. A ellos se sumaron proyectos de menor escala espacial y temporal que declaraban su adaptación a la posmodernidad y a la fragmentación de los mundos sociales, aplicando lo que consideraban un enfoque estratégico y participativo.

Concluida la etapa que se iniciara con los planes nacionales y provinciales de la década treinta, en la que una creciente intervención del Estado fue acompañada por técnicas de programación cada vez más sofisticadas, las estrategias políticas de construcción de alianzas y acuerdos se redujeron dramáticamente a la entrega de ministerios y a prácticas clientelares. En este escenario, los planes municipales resultaron la única propuesta diferenciada, el único ámbito estatal donde se proponía la reunión de iniciativas y voluntades alrededor de un proyecto integral.

En este capítulo se presentará el surgimiento de los planes de desarrollo local en la Argentina, el enfoque de planificación y la ideología

¹ La planificación gubernamental reapareció en algunas iniciativas de la última dictadura y en los tímidos lineamientos que propuso la etapa democrática con J. Sorrouille como Secretario de Planificación de R. Alfonsín. Sin embargo, creemos que en ningún caso se reunieron las condiciones de “fenómeno social” que sí caracterizaron a la experiencia del Plan Trienal 1974-1977. Por esta razón, consideramos que este Plan es la última referencia del período que se inicia con las primeras intervenciones estatales en materia social y económica.

subyacente en su formulación e implementación y, por último, el debate que introduce la elección de una escala, la local, como superadora de las dificultades de implementación de los planes nacionales de desarrollo.

4.1. Surgimiento de los planes locales en Argentina

Los planes de desarrollo local encontraron en América Latina, y específicamente en la Argentina, un escenario particularmente propicio para su diseño e implementación. A partir de la desarticulación de los dispositivos de planificación nacional durante la dictadura, las propuestas que coincidieron en recomendar la escala local durante la década del noventa encontraron eco favorable en el marco de un modelo neoliberal que rechazaba, negaba o simplemente desconocía toda iniciativa referida a la organización de una voluntad nacional central.

La negación de la planificación nacional

El proyecto político de la última dictadura militar interrumpió deliberadamente la planificación del desarrollo, en sintonía con el modelo neoliberal que se proponía desde los organismos de crédito, el Tesoro de los Estados Unidos y los intereses hegemónicos. Una nueva burguesía, surgida al amparo de la actividad financiera, desechaba cualquier intervención consensuada del Estado en la actividad económica y en los mecanismos para la distribución de sus frutos. Los proyectos nacionales o estrategias de desarrollo a gran escala fueron desestimados y las razones de esta desestimación no fueron casuales.

Martínez de Hoz expuso los lineamientos generales de su gestión económica en abril de 1976. En un documento que reúne sus principales convicciones, proclamaba la función subsidiaria o indirecta del Estado consistente en su intervención en las actividades productivas que no fueran de interés para las empresas privadas, *“sin perjuicio de la función que le corresponde al Estado de determinar la orientación superior de la economía y el control de las misma a través de los grandes instrumentos de*

política económica y financiera” (Cordone, 2004). El abandono de la programación gubernamental se produjo de manera drástica, y el cambio de paradigma fue la consecuencia de un período en el que se adoptó el modelo hegemónico y se abdicó de la historia política, económica y social previa.

Si bien el gobierno militar dispuso la creación de un Ministerio de Planeamiento, el que finalmente desembocó en la creación en 1978 de una Secretaría de Planeamiento bajo la dependencia del Ministerio de Economía, y a pesar de la continuidad formal del Instituto Nacional de Planificación Económica –centro neurálgico de elaboración e implementación del Plan Trienal-, la intervención del Estado en la economía se redujo a la aplicación de medidas que desarticulaban la presencia estatal en las actividades económicas. Si bien algunos miembros del gobierno de facto expresaban públicamente sus simpatías por la planificación y los proyectos nacionales², los debates sobre la economía y el desarrollo se abandonaron rápidamente en virtud de la alianza de la cúpula militar con los grupos financieros que desembarcaron en la cartera económica.

El *Programa de recuperación, saneamiento y expansión de 1976* presentado por el ministro Martínez de Hoz en abril de 1976 resultó, a la postre, una enumeración de las medidas que se tomarían para desarticular un modelo previo: por esta razón, no puede considerarse un instrumento de planificación económica (Cordone, 2004). Entre estas medidas, pueden señalarse la liberación de precios y el congelamiento de salarios, así como las que colaboraron con la concentración del ingreso en sectores minoritarios y el crecimiento de la capacidad de pago externo. Las medidas también favorecieron al sector rural facilitándole el acceso al crédito y abriendo el comercio de exportación e importación. La capacidad de pago externo creció por la duplicación de las exportaciones, que aumentaron las reservas de divisas. Se inició entonces una etapa generosa en la asignación de créditos de organismos internacionales y de bancos privados de EEUU, Canadá, Europa Occidental y Japón, acompañados por el ingreso de capitales financieros a corto plazo. El sistema financiero se reorganizó a través de las Ley de Descentralización de los Depósitos Bancarios y la Ley

² Ver Nota 2, capítulo introductorio.

de Instituciones Financieras, lo que provocó la irrupción de nuevas entidades en este mercado (Ikonicoff, 1989).

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

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

Indudablemente, el golpe de gracia al crecimiento nacional le cupo a la reforma financiera, que liberó las tasas de interés y las asignaciones de crédito y permitió la expansión de nuevas entidades. Esta reforma facilitó el acceso del crédito aunque a elevado costo, y en algunos casos, saturó la capacidad de endeudamiento de las empresas. En este período, un grupo de empresas tanto de capital nacional como extranjero se consolidó como fracción dominante de la burguesía gracias a su acceso al crédito externo a través de dos actores emergentes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Su posición de privilegio respecto de las políticas de Estado contribuyó decisivamente con su predominio. A través de regímenes especiales de promoción y de estatización de la deuda, el Estado transfirió sus recursos a los grupos financieros (Berrotarán, Bonini, Villanueva, 2004).

Durante la dictadura militar, las medidas económicas y políticas fueron desarticulando progresivamente los dispositivos de planificación, concertación y regulación estatal. A pesar de algunas preocupaciones que,

en materia de planificación, fueron ocasionalmente expresadas, esta modalidad de gestión fue abandonada (Clichevsky y Rofman, 1989).

La situación de las regiones

La ausencia de una planificación nacional dio origen a políticas sectoriales *de incidencia regional* que privilegiaron arbitrariamente a algunos *santuarios geográficos* en desmedro de las regiones más vulnerables del país. Clichevsky y Rofman señalaron oportunamente:

No se puede identificar a esta política de creación de santuarios productivos como una política concertada, con objetivos vinculados a un programa de reordenamiento regional sino más bien como una respuesta a la demanda de intereses locales, nacionales o multinacionales que pretenden obtener del Estado central incrementos significativos en la tasa de ganancia de aquellas actividades que representan o poseen (Clichevsky y Rofman, 1989: 63).

En ausencia de un sistema nacional de planificación, fueron muy pocos los gobiernos provinciales que propusieron planes de desarrollo. Tal fue el caso del Plan de Desarrollo de la Provincia de Misiones, que intentó revertir el signo negativo del proceso de acumulación, pero no llegó a concretarse por la falta de apoyo del gobierno nacional (Clichevsky y Rofman, 1989).

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

En síntesis, se trató de un subsidio abierto a la expansión territorial del capital fuertemente concentrado, sin vinculación intersectorial con encadenamientos para atrás y para adelante en la misma zona, de alta repercusión local pero de efecto marginal a escala nacional (Clichevsky y Rofman, 1989: 65).

Las iniciativas urbanas

Mientras los planes regionales quedaban reducidos a una mínima expresión, los planes urbanos adquirían un mayor protagonismo, especialmente los que tuvieron como epicentro a la Capital Federal. Estos planes, en general, tenían consecuencias directas sobre los sectores desfavorecidos por sus medidas restrictivas de la ocupación del suelo: se erradicaron las villas miseria, se desalojaron conventillos, y mientras aumentaban los precios de los inmuebles por el alza de las tasas municipales, “la ciudad se elitizó” y las inversiones estatales se emplearon en autopistas, parques recreativos y playas de estacionamiento (Clichevsky y Rofman, 1989: 68).³

En general, estos planes carecían de fundamentos, dispositivos y estrategias, sobre todo en lo que respecta a la participación de los sectores sociales a los que estaban destinados y el protagonismo popular en su formulación e implementación. A principios de los noventa, Clichevsky y Rofman ya alertaban sobre el hecho de que *“los procesos de planificación regional y urbana están asociados, por definición, con la ideología dominante en los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y pretenden implementarse”* (1989: 61).

Estos autores expresaban que las políticas de planificación se califican como exitosas o estériles en relación con el logro de los resultados

³ Los debates alrededor de las expropiaciones que alentó el brigadier Osvaldo Cacciatore, entonces intendente de Buenos Aires, para la construcción de las autopistas metropolitanas, las críticas a su trazado y el extraño perfil moderno que adquiriría la ciudad, alcanzaron el status de “debate nacional”, ocupando el lugar de las discusiones silenciadas. Casualmente, Guillermo Laura, quien fuera su Secretario de Obras Públicas, asumió la presidencia de *Autopistas del Sol* luego de su paso por el sector público. Al momento de escribir esta tesis, continúa al frente de la empresa, desde donde dialoga con el Gobierno Nacional sobre el trazado de nuevas autopistas y el impuesto al combustible que podría financiarlas.

esperados “*por quienes controlan el poder económico y político de la sociedad*” (Clichevsky y Rofman; 1989: 61). Evidentemente, las formas de planificación emergentes luego de la declinación de la planificación nacional, prometieron los resultados esperados por quienes detentaban el poder económico: **mientras la planificación regional se reducía a la obtención de ventajas fiscales y crediticias, la planificación urbana acompañaba el disciplinamiento social que el neoliberalismo necesitaba.**

La promoción del desarrollo focal y local en la primer democracia

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

En un escenario completamente diferente al que los vio nacer, el presidente Alfonsín anunció durante su asunción un Plan Nacional de Desarrollo. En un período de recomposición de equipos gubernamentales, y con una distancia de diez años desde la última reunión de equipos técnicos alrededor de una programación del desarrollo, las técnicas de programación todavía no se habían revisado -luego de la autocrítica de las oficinas de planificación en los foros de la OEA⁴-, mientras la población se había alejado o sentía ajenas estas prácticas de gestión y los actores gremiales de la anterior concertación habían sido cuestionados durante la campaña electoral por el ahora Presidente. En este contexto, el gabinete económico alcanza a presentar en 1985 un documento titulado *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989*, producido por los equipos de la Secretaría de Planificación al mando de Juan Vital Sorrouille, y durante un breve período de bonanza, los economistas que se sumaron al proyecto alfonsinista creyeron estar ante la oportunidad que se había perdido en los setenta, en el inédito escenario que planteaba la primer derrota del

⁴ Ver Capítulo 3.

peronismo en elecciones sin candidatos proscriptos. Así, economistas como Raúl Prebisch se incorporaron al proyecto como actores directos, y ya no a través de “discípulos”, como en la experiencia del Plan Trienal.

El documento proponía *la recuperación de la capacidad de crecimiento dentro de una mayor equidad, estabilidad institucional y aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales* y para lograrlo se pensaba en el aumento de la capitalización del país a través del fortalecimiento del ahorro y la promoción de un sostenido proceso de inversiones. El incremento de la competitividad de la industria y la equitativa distribución del esfuerzo a realizar por los distintos sectores sociales, o “ajuste positivo”, contribuirían también con estos propósitos (Cordone, 2004). El documento expresaba explícitamente la ausencia de políticas sociales y regionales específicas que serían consideradas en los próximos trabajos.

Esta primera iniciativa, que no traspasó la frontera de documento técnico, se vio rápidamente superada por las turbulencias económicas del período. El Plan Austral, implementado para detener el ritmo creciente de la inflación, mostró hacia 1987 su incapacidad para contener la reincidencia del fenómeno económico- financiero. Durante el mismo período, se elabora el documento del Plan Nacional del Desarrollo 1987-1991. Formulado para el mediano plazo, el Plan centraba sus objetivos en la consolidación de la democracia y la función estatal de regulación de la economía para el logro de una justa y equitativa distribución de la riqueza. Reiteraba los objetivos plasmados en el documento preliminar de 1985 y agregaba a ellos el propósito de garantizar el pleno empleo, el desarrollo territorial equilibrado y la integración regional. El proyecto estimaba metas cuantificadas de crecimiento del PBI durante el período 1987-1991 y de crecimiento de los sectores agropecuario, industrial, minero, de la construcción, del gas, el agua, la electricidad y servicios, así como del nivel de inversiones.

Sin embargo, la preocupación central del período, claramente explicitada en los objetivos del plan, fue la defensa de las instituciones de la democracia, pero las tensiones entre las expectativas distributivas y las posibilidades políticas y económicas para lograrlas conspiraron contra las

convicciones institucionalistas: más temprano que tarde, la ciudadanía comprobó que la democracia no alimentaba, ni curaba, ni educaba, y el descontento social, unido a actores económicos que asumieron un rol activo en defensa de sus intereses, impidieron la concreción del plan.

Los programas focalizados

Mientras la planificación integral, durante el período democrático iniciado en 1983, no logró superar la instancia de elaboración documental, los programas y proyectos focalizados cobraron relevancia y ganaron el centro de la escena. Sus objetivos y metodologías fueron diseñados por los organismos internacionales de crédito, proveedores de los recursos para su implementación.

Hemos mencionado que el *Proyecto Joven*, el *Plan Trabajar* y el Programa Materno Infantil *-Promin-*, hallaron un ámbito propicio en un Estado con problemas de liquidez y crisis de programación. Por estas razones, nadie alzó su voz para señalar que estos organismos no estaban habilitados por sus cartas orgánicas para la programación de la gestión que debían realizar los países tomadores de crédito. Ante este silencio, el Banco Mundial, el BID, el BIRF y el FMI sumaron a sus rutinas la formulación de proyectos, al punto de especializarse en la materia. Asimismo, se hizo costumbre institucional la elaboración de documentos cada vez más abarcativos de las realidades nacionales y continentales y cada vez más audaces en materia de recomendaciones para la gestión, llegando a incursionar en los problemas de administración de justicia y en propuestas de reforma política.

Las tensiones entre la capacidad de acumulación del Estado y los problemas de distribución, agravadas por el proceso inflacionario y las condiciones que impuso la deuda externa (Catenazzi y Reese, 2001) pusieron en evidencia la falta de coordinación entre las políticas estatales, los programas desarrollados y las necesidades sociales (Acuña, 2001).

Un Estado demasiado permeable a una programación promovida externamente y con fondos afectados, abrió un espacio político y social favorable a la irrupción de los planes de desarrollo local. Este cambio topológico también supuso un cambio en los sujetos y objetos de la planificación: la programación integral del desarrollo que se desalentaba en los niveles macro, se promovía en el nivel local, en nombre de las comunidades naturales que allí se asentaban. La programación se hizo focal en el nivel nacional y provincial, con una delegación de facultades a organismos externos a la gestión, mientras continuó siendo integral en el nivel local, donde se promovió que el sujeto planificador fuera “el gobierno y la comunidad local” aún cuando hubiera créditos detrás de su implementación. Progresivamente, la planificación gubernamental se *focalizaba y localizaba*. Es interesante destacar que el desarrollo local, en tanto sustituto del desarrollo nacional, no pudo eludir una herramienta fundamental: *la planificación* (Catenazzi y Reese, 2001).

Como ya hemos citado, en 1989, la Resolución N° 44/210 de la Asamblea General instó al sistema de las Naciones Unidas a adoptar una programación con una clara orientación nacional basada en el diálogo estratégico entre múltiples actores interesados (Ohiorehnuan, 2000: 9). Pero los programas de los organismos del sistema continuaron respondiendo a intereses hegemónicos, contraviniendo esta resolución de la Asamblea General (Gosovic, 2001: 154)⁵. Como se ha señalado en la Introducción de esta tesis, estos organismos postularon la necesidad de una programación nacional y de largo plazo sólo cuando la crisis del 2001 desnudó el fracaso de las medidas y proyectos que el Fondo Monetario había recomendado y negociado en los años precedentes.

Durante la década de los 90, la planificación gubernamental integral comenzó a ser valorada sólo en la escala local y los postulados estratégicos fueron asociados únicamente a este ámbito. Los planes nacionales de desarrollo parecían pertenecer a un pasado remoto, donde las decisiones se

⁵ 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

tomaban desde centros rígidos, incapaces de contener la diversidad y adecuar dinámicamente sus decisiones. El neoliberalismo exaltó las individualidades y las comunidades mínimas, a las que adjudicó estas capacidades, mientras las regiones se redefinían a partir de lo local y se abandonaba el enfoque que las integraba a un espacio nacional.

Esta traslación de la escala nacional a la local fue acompañada por un cambio sustantivo en cuanto a los sujetos responsables de la planificación, irrumpiendo simultáneamente los organismos internacionales de crédito y los actores locales con un protagonismo nunca antes alcanzado. Como ya hemos señalado en el capítulo introductorio, estos cambios se inscribieron en una crisis de paradigma que operó a nivel global y que se caracterizó por el abandono de los grandes modelos explicativos. Los programas y planes focalizados y localizados emergieron legitimados por principios supuestamente democráticos y autogestionarios que, invocando el pluralismo y horizontalidad del poder, solapaban la retirada del Estado de sus funciones originales.

Las democracias plural de las ciudades

En la década del noventa, la planificación local fue promovida, también, por grupos progresistas vinculados con el urbanismo español. E. Reese afirma: *“...los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social.”* La planificación local abrió la posibilidad de innovar el proceso dado *“que no surge como una imposición dictada ‘desde arriba hacia abajo’ sino que la planificación urbana puede ser encarada como una decisión de política local”*. Reese acota, asimismo, que la influencia europea y norteamericana y la de las agencias de cooperación fueron decisivas para la popularidad del enfoque estratégico y participativo de la planificación local.

apoyo al desarrollo de los organismos se sectorizan entre quienes adhieren a ese pensamiento y quienes no adhieren al mismo.

Numerosas consultoras ligadas al libremercado también promovieron la planificación estratégica local, vinculándola no sólo con una valoración del ciudadano, sino también a una administración eficiente y una gestión por resultados. El grupo Sophia fue uno de los principales difusores de las experiencias de Rafaela, en Santa Fe, y Maipú, en Mendoza, ciudades donde el desarrollo local parecía obtener resultados tangibles⁶.

En cuanto a la escala territorial de los proyectos, el urbanista español Jordi Borja, cuya obra se difundió en los medios académicos y gubernamentales del país durante los noventa, asumía 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, y por otro gozan 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)

La visión “romántica” del desarrollo local consideraba que este tipo de desarrollo permitía hacer frente a la desintegración de las naciones y las identidades nacionales en el marco de una globalización creciente. Al mismo tiempo, apostaba al fortalecimiento de pequeños ámbitos de desarrollo productivo –las ciudades- que podrían insertarse con éxito en la “Aldea Global” (García Delgado y Casalis, 2005).

Esta visión “prometeica” (García Delgado y Casalis, 2005) fue la contracara de una mirada más realista que comenzó a advertir sobre el desentendimiento de un Estado que había decidido inscribirse en la “nueva época”, adaptándose al mundo unipolar posterior a 1989 (Sidicaro, 2002). En nuestro país, vale la pena destacar las preocupaciones y reflexiones en esta línea contenidas en el Informe Argentino de Desarrollo Humano 1996, que alertaron sobre los peligros del pensamiento único.

⁶ La prosperidad de estas ciudades se funda, a nuestro entender, en otras razones, y no en la adopción del enfoque del desarrollo local, si bien este enfoque puede colaborar con su aumento. El tema será comentado más adelante.

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

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

Si bien la interpretación sobre la globalización coincidió con las posiciones liberales, muchos gobiernos de ese signo fueron más renuentes que Menem para iniciar un proceso de privatización del Estado. La interpretación del fenómeno global asumida por el gobierno argentino fue la más radical de las que se realizaron en la región (Sidicaro, 2002:162).

Los programas de ajuste estructural

El paradigma del pensamiento único e inexorable fue legitimado por una clase dirigente que reproducía al interior de la sociedad la idea de que sin las políticas de estabilidad y ajuste indicadas por los organismos internacionales de crédito, los capitales dejarían de ingresar. El déficit fiscal y la tensión social que estas medidas ocasionaban serían castigados por “ese hombrecillo feroz y vigilante” que amenazaba con el riesgo país al tiempo que aumentaba las tasa de interés (Sidicaro, 2002: 164,165). Gradualmente,

las decisiones dejaron de tomarse en los despachos públicos y comenzaron a tomarse en las oficinas del capital internacional.

Los *programas de ajuste estructural* que se desarrollaron simultáneamente en toda América Latina a partir de las recomendaciones de las instituciones de Breton Woods fueron acompañados por medidas que permitieron la gobernabilidad del sistema. Si bien en una primera etapa las políticas económicas fueron erráticas y contradictorias, con las medidas del ministro de Economía Domingo Cavallo, el gobierno del presidente Menem logró estabilizar situaciones que podían desembocar en nuevas y graves dificultades: la ley de Convertibilidad que fijaba la paridad cambiaria y encarecía el costo argentino, el aumento del endeudamiento por las altas tasas de interés y el incremento de las inversiones extranjeras por las empresas nacionales privatizadas reconfiguraron el sistema económico y social.

Como señalan Catenazzi y Reese,

“... la puesta en marcha, durante la última década, de políticas de ajuste y de reformas macroeconómicas y de reformas administrativas del Estado de corte neoliberal, dio lugar a un profundo proceso de transformación que abarcó lo político, económico, social y administrativo (...) El conjunto de estas políticas fue implementado bajo el supuesto de que crecimiento económico equivaldría a desarrollo social o integral y, por cierto, no sólo no lograron los objetivos pregonados, sino que contribuyeron a que los índices de pobreza de la población aumentaran. Los datos censales indican que, en América Latina, aproximadamente el 40 % de sus habitantes no satisface sus necesidades elementales (Catenazzi y Reese, 2001: 2).

Para que la descripción del escenario gubernamental del menemismo sea completa, cabe una última acotación. Durante la gestión de Menem se creó una Secretaría de Planificación Estratégica. Pero su titular, Jorge Castro, que anteriormente había colaborado en la dirección del diario financiero *El Cronista*, acompañó al presidente en la elaboración de sus

discursos, sin incidir en la acción gubernamental. La planificación de gobierno a nivel nacional alcanza así su mínima expresión.

4.2. El paradigma del desarrollo local: descripción y análisis del modelo municipal de los noventa.

En el escenario descrito, florecieron numerosas experiencias de planificación del desarrollo local. Círculos académicos, foros, programas gubernamentales y organismos de crédito las estimularon y valoraron, sin hacer alusión alguna a los planes nacionales de desarrollo previos. En palabras de A. Catenazzi y E. Reese:

“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).

A partir de la pérdida del Estado de Bienestar, con la recuperación de la democracia y el aumento de la conciencia acerca de la incertidumbre y el riesgo que suponía la era de la globalización, surgió la necesidad de pensar los sistemas de planificación de un modo diferente a los anteriores.

Esta reflexión asoció el concepto de planificación *tradicional o normativa* a los Estados nacionales, centralistas y concentradores del poder, tal como señalaban explícitamente autores de la talla de J. Borja, quien, junto con Manuel Castells, diagnostica una *“crisis sistémica de los estados nacionales”* los que *“no pueden superar la tensión entre la globalización tecno económica y la aparición de identidades específicas... La pluralidad de identidades territoriales y culturales que aspiran a ser representadas por los estados nacionales generan procesos crecientemente conflictivos y, en último término, tienden a deslegitimar la idea de representación nacional...”* (Borja y Castells, 1997: 31).

En los estados nacionales no parecían tener cabida los ciudadanos, a los que empieza a reconocerse de manera individual y ya no en agregaciones políticas, económicas o sociales. Para estos autores, los dispositivos nacionales estaban preparados únicamente para el control social, mientras la democracia representativa no lograba organizar cuerpos legislativos en los que el ciudadano pudiera sentir representado sus intereses. Frente a este supuesto,

“...uno de los hechos más destacables fue la necesidad, por parte de los diferentes actores técnicos, políticos, intelectuales, etc., de encarar un nuevo aprendizaje conjunto acerca de lo que significa poner en marcha un proceso de desarrollo territorial en un contexto democrático y con crecientes niveles de descentralización de responsabilidades. Esto último significó pensar en categorías conceptuales, metodologías e instrumentos que dieran cuenta de las nuevas situaciones en curso...” (Catenazzi y Reese, 2001: 8).

En ese contexto, y ante el “olvido” generalizado de la experiencia de la concertación del Plan Trienal, “lo local” comenzó a tener una importancia inédita. En ese espacio parecían tener lugar “formas de participación ciudadana enriquecidas por la representatividad local y una identidad territorial más nítida” (Catenazzi y Reese, 2001: 8). Esa representatividad era la que podía legitimar la planificación urbana, debido a que son los actores sociales quienes modelan su realidad al incorporar grados crecientes de racionalidad para orientar y coordinar sus recursos hacia el logro de sus objetivos compartidos (Robirosa en Catenazzi y Reese, 2001).

En muchos casos, los intendentes, independientemente de sus convicciones, vieron en los proyectos que les acercaban sus secretarios de planificación o sus equipos políticos y técnicos, la posibilidad de mejorar las

gestiones municipales, aún cuando fuera a partir del endeudamiento y/o el alineamiento a programas de fortalecimiento municipal.⁷

El ámbito local aparecía como el más adecuado para aplicar los postulados de Matus. Las dinámicas sociales y económicas de las unidades territoriales más pequeñas aplicadas durante los noventa fueron presentadas en foros académicos y gubernamentales como la concreción del ideal matusiano. Así, gradual e imperceptiblemente, **el concepto de planificación estratégica quedó asociado a la escala local.**

La adjudicación de ineficacia y burocratismo a los niveles estatales supralocales y la apuesta a las posibilidades del gobierno local dejaron de lado dos cuestiones centrales: la **cuestión político institucional**, en un ámbito local que también se organiza a través de un Estado y que por lo tanto es capaz de reproducir los mecanismos de poder centralizado del nivel provincial o nacional; y la **cuestión social**, referida a la delimitación de una comunidad organizada, dado que la descentralización administrativa, incluso la descentralización de las decisiones, no asegura *per se* la existencia de una comunidad y por lo tanto, la posibilidad de elaborar un proyecto compartido.⁸

Finalmente, debemos considerar que el desarrollo local se presentaba como opción ante una sociedad endeudada y empobrecida. En ese contexto, se suponía que el desarrollo local *podría dar respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía. La visión prometeica del desarrollo local se instaló ante el abandono de las políticas de desarrollo “desde arriba”, y de este modo, emergió la dimensión local sin mediación alguna frente a la dimensión global*” (García Delgado y Casalis, 2005: 2).

La mirada acrítica de la globalización permitía percibir sus posibilidades o la mejor cara de la “aldea global”, como una gran

⁷ El derrumbe de la paridad cambiaria a principios del 2002 mostró a los gobiernos locales las gravísimas consecuencias de este endeudamiento: las deudas quedaron dolarizadas, mientras el pago de tasas seguía realizándose en pesos. La caída del valor real de las tasas hacía imposible enfrentar las deudas contraídas con los organismos internacionales. Esta situación será comentada más adelante.

⁸ El rol que juegan las comunidades en los proyectos de desarrollo será presentado más adelante, cuando se presente el debate en torno de la escala de las *comunidades imaginadas*.

democracia que diluía las fronteras territorales y culturales. Nada se decía, desde esta visión, sobre los diferentes puntos de partida de las comunidades, sobre el problema de la distribución del ingreso, ni sobre las asimetrías entre naciones desarrolladas y en desarrollo que profundizaban la subordinación de estas últimas a los mandatos de los organismos multilaterales de crédito (García Delgado y Casalis, 2005).

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

Mientras tanto, la reducción de la inflación y el crecimiento de Producto Bruto Interno posteriores a la ley de Convertibilidad no se correspondieron con una superación del déficit del Estado en materia social y de distribución de la riqueza. Por el contrario, las reformas del ajuste estructural profundizaron los niveles de pobreza, estimada en un 30% de la población con necesidades básicas insatisfechas en 1995 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La incidencia del proceso de descentralización

El Estado nacional se abstuvo de intervenir en una planificación social de largo plazo, mientras se agotaban las fuentes de financiamiento tradicionales y se promovía la eficiencia administrativa. La descentralización, junto la desregulación y a la focalización, fueron las estrategias de una “*modernización excluyente*” (Barbeito y Lo Vuolo; 1992)

que *intentaron introducir mayores niveles de “eficiencia” en la administración estatal* (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

La debilidad de las instituciones frente a los agentes externos, la crisis fiscal y las demandas de participación de una sociedad excluida se soslayaron con los cambios en la relación entre el Estado central y las administraciones locales. Como señalan Catenazzi y Reese,

...las complejas funciones de la administración pública moderna también contribuyeron a la tendencia descentralizadora. Desde la Sociedad Civil, la creciente diversidad de las nuevas demandas sociales y las exigencias de participación política, fueron factores influyentes, junto con la necesidad de encontrar nuevas formas de articular actores públicos y privados, que dieron lugar al rediseño de las relaciones interestaduais (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

De este modo, la descentralización dio impulso a la planificación del desarrollo local durante los años 90'. Catenazzi y Reese ubican la aparición de este concepto en el proceso de descentralización que opera en los tiempos de la era global, al tiempo que enfatizan el rol de los organismos internacionales en este proceso:

En la Argentina, la descentralización da cuenta de una tendencia que comprende a varios países de América Latina y se enmarca en programas de modernización del Estado patrocinados fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, las que han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en definir un nuevo rol para los municipios (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

El desarrollo local aparece como una responsabilidad que deben asumir los gobiernos municipales a partir de la transferencia de competencias y atribuciones de los Estados Nacionales, cuya justificación consiste en la democratización de estas políticas. Así, se “obliga” o se “impulsa” a estas instituciones como protagonistas del desarrollo productivo y social de sus localidades. La construcción de ese protagonismo se realiza,

según esta argumentación, participando en la identificación de los problemas, la selección de las prioridades y la utilización de los recursos disponibles para abordarlos.

Causas de la adopción del paradigma de desarrollo local

El siguiente esquema, elaborado por Catenazzi y Reese (2001), sintetiza los factores que incidieron en la adopción de los planes de desarrollo local durante los años noventa:

- *Asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso;*
- *Visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente los últimos años y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial;*
- *Revalorización del papel de las ciudades y las regiones y de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo;*
- *Percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptan a las nuevas circunstancias; y*
- *Acceso a información de gestiones de corte estratégico exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).*

(Catenazzi y Reese, 2001: 5)

Otra síntesis de las causas que entronizaron la planificación del desarrollo a nivel local, puede tomarse de Mario Rovere. Según este autor,

una sensación de crisis reciente de la planificación y la suposición de un vacío que sería relativamente accesible de sustituir; un clima político marcado por la extensión de los procesos dictatoriales pero también por un auge de los movimientos de Derechos Humanos y movimientos políticos de recuperación democrática; la influencia de los desarrollos del pensamiento administrativo aún cuando este estuviera aplicado al mundo de los negocios; la curiosidad por algunas

herramientas que algunos países europeos y grandes corporaciones estaban aplicando especialmente luego de la crisis del petróleo como la prospectiva y las técnicas de escenarios (Rovere, 2003: 9, 10).

Los límites del paradigma

Hasta aquí, la historia podría tener un final abierto, y podría preverse la confluencia de las miradas “prometeicas” con aquellas más críticas del desarrollo local. Pero los impulsores del desarrollo local avanzan temerariamente. Entre sus apólogos, Pierre Mauroy, ex primer ministro de Francia y presidente de la Federación Mundial de Ciudades Unidas, pregona la creación de un ente supranacional al que habría que denominar *Ciudades Unidas*, en un intento entusiasta de emular a las Naciones Unidas. Movidos por el mismo entusiasmo, animadores de experiencias de desarrollo local en este rincón del mundo han dado vida a una red regional de *Mercociudades*⁹, algunos de cuyos miembros han expresado en los foros anuales la irrelevancia de un proyecto nacional y la necesidad de valorar y gestionar en redes de ciudades autónomas de cualquier poder por sobre ellas¹⁰.

Estos espacios pueden favorecer el intercambio de experiencias y los aprendizajes para el gobierno y la gestión local, pero también pueden colaborar con algunos problemas de identificación de la situación inicial de la que se parte: la realidad latinoamericana es muy diferente de la europea o la norteamericana, los senderos se bifurcan y resulta necesario elaborar **nuestros propios conceptos sobre la gestión del desarrollo.**

⁹ Mercociudades es la red que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos del MERCOSUR. La Red está constituida por una Asamblea que conforman los jefes de gobierno de las ciudades miembros, un Consejo del que participa un representante de cada jefe de gobierno, una Secretaría Ejecutiva cuya sede se establece por un año en una ciudad electa en Asamblea, una Comisión Directiva conformada por la ciudad anterior, la actual y la futura sede de la Secretaría Ejecutiva y las Unidades Temáticas que desarrollan temas específicos. Mercociudades cuenta con 123 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia. De la Argentina participan ciudades como Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca.

¹⁰ Este tipo de expresiones se registran en las reuniones anteriores a la crisis del 2001. Con la aparición de nuevos liderazgos y proyectos nacionales y continentales, las argumentaciones se han vuelto más cautas y tácitamente reconocen el rol de los Estados y gobiernos nacionales.

Las tendencias ideológicas favorables a la descentralización difieren en sus enfoques pero confluyen en sus propuestas: mientras la propuesta democratizante identifica a la descentralización como el tipo de organización más propicia para el empoderamiento local a nivel de gobierno y de sociedad, la tendencia neoliberal pone énfasis en la minimización del gasto público (Catenazzi y Reese, 2001: 3).

En el primer caso, las propuestas locales se vinculan con tendencias que se vivían en Europa en los años 80', que revalorizaron la ciudad como motor de innovaciones productivas y culturales (Dockendorf, 1994, en Catenazzi y Reese, 2001: 4). Jordi Borja (1997) apuesta al desarrollo de las ciudades como ámbitos más cohesionados y democráticos que los Estados centrales, con una capacidad de representación y legitimidad menos sujeta a la complejidad de los lazos sociales de las organizaciones más amplias. Con la experiencia del desarrollo local, las prácticas políticas tutelares y el exceso de burocratismo serían superadas.

Tomar como propias estas tendencias atrapa al desarrollo latinoamericano en una paradoja que sólo se hace visible analizando las diferentes realidades. Así, mientras la ciudad europea, sobre todo la española, regresa a sus raíces en tiempos de desaparición de otras posibilidades identitarias y bajo la influencia de una creciente comunidad europea, en América Latina se propone una descentralización que en algunos casos se encuentra sin ciudades donde volcar la descentralización pautada en los planes pactados con los organismos internacionales de crédito.¹¹

El enfoque neoliberal también produjo algunos equívocos. Desde la Provincia de Buenos Aires, específicamente desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales, se llegó a definir a los municipios como “empresas sociales de servicios”¹². Por la misma época, en nombre de la eficiencia administrativa, una ley provincial reducía a un 3% del presupuesto

¹¹ Guillermina Tiramonti relata esta anécdota al referirse al Plan de Reforma Educativa de Paraguay, financiado con un crédito B. Mundial (FLACSO, Maestría en Ciencias Sociales, cohorte 1995-1997).

¹² Subsecretaría de Asuntos Municipales (1995): “Hacia un nuevo modelo de gestión municipal”.

municipal los fondos que podían asignarse a los concejos deliberantes, en un contexto de desprestigio de los cuerpos colegiados de la democracia¹³.

Sin perjuicio de lo antedicho, debe reconocerse que en este período la ciudad dejó de ser un objeto planificado para convertirse en sujeto de la planificación. En ella, las innovaciones tecnológicas de gobierno y gestión - el presupuesto participativo, las agencias y consejos de desarrollo local, la gestión por resultados, la descentralización y regionalización, las redes, el enfoque centrado en el ciudadano- fueron en busca de la ciudadanía para llevarle *las llaves del poder* (Rovere, 2003: 2).

La participación sin “política”

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

...a veces campeaba un cierto voluntarismo que convocaba a la ciudadanía a participar bajo la premisa que “la participación por la participación misma era positiva”, pero que no tenía en cuenta las limitaciones estructurales para el desarrollo o insuficiencia del

¹³ Ley Provincial N° 11664, modificatoria del artículo 39 de la Ley Orgánica de Municipalidades: *El Concejo no está facultado para votar partidas de representación para su Presidente, ni viáticos permanentes a favor del Intendente, Presidente del Concejo, Concejales, funcionarios o empleados de la Administración Municipal. Los gastos totales del Concejo Deliberante no podrán superar el tres (3) por ciento del Presupuesto General de Gastos Total del Municipio, excepto que dicho porcentaje no cubra las erogaciones que correspondan en concepto de dietas, incrementadas en un cincuenta (50) por ciento, en cuyo caso los gastos referidos podrán alcanzar los importes que así resulten. El total de gastos referidos no incluirá a los correspondientes a entidades bancarias municipales. (Ley N° 11.742, Art. 2°).*

entramado local de actores y recursos. Se pensaba, que la metodología y el paradigma del desarrollo local por sí mismos serían suficientes para sostener procesos de desarrollo (García Delgado y Casalis, 2005: 2)

Cuando Catenazzi y Reese (2001) analizan las experiencias argentinas de desarrollo local realizadas en alrededor de ochenta ciudades y micro regiones desde 1993, observan en todas ellas que los procesos de ajuste macroeconómico han producido pérdidas en sus capacidades productivas y deterioro en sus condiciones de vida como efecto de un Estado nacional sin políticas de desarrollo regional e inclusión social. Para dar respuesta a estos “efectos perversos” que generaron decisiones tomadas por fuera del ámbito local, los gobiernos locales recurrieron a proyectos de desarrollo orientados por planes estratégicos y participativos, sin discutir el origen ni las causas del derrumbe del proyecto y de la economía a escala nacional. Durante esta década, este tema sorprende o “brilla” por su ausencia.

En general, los planes estratégicos de estas ciudades presentan, como característica común, una gran paradoja: proponen una mayor autonomía para llevar adelante sus proyectos de desarrollo frente a una posibilidad muy escasa de autonomía política y financiera. La necesidad de negociar con el Estado provincial y nacional aparece como el denominador común de los diagnósticos económicos que formulan, sin que el tema de las relaciones interjurisdiccionales forme parte de la agenda prioritaria, al menos en los documentos que se difunden de estos planes¹⁴.

Esta paradoja tiene su origen en el hecho de que *el desarrollo local no se definía en un sentido integral, sino que a veces se presentaba como desarrollo ‘social’ y tomaba aspectos institucionales, históricos y culturales*

¹⁴ En la provincia de Buenos Aires, la relación Nación-provincia-municipios se debate en el año 1996, cuando el Gobernador Duhalde llama a elaborar el Plan Trienal de su gobierno para el trienio 1997-1999. A través de los llamados “Encuentros de Municipios Bonaerenses para la definición de Líneas Estratégicas de Desarrollo”. Durante 1999, en los Encuentros “Mejor que decir es hacer: Jornadas Seccionales de políticas públicas para la gestión de gobierno 1999-2003” que acompañaron la campaña de los candidatos Ruckauf-Solá, el debate volvió a sentirse con intensidad, plasmándose en los documentos finales de la campaña. Sin embargo, estos temas no forman parte de los fundamentos o agendas de los planes locales del período bajo estudio.

para motivar (generar sinergias) y proyectar a mediano plazo el desarrollo deseable, pero sin considerar la dimensión productiva y económica en sus variables más “duras” (los precios relativos, la existencia o no de crédito, tasas accesibles al capital desconcentrado, el costo de los servicios, las condiciones de competitividad situación de las PyME’s, la capacitación laboral, etc.)(García Delgado y Casalis, 2005: 3).

Catenazzi y Reese también destacan como rasgo común de estos planes el "tecnocratismo económico", expresión tomada de Manuel Castells, que forma una elite empresarial dinámica y excluyente de amplios sectores sociales. Así se explica que los planes expresen en forma simultánea y en el mismo orden de prioridad, medidas compensatorias para la atención de urgencias sociales y programas de desarrollo cuyo objetivo es insertar a la ciudad en el contexto de la economía “globalizada”. La sociedad urbana argentina adquiere un carácter dual, que produce tensiones entre las aspiraciones de los sectores dominantes y las necesidades de los sectores populares (Catenazzi y Reese, 2001: 9).

Como explican García Delgado y Casalis

...la visión del desarrollo local de los 90 presentaba contradicciones con el modelo de apertura y tipo de cambio fijo, con la estrategia económica nacional adoptada, que más que de desarrollo era en realidad de crecimiento del PBI liderado por el mercado de la perspectiva neoclásica, lo cual generó un proceso de desindustrialización generalizada, transnacionalización de la propiedad, concentración del ingreso y privatizaciones que llevaron a la destrucción generalizada del tejido social y productivo de las ciudades, y sólo en algunos casos, afloraron municipios que promovían clusters, pero que aparecían como islas de modernidad en mares de pobreza (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

Así, mientras el municipio podía pensar por primera vez en su inserción internacional, se producía una reprimarización de la producción y una pérdida de mercados por la baja capacidad competitiva de la economía

en el mercado mundial y la obstrucción del mercado interno en creciente recesión y signado por el desempleo (García Delgado y Casalis, 2005: 3).

El final de un período: el regreso de las ciudades al escenario nacional

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

El endeudamiento municipal: la solución *política*

Este límite estuvo marcado por un hecho de aristas definidas, que dio lugar a intensas reuniones entre intendentes y autoridades nacionales, a un arduo trabajo parlamentario y a una solución final de tipo político. Los municipios declararon su incapacidad para el pago del endeudamiento que habían contraído durante los noventa con organismos multilaterales. En el año 2002, para no quedar atrapados por una deuda en dólares cuando la economía se había pesificado, tuvieron que “regresar” a la Nación y utilizar su capacidad de *lobby* para embarcar a los legisladores nacionales en una solución de conjunto. La diputada nacional Beatriz Leyba, en la sesión en la que se aprobó el proyecto de ley que pesificó las deudas municipales en diciembre de 2004, señalaba a sus pares:

Estas deudas municipales no fueron alcanzadas por la ley 25.570 y la pesificación dispuesta por el decreto 471, que únicamente alcanzaba a aquellas cuya ley aplicable era la nacional, quedando fuera las regidas por las leyes extranjeras. Todos sabemos que de modo unilateral no se

pueden modificar las normas contractuales que se encuentran fuera del imperio de la ley argentina; pero una cosa es no cometer un dislate jurídico y otra pretender que los municipios sean los que paguen los platos rotos. Como ya lo mencionamos, no fueron consultados -ni lo serán nunca- para definir el tipo de cambio o las políticas macroeconómicas del país. Pretender que los municipios paguen como si nada hubiese pasado en la República es permitir que el hilo se corte por lo más delgado, y por ende es una gran injusticia. No se trata de cualquier crédito, porque quien promovía este endeudamiento, a través de contratos de subpréstamos, era el Estado nacional, argumentando la conveniencia de sus tasas y plazos. Es necesario precisar que ante los organismos internacionales el sujeto pasivo de derecho no es en realidad el municipio sino el propio Estado nacional, en un todo de acuerdo con nuestro sistema jurídico. Entonces, no se trata de un endeudamiento que nos pueda sorprender o que alegremente los municipios hayan adquirido y que recién hoy descubra la Nación.

Esta sesión de presentación y aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados, fue el corolario de intensas reuniones, debates y trabajos previos. Hilda G. de Duhalde y otros diputados nacionales vinculados a los intendentes de sus provincias encabezaron desde la Comisión de Asuntos Municipales la búsqueda de una solución política al problema. Se había trabajado a lo largo de un año con intendentes y con la Federación Argentina de Municipios, impulsores de la iniciativa. La Comisión informó durante la sesión que el problema alcanzaba a casi 700 municipios que habían recibido préstamos en dólares de organismos multilaterales de crédito en la época de la paridad cambiaria. Otros legisladores hablaban de un número mayor, pero teniendo en cuenta que en el país existen 2.173 municipios, el número de municipios endeudados oficialmente reconocidos –una tercera parte del total- demuestra igualmente la gravedad del problema.

El problema tuvo un claro alcance nacional, dado que estos municipios estaban repartidos en 19 provincias: 106 en Buenos Aires; 7 en Catamarca; 42 en el Chaco; 15 en Chubut; 153 en Córdoba; 22 en Corrientes; 40 en Entre Ríos; 46 en Jujuy; 15 en Mendoza; 27 en Misiones;

11 en Neuquén; 13 en Río Negro; 47 en Salta; 4 en San Juan; 108 en Santa Fe; 2 en Santiago del Estero; 2 en Tierra del Fuego y 13 en Tucumán.

La diputada Beatriz Leyba, de Córdoba, coautora del proyecto, también se ocupó de señalar el rol político que jugaron los miembros de esta Comisión: *“Gracias a nuestra insistencia, en la actualidad conocemos los datos concretos que arrojó una investigación realizada por el Ministerio del Interior. Hoy, sabemos que la deuda de los municipios asciende a 475.444.403 dólares. Reitero que logramos conocer este dato por la insistencia de los miembros de la Comisión de Asuntos Municipales.”*

Al momento de escribir esta tesis, la ley espera su debate en la Cámara de Senadores¹⁵, pero todos los legisladores consultados coinciden en señalar que el destino de esta norma es su aprobación. Así, si bien los municipios quedaron a resguardo de su inviabilidad, el sistema jurídico y las reglas de juego del sistema social y económico debilitan las propuestas centradas en las posibilidades locales de desarrollo.

Esta frontera que impone la escala nacional de nuestra economía define el límite de los modelos locales promovidos, tanto los de raíz social demócrata como los de origen liberal¹⁶. Sin perjuicio de lo antedicho, muchas experiencias continúan en pie y otras se iniciaron en años recientes¹⁷, aprovechando los aciertos del modelo, por los que sus aprendizajes y contribuciones serán especialmente tenidos en cuenta en esta tesis.

¹⁵ Proyecto de ley de Reestructuración de la deuda de los municipios con organismos multilaterales de crédito, Expediente N° 2849-d-2004. Obtuvo su media sanción en diputados el 16 de diciembre de 2004, luego de esa fecha, pasó a la Cámara de Senadores.

¹⁶ Esta situación también obliga a repensar la pirámide invertida de la estructura fiscal, que pone a los municipios en constante riesgo financiero a partir de su escasa autonomía en esta materia. El tema excede los alcances y objetivos de esta tesis, pero se debe señalar que los límites descriptos no sólo obligan a reformular los modelos de gestión del desarrollo: también obligan a repensar el sistema tributario argentino, que recauda mayoritariamente en arcas nacionales para su posterior distribución por coparticipación. Este procedimiento, como el de las regalías o los aportes del Tesoro, regula las principales fuentes de sostenimiento del aparato estatal.

¹⁷ *Plan Estratégico de Desarrollo de Rosario, 2004 y Plan Estratégico de Desarrollo de Morón, 2005*, entre otros.

4.3. La ciudad como *comunidad imaginada*: el debate en torno de la escala.

En las páginas precedentes hemos argumentado en favor de que el auge de la escala local y la calificación de ésta como la más adecuada para la planificación estratégica, no fue un fenómeno azaroso sino político. Para introducimos en el debate que discurre en torno de la escala local, en este apartado ampliaremos la noción de *comunidad imaginada* (Anderson, 1993), la importancia del Estado Nacional en el momento de “imaginar una comunidad” y por lo tanto de configurar una identidad, la noción de territorio como una construcción de dimensiones histórica, política y social, la noción de desarrollo implícita en la planificación estratégica local (Boisier, 2001) y la dimensión subjetiva de la definición del espacio (Rovere, 2003).

Reafirmamos la certeza de que hemos asistido a un reverdecer de lo local en un mundo en el que parecían resquebrajarse las divisiones político territoriales. El Estado-Nación había perdido su capacidad de articular las fuerzas económicas, sociales y políticas que se desarrollaban en su interior. Sus embajadores se vieron desbordados por fronteras abiertas, mercados regionales, monedas unificadas. Los intercambios comenzaron a viajar a la velocidad de la luz por vías electrónicas y virtuales. Pero nadie dejó de vivir en algún lugar.

Quizás por esta sencillísima razón, se han refundando las aldeas locales y el mundo posmoderno se erige realzando a la vez valores modernos y tradicionales, desafiando la centralidad del poder, los discursos sobre verdad y falsedad y las identidades, proponiendo el retorno a la vida simple de las comunidades locales en las que los vínculos interpersonales y las individualidades parecen más transparentes y tolerantes para la cohabitación de todas las diferencias (Lipovetsky, 1998). Hemos asistido a una explosión de microidentidades, de lo local, de lo controlable, de la satisfacción cercana.

La mirada de la persona sobre sí misma, al contrario de lo que postulan las visiones apocalípticas, constituye una nueva socialización. En

este proceso, los valores comunitarios resultan más familiares que los valores universales y las adhesiones a proyectos macro estructurales devienen en reivindicaciones y compromisos puntuales. La historia es hoy una infinidad de historias, culturas, saberes, visiones del mundo. El relato humano ha perdido el encanto de la imagen única y unidireccional, pero el caleidoscopio en que se ha convertido ha ganado en colores, matices y posibilidades (Lipovetsky, 1998).

En este marco, las subdivisiones pensadas por el Estado-nación de la modernidad no pueden definirse, *a priori*, como sociedades locales. Éstas nacen de una historia compartida, de la generación de valores comunes, de prácticas conjuntas, de la fundación de un "nosotros".

La construcción de la sociedad local en su acepción antes expresada, es el desafío del Estado municipal. Como sucedió antes con los otros niveles estatales, está llamado a configurar sujetos sociales alrededor de un proyecto de desarrollo. Pero el espacio en el que actúa está cruzado por lo regional, por el mercado, por decisiones que se toman en otras geografías o en espacios virtuales, así como por las presencias y ausencias de otros niveles de integración social¹⁸. En esta sociedad global, ningún Estado es independiente en el sentido estricto de la palabra. La interdependencia es hoy parte del paisaje.

Un proyecto de desarrollo territorial necesita de una red que involucra, en una suerte de cogestión, al Estado y la sociedad y a los Estados entre sí, a partir de acuerdos de trabajo de los que participan organizaciones de la sociedad civil, municipios de la región, entes provinciales y nacionales, organismos regionales e internacionales (Bernazza, 2003).

¹⁸ La construcción de la identidad local no sólo supone reconocer las identidades de mayor escala, sino que también supone abarcar los márgenes que dejaron instituciones modernas hoy en crisis. Las instituciones que constituyeron los canales de integración de vastos sectores de la población se han debilitado y han generado una orfandad de sentido. Básicamente, estamos hablando del trabajo formal, del sistema educativo y sanitario, entre otras prestaciones sociales universales.

La nación como *comunidad imaginada*

Por otra parte, en el paradigma del desarrollo local parece omitirse el hecho de que las comunidades son una construcción histórica, política y social que no puede ser explicada sólo por la proximidad o vecindad natural. A este primer señalamiento, deben agregarse los que alertan sobre las hipótesis fallidas del pensamiento único. Desafiando el pensamiento hegemónico acerca de la declinación de las naciones, Benedict Anderson afirma:

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

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

En este sentido, Anderson explica que, a pesar de que el marxismo no se ha dedicado al problema nacional, el mismo Marx alude a la lucha del proletariado de cada país contra su propia burguesía o burguesía nacional, con lo cual no elude la referencia nacional como sentido de pertenencia particular y no universal de las clases sociales. Anderson afirma que la nacionalidad o “claridad de nación”, al igual que el nacionalismo, *son artefactos culturales de una clase particular* (Anderson, 1993: 21). No hay para el conjunto de las clases o de los grupos sociales de cada comunidad una misma idea de Nación, incluso cada clase imagina su Nación en comunión con otros semejantes por encima de sus fronteras territoriales. De

ahí que la definición de Nación de Anderson tenga un anclaje antropológico, al concebirla como “*una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana*” (Anderson, 1993: 23).

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

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

El concepto supera la idea de límites temporales y espaciales precisos para la construcción de una identidad territorial común, pero a la vez reconoce que esa identidad se imagina limitada. Es decir, tiene “*fronteras finitas, aunque elásticas*” (Anderson, 1993: 25).

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

Las comunidades imaginadas y sus proyectos

La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos¹⁹, se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de

¹⁹ El sujeto comienza a estructurar su subjetividad en una *comunidad de origen*: la institución familiar. La identidad, organizadora de las experiencias del sujeto, continúa estructurándose en su pasaje por la institución educativa y por otras instituciones sociales: en ellas, las certezas originales se pierden, los huecos son llenados con preguntas, nuevas certezas, y se opera la filiación simbólica a una *comunidad de objetivos*. Esta comunidad de objetivos -la sociedad- compensa la pérdida fundacional con la promesa de un lugar que está esperándolo al sujeto: su “lugar en el mundo”. Esta promesa da sentido a la filiación

ritos e instituciones más o menos formalizadas y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales.

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

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

En América Latina, las nuevas naciones construyeron progresivamente las epopeyas de origen y resolvieron gradualmente las incertidumbres de un continente inexplorado, ilimitado y peligroso. Con la declinación del mito de salvación religioso en el siglo de la Ilustración, Anderson advierte que ese haz de creencias y valores necesitaba una transformación que le diera perdurabilidad simbólica:

Con el reflujo de la creencia religiosa no desapareció el sufrimiento que formaba parte de ella. La desintegración del paraíso: nada hace a la fatalidad más arbitraria. El absurdo de la salvación: nada hace más necesario otro estilo de continuidad. Lo que se requería entonces

simbólica. Esta constitución identitaria es dinámica. Es una construcción que carece de la tranquilidad de una meta final, de una esencia que, una vez alcanzada, salva al sujeto de pesares y ambivalencias: “...las identidades son intentos de organización de las experiencias que no tienen garantía ni de permanecer ni de cambiar repentinamente. Son provisorias y son relacionales...” (Caruso y Dussel, 1996, en Bernazza, C., 2004: 7).

era una transformación secular de la fatalidad en continuidad, de la contingencia en significado (Anderson, 1993: 29).

Para el desarrollo de estas ideas, Anderson (1993: 65, 66) se remonta a la invención de la imprenta y relata cómo la posibilidad de difusión de las tesis de Lutero generó, a mediados del siglo XVI y simultáneamente en varios estados europeos, una mayor cohesión social a partir de creencias y posiciones teleológicas comunes. Señala, en relación con nuestro argumento, que *pocas cosas eran (son) más propicias para este fin que la idea de nación (Anderson, 1993: 29).*

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

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

Precisiones en torno de la escala de las comunidades

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

En la idea de Nación se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con la actividad económica en un espacio territorial

determinado, y los segundos implican *la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico* (Oszlak, 1997: 17-18). El Estado, por su parte, puede definirse como una formalización institucional de la capacidad de articular y reproducir cierto patrón de relaciones sociales. El Estado se manifiesta como *un actor social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad* (Oszlak, 1997: 20). Si bien estas dos entidades no nacieron unidas en Occidente, los aportes de ambas para una identidad común confluyen entre los siglos XVI y XVIII en Europa y a mediados del siglo XIX en América.

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

Si la efectividad de los planes estratégicos depende del protagonismo de una comunidad, lo primero que debe comprenderse es que esa comunidad no es natural ni es consecuencia de instituciones y demarcaciones territoriales a “escala humana”, tal como fue definida la escala local. Su protagonismo depende, en cambio, de su cohesión alrededor de un conjunto de valores compartidos. **Las comunidades imaginadas desconocen límites jurisdiccionales y temporales y su escala territorial no puede definirse a priori. El territorio de las comunidades se define, indefectiblemente, en un devenir histórico y un proceso cultural concurrente.**

El desarrollo adjetivado

Tratando de recuperar los conceptos que el paradigma del desarrollo local ha omitido, en su artículo *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?*, Boisier (2001) analiza las concepciones de desarrollo tradicionales y críticas y señala la ineludible presencia de unidades histórico culturales amplias que se referencian con el Estado nacional, la región o la provincia. Al no reconocer la pertenencia a sistemas más amplios que lo contienen, el concepto de desarrollo local queda limitado al campo funcional, político y territorial, de contorno y no de contenido, propio del proceso de descentralización iniciado en los años ochenta (Boisier, 2001).

Este autor avanza sobre las nociones de desarrollo, concepto al que define como “complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia” (Boisier, 2001: 5). Coincidiendo con las reflexiones de Anderson que sustentan nuestra hipótesis, Boisier expresa que:

*El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano **paraíso perdido** de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización. En la práctica, y el breve recuento de su historia más contemporánea así lo prueba, cada vez que un grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de un “estado de desarrollo”, inmediatamente cambia sus metas, sean cuantitativas o cualitativas (Boisier, 2001: 5).*

En relación con las categorías del desarrollo, el autor presenta, entre otras, las de desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, sustentable y humano. “Se asiste a una verdadera proliferación de desarrollos”, comenta, y agrega los que se definen por su dinámica: “de abajo hacia arriba” o del centro hacia la periferia, etc. Incluso, “se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o

de esta otra categoría, **como si fuesen categorías independientes**” (Boisier, 2001: 6).

El desarrollo territorial refiere comúnmente a la idea de contenedor y no de contenido, de recorte de superficie para delimitar un ámbito propicio desde el punto de vista del desarrollo. En el recorte territorial intervienen cuestiones naturales y equipamientos y sistemas producidos por la actividad humana:

Se habla de “territorio organizado” para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo (Boisier, 2001: 7)

Boisier agrega, además,

Así es que la expresión “desarrollo territorial” se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes “cortes”: mundo, continente, país, región, estado provincia o departamento, comuna, y en ciertos casos, “veredas”, “corregimientos” u otras categorías menores (Boisier, 2001: 7).

Ganando en complejidad, el desarrollo es un proceso de cambio estructural, generalmente asociado al progreso de la comunidad que habita un territorio, así como de los individuos que la integran.

Tres dimensiones trasuntan esta definición: espacial, social e individual. Por eso el progreso debe entenderse como el proceso de formación de un “sujeto colectivo” en el que se construye la percepción de

pertenencia a una comunidad y una región y en el que el progreso del individuo rompe las barreras que lo separan de los otros “para alcanzar su realización plena como persona humana” (Boisier, 2001: 7).

La región, considerando las definiciones que la describen como construcciones mentales, articulaciones de grupos y cosmovisiones espacio-temporales, divisiones geográficas o unidades productivas, consiste en *un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala* (Hiernaux, 1995 en Boisier, 2001: 7)

Habiendo llegado a esta instancia, Boisier se pregunta en qué se diferencian el desarrollo regional y el local. Y señala, con cierta ironía,

Si se tratase de un concurso de popularidad, el concepto de “desarrollo local” ganaría el primer lugar en las preferencias. Aquí, sin duda, hay mucho que decir. Desde luego, ahora se trata de un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de desarrollo local a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. (Boisier, 2001: 8).

Aludiendo a las reflexiones de Di Pietro (1999), Boisier afirma que lo local hace siempre referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta, sea una provincia, una región o una nación. Y encuentra las razones de la escisión operada durante los años noventa en el hecho de que se ha tratado de una “práctica sin teoría” (Guimaraes en Boisier, 2001: 8) originada en la lógica centro-periferia como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, al tiempo que era promovida por los mentores de la globalización.

Según este autor, con un enfoque de desarrollo local se pueden cometer “no pocos errores prácticos” a partir de “una mala combinación de instrumentos y de tipo de racionalidad” (Boisier, 2001: 8):

No conviene colocar expectativas sobredimensionadas en el desarrollo local; cuestiones técnicas de escala y de complejidad pueden funcionar como fuertes “barreras de entrada” al desarrollo e insistir en operar en esta escala puede dejar a la población (el sujeto, después de todo) en una suerte de limbo de desarrollo, entre la nada y la nada. En materia de desarrollo territorial hay que atenerse a la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby: niveles distintos de complejidad requieren escalas distintas y homólogas de intervención (Boisier, 2001: 19).

Finalmente, las reflexiones de Rovere sobre las ideas de Bourdieu permiten recuperar la interacción entre los sujetos y el mundo en el que viven, diálogo que construye y define los espacios sociales:

El mundo me comprende y me engulle como un punto, pero yo lo comprendo. El espacio social me engulle como un punto. Pero este punto es un punto de vista, el principio de una visión tomada a partir de un punto situado en el espacio social, de una "perspectiva" definida en su forma y su contenido por la posición objetiva a partir de la cual ha sido tomada. El espacio social es en efecto la realidad primera y última, puesto que sigue ordenando las representaciones que los agentes sociales puedan tener de él” (Bourdieu, 1997 en Rovere, 2003: 15).

La definición del espacio de cada comunidad nos recuerda que “lo pequeño es bello, pero lo realmente bello en este contexto –la globalización– es la escala apropiada” (Naisbitt, 1997 en Boisier, 1998: 6). Esta reflexión cobra especial interés teniendo en cuenta que fue formulada por uno de los divulgadores tempranos del neoliberalismo²⁰, quien calificó como megatendencia el movimiento hacia la descentralización en la organización del Estado.

²⁰ Jhon Naisbitt difundió en Estados Unidos sus conocidas *Megatendencias* desde mediados de los setenta.

4.4. Consideraciones preliminares

Habiendo presentado el fin de un período o la declinación de la propuesta local tal como fue concebida por la “visión prometeica”²¹, y habiendo realizado algunas precisiones en torno de la escala, creemos relevante señalar los aspectos de la planificación local que pueden presentarse como aportes a un nuevo paradigma, así como sus principales debilidades.

Si bien dedicaremos un capítulo a los aprendizajes y contribuciones dejados por las experiencias de planificación gubernamental de la Argentina, creemos que estas primeras reflexiones sobre las propuestas locales del período bajo estudio colaboran para una mejor lectura crítica de la experiencia del distrito de Moreno que se presentará en esta tesis.

En primer lugar, nos interesa señalar el lugar que ocupa la **participación** en la planificación del desarrollo local. Catenazzi y Reese señalan que la planificación estratégica ha sido desarrollada como una actividad de carácter técnico-político realizada con el propósito de intervenir en un proceso de cambio social para orientarlo hacia el desarrollo de una estructura dinámica, inclusiva y equitativa, a través de la participación de diversos actores con distintas racionalidades. Para ello, una de las funciones principales de un plan debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos porque “planificar” no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea de los gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a *un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados* (Catenazzi y Reese, 2001: 10).

Estos autores, coincidiendo con otros cuyas conclusiones ya hemos citado, también destacan la participación de diferentes sectores sociales en la elaboración y ejecución de los planes estratégicos locales.

²¹ A partir de los estudios y datos presentados, puede decirse que el período dominado por el paradigma del desarrollo local, sin bien tiene límites difusos, recorre toda la década del noventa y finaliza con el estallido de diciembre de 2001.

El énfasis de su argumentación está puesto en que los planes de desarrollo local permitieron enfrentar –aunque fuera con armas débiles- las consecuencias perversas del modelo económico. En la mayoría de las experiencias, según estos autores, se observó:

- *Políticas de fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, buscando una mayor organización comunitaria y un modelo de funcionamiento “en red” para la gestión de las acciones.*
- *Mejora de los canales de participación y articulación, a fin de democratizar las decisiones y concentrar recursos y esfuerzos.*
- *Programas integrados y polivalentes de hábitat donde se concentran acciones de regularización dominial del suelo, vivienda, empleo, de acceso a la infraestructura básica y los servicios urbanos, saneamiento ambiental, asistencia social y salud.*
- *Programas de generación de empleo, de creación de microemprendimientos productivos y de apoyo a pequeños empresarios no formales.*
- *Políticas de revalorización del espacio público urbano, entendiendo a éste como el espacio privilegiado de la interacción, de la diversidad y del intercambio social.*
- *Elaboración de nuevos instrumentos de ordenamiento urbano donde la dimensión ambiental asume un papel protagónico en el diseño y evaluación tanto de las reglamentaciones como de las acciones a desarrollar.*
- *Creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado localmente. Esto abre la posibilidad de reinversión en el propio territorio a fin de diversificar la base económico-productiva y otorgarle sustentabilidad a largo plazo al proceso de crecimiento.*
- *Políticas locales de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas formales, en la medida en que estas demoran en adaptarse a los nuevos sistemas de producción y regulación con las consiguientes pérdidas de oportunidades y destrucción del potencial productivo.*

- *Creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre el sector público y privado.*
- *Programas de capacitación y de mejora de los sistemas educativos locales.*

(Catenazzi y Reese, 2001: 11)

Sin embargo, la Encuesta administrada por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires durante el año 2005²², ámbito donde se concentraron muchas de las experiencias, estaría mostrando que los “rastros institucionales” remanentes no muestran un cambio sustantivo de las formas tradicionales de gestión y administración previstas por la Ley Orgánica de Municipalidades. En muchos casos, los planes estratégicos, sobre todo cuando fueron formulados por equipos de universidades contratadas al efecto o equipos del Instituto Provincial de la Administración Pública, no lograron “horadar” la burocracia municipal y, en esos casos, el plan fue un “ornamento” o la expresión de voluntades o programas no siempre cumplidos. En la mayoría de los casos, estos planes no contaron con expresión presupuestaria ni financiamiento propio. En el caso de Moreno y otros similares, se recurrió al Programa de Fortalecimiento Municipal previsto por el Ministerio de Economía bonaerense para la utilización de créditos externos o se contó con financiamiento de empresas como Techint, en el caso de Campana. Estos créditos externos y *ad hoc* para su financiamiento señalan los límites de la autonomía para la toma de decisiones, así como para el diálogo genuino entre las fuerzas productivas y el capital surgido de la propia dinámica económica. El origen de ese tipo de financiamiento puede asociarse claramente al interés de los grupos dominantes por el ingreso de las ciudades al mercado global. Avanzando en este razonamiento, también se puede suponer que una banca pública debilitada para incidir en el desarrollo productivo local puede colaborar con los intereses globalizados.

²² Esta encuesta fue respondida por 70 municipios bonaerenses. Refiere a procesos y dispositivos de planificación, programas de desarrollo y de capacitación concurrentes, entre otros temas referidos a la planificación de gobierno.

En algunos casos, las planificaciones locales no lograron la legitimidad y viabilidad institucional esperada debido a que la inercia del aparato burocrático municipal continuó aplicando rutinas de elaboración de ordenanzas fiscales y de presupuesto de corte reglamentarista. En otros, los análisis débiles, apresurados y distanciados de la realidad local, llevaron a una disociación entre las propuestas de las universidades o consultoras y las necesidades de la población local. El cambio de signo político de los elencos gubernamentales municipales en las elecciones de 1999 y 2003 trajo como consecuencia la denuncia de estos problemas cuando se encontraron con planes preexistentes, pero el resultado fue la desacreditación y/o interrupción de la experiencia antes que su reformulación.

Si bien es cierto que el medio local permite formas directas de participación y genera organizaciones capaces de incidir activamente en las decisiones políticas que dan curso a la ejecución de sus proyectos, la unidad “sociedad local-gobierno local” en un ámbito geográfico particular, con su “capacidad de generar fuerzas transformadoras con relativa autonomía”, debe lograr consolidarse “como unidad de reproducción social.” *El desarrollo local sólo es posible en la medida en que puede garantizar su reproducción* (Pirez, 2004: 1).

La existencia de unidades de reproducción social genera algunas contradicciones en las ciudades metropolitanas que, según Pedro Pirez, se caracterizan por la coexistencia de múltiples gobiernos locales en una unidad urbana real (aglomeración de población, actividades, soportes) que permiten suponer “que no es posible la existencia de una unidad de reproducción social, tal como la acabamos de considerar” (Pirez, 2004: 3).

Además, los territorios metropolitanos ocupan distintas unidades políticas, por lo tanto pueden corresponderse con más de un nivel estatal (municipios, provincias). Y por último, en muchas ocasiones la unidad metropolitana tiende a concentrar en unas zonas las necesidades mayores y en otras los recursos más vastos (Pirez, 2004: 5).

El ámbito local es novedoso y estratégico en lo que respecta a la programación de las acciones y en la configuración de nuevos sujetos e

identidades sociales, pero **no puede resolver ni heredar el desafío del desarrollo**. Los ámbitos regionales, provinciales, nacionales y de integración supranacional tienen, en nuestra historia institucional, una relevancia mucho mayor, por los resortes institucionales anclados en estas escalas: de hecho, y tal como ya ha sido presentado en este capítulo, estos resortes fueron los que resolvieron el tema del endeudamiento municipal luego del estallido del 2001. Por otra parte, la vinculación del enfoque estratégico de la planificación con la escala local no es inocente, así como no lo es la difusión de la planificación local. En este sentido, vale la pena recordar que toda la producción teórica y bibliográfica de Carlos Matus, ampliamente citada por los autores de lo local, se centró en la planificación nacional, sin abrir ningún capítulo referido a escalas menores de planificación.

Es importante destacar, sin embargo, las enseñanzas que estas experiencias dejaron en cuanto al **rol del Estado**. Mientras el Estado nacional se desentendía de su responsabilidad en el desarrollo, las experiencias locales le asignaban un rol preponderante: “el urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos de su acción. Sólo el Estado cierra la cuenta global, teniendo la responsabilidad de prever estos efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez eficaz, equitativo y legítimo” (Garay, 1994 en Catenazzi y Reese, 2001: 9).

Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos (2001). “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en *Revista del CLAD*, Caracas. *Reforma y Democracia* N° 19.

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

Barbeito, Alberto; Lo Vuolo, Ruben (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF – CIEPP – Losada.

Bernazza, Claudia (2003). “Viejos esquemas, nuevos desafíos, gobernar la ciudad”. Disponible en www.ipap.sg.gba.gov.ar , Documentos del IPAP, La Plata.

Bernazza, Claudia (2004). “El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. Disponible en www.ipap.sg.gba.gov.ar , Documentos del IPAP, La Plata.

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

Boisier, Sergio (1998): “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, 5-18.

Boisier, Sergio (2001). “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales: Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Taurus.

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

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

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

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

Gosovic, Branislav (2001). “Hegemonía intelectual mundial y Programa Internacional de Desarrollo”, en *Revista Cooperación Sur*, N° 2, PNUD. Nueva York.

Ikonicoff, Moisés (1989). “La industrialización y el modelo de desarrollo de la Argentina”, en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional.* Buenos Aires: Cántaro.

Iturburu, Mónica (2000). “Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional”. Documentos del INAP, Dirección de Estudios e Investigaciones, INAP, diciembre de 2000. Disponible en: www.inap.gov.ar

Lipovetsky, Giles (1998). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo.* Barcelona: Anagrama.

Ohiorhenuan, John (2000). “Aprender a escuchar, escuchando para aprender: enfoque en participación del desarrollo de programas”, Revista Cooperación Sur N° 2, PNUD, Nueva York.

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

Pirez, Pedro (2004). “Desarrollo local y ciudad metropolitana”. Riadel, Red de Investigación para el desarrollo local.

Rovere, Mario (2003). “La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto”, en *La Gran Ciudad* N° 2, separata, verano 2003, Fundación Metropolitana, Buenos Aires.

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

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

Fuentes consultadas

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diario de sesiones.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Proyecto de ley de reestructuración de las deudas municipales con organismos multilaterales de crédito. Exp. N° 2849-d-2004.

Municipalidad de Rosario. *Plan Estratégico de Desarrollo de Rosario*, 2004.

Municipalidad de Morón. *Plan Estratégico de Desarrollo de Morón*, 2005.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. Encuesta a municipios bonaerenses, 2005.

5.

Una experiencia de planificación local a la luz de las categorías de la planificación estratégica.

5.1. Situación y perspectivas de los gobiernos locales

Para introducir la experiencia municipal del distrito de Moreno, presentaremos una breve reseña histórica y describiremos el marco legal y la cultura institucional de los municipios argentinos. Posteriormente, revisaremos los modelos municipales que conviven en el presente a partir de tres “concepciones” municipales, especialmente en la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, un diagnóstico institucional realizado en 1997 por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)¹, permitirá introducir el análisis del Plan de Gobierno 1995-1999 de la localidad de Moreno. Se hará referencia también a otros planes relevantes del período y que fueron difundidos en estudios, investigaciones y foros de debate.

5.1.1. Los municipios en la Argentina

En la Argentina, la institución municipal surge de una historia compleja y diferenciada, según la provincia o la región en la que nos situemos.

Para su análisis, se debe hacer referencia a las provincias. Las **provincias** han sido los enclaves de los fenómenos sociales y políticos fundantes de la organización nacional. Éstas fueron los ámbitos territoriales en el que ejercieron su liderazgo los caudillos regionales, los ámbitos donde se dirimió la forma de enfrentar a la región de Buenos Aires por el dominio del puerto y su aduana, al centralismo como modo de organización política y a la burguesía agraria pampeana, propietaria de las tierras más fértiles del país. al dominio de su Aduana, La diversidad regional y la rivalidad inter e

intra clase entre Buenos Aires y el interior, imposibilitaron la formación de un mercado interno, la construcción de una identidad colectiva y la organización de una unidad política y territorial capaz de contener los intereses heterogéneos de las diferentes regiones durante las primeras décadas del período posterior a la Revolución de Mayo (Ansaldi, 1988; Botana, 1977). Aún en el período inmediatamente posterior al proceso de independencia, *cabildo* y la *ciudad* sólo hacían referencia a Buenos Aires.

Los poblados mediterráneos que crecieron al amparo de tradiciones hispánicas de la corriente del Norte, también se refirieron a sí mismas como *ciudades*. Esa identidad los definía y les daba algún “patrón de medida” en territorios inabarcables para la capacidad colonizadora del período: Salta, San Salvador de Jujuy, San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero, San Fernando del Valle de Catamarca y Córdoba, propusieron y aportaron culturas propias y claramente identificables al entramado que conformaban las Provincias Unidas del Sur. El interior andino meridional (San Juan, Mendoza, San Luis) también desarrolló tempranamente su conciencia comarcal, lo mismo el litoral fluvial (Corrientes, litoral de Santa Fe y Entre Ríos, litoral bonaerense con epicentro en el puerto de Buenos Aires).

Durante el período de organización nacional, el Litoral y el Interior fueron las dos grandes regiones que se presentaron enfrentadas entre sí. Si bien ambas eran heterogéneas internamente, el litoral contenía elementos unificadores orientados a la definición de relaciones capitalistas. Era un área dinámica, articulada con el mercado mundial, mientras el interior era mucho más heterogéneo y predominaba su dificultad para adaptarse al sistema económico mundial iniciado a mediados del siglo XVIII. Allí coexistían y coexisten formas de producción y relaciones productivas no capitalistas con distintas formas de generación y apropiación de excedentes (Ansaldi, 1988).

En las grandes extensiones del Interior, la “*ciudad*” no tuvo incidencia en la construcción identitaria. El sur de Córdoba, las serranías puntanas, el oeste y el sur bonaerense y el vasto territorio patagónico

¹ Diagnóstico de la organización municipal, Programa de Capacitación Municipal, IPAP, 1997. En: Bernazza, 2003.

construyeron identidades territoriales más extensas. Allí fueron conformándose de modo espontáneo unidades culturales que, en el lenguaje común de sus habitantes, se definían como “*pagos*”, concepto más laxo que pueblo o ciudad. Los pueblos originarios y los nuevos pobladores de la pampa y la patagonia se identificaban como pares - o del mismo “pago”- por participar de un espacio demarcado en la percepción de sus habitantes como un ámbito definido aún cuando las distancias que los separaban fueran difíciles de recorrer y las relaciones que entablaran fueran ocasionales y esporádicas.

En el Litoral, en cambio, las colonias agrícolas y los puertos construyeron una identidad local creciente. Así, no sólo Buenos Aires es asiento de una cultura ciudadana reconocida: Rosario, a partir de la importancia de su puerto, también se distingue entre las ciudades santafesinas por un perfil urbano específico, mientras Rafaela sería el prototipo de ciudad surgida a partir de una colonización agrícola.

Sobre esta historia, el pueblo argentino fue conformando una institucionalidad estatal que, asentada en provincias federadas, reconoció y garantizó en cada una de ellas un régimen municipal. Pero a la hora de configurar este régimen, cada provincia siguió un modelo de organización política diferente de acuerdo con su sistema productivo, su ubicación geográfica y su construcción cultural. Cuando hoy en Argentina decimos *municipio*, nos referimos a muy diferentes formas de organización estatal y territorial.²

² Si bien existen diferencias entre estos regímenes municipales, ninguna de las provincias escapa al debilitamiento inicial de este nivel estatal. En 1821 se dicta la ley que suprime los Cabildos, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local que continuaba organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo. El poder territorial se delega en jefes policiales, y se desdibuja tempranamente lo que podría llamarse un "gobierno local". Haciendo referencia a B. Rivadavia, a quien se considera autor de la iniciativa, A. Uslenghi comenta: *"Si bien la organización de los cabildos era defectuosa en cuanto no se atendían debidamente las necesidades de la población, no se estableció un sistema orgánico en sustitución de ellos, lo que no dejó de ser otra de las grandes contradicciones de quien después ha sido considerado, por un sector de nuestros historiadores, como iniciador del proceso encaminado a transformar nuestras instituciones fundamentales."* El autor citado expresa que *"esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se*

Diseño institucional de los municipios

En su *Descripción comparativa del diseño institucional de los municipios argentinos*, Mónica Iturburu, como investigadora del INAP, nos muestra que, a pesar del mandato de la Constitución Nacional que en el artículo 123 consagra explícitamente la autonomía municipal, cinco constituciones provinciales aún no la reconocen: Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires. Según la autora, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, ya que reformó su carta en 1994, con posterioridad a la reforma constitucional nacional que impuso el reconocimiento de la autonomía. En el caso de Santa Fe, Lisandro de la Torre promovió los municipios por convención, surgidos a partir de una asamblea constituyente vecinal, los que quedan consagrados en la malograda Constitución provincial de 1921. Esta decisión pareció desterrar los municipios por delegación, pero los embates políticos sobre aquella constitución y sobre el proyecto derivaron en que la Constitución actual de Santa Fe, promulgada en 1962, no reconozca la autonomía municipal. Santa Fe es, entre las provincias que fijan límite inferior de población para constituir municipios, la que lo fija más alto: 10.000 habitantes. A estas cinco provincias debe sumarse el caso de La Rioja, que consagra la autonomía en 1986 pero en 1998 establece una cláusula transitoria de llamado a convenciones municipales en acuerdo con el Gobierno Provincial.

Esta institucionalidad municipal se complejiza, además, porque muchas provincias definen categorías diferentes de municipios, casi siempre relacionadas con el número de habitantes. Algunas, incluso, reconocen gobiernos locales de menor jerarquía que el municipal: comunas, comisiones municipales o de fomento, con mayor o menor capacidad de elegir sus autoridades y ejercer el poder. En algunas provincias, categorías superiores (departamentos) también cuentan con una institucionalidad específica.

inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales” (en Bernazza, 2003: 2, 3).

No abriremos aquí juicios sobre los problemas de competencias y responsabilidades difusas o superpuestas que esta situación genera. Simplemente, queremos alertar sobre el enorme repertorio institucional que suponen los **2.173** estados que en Argentina llamamos **municipio**³.

Iturburu señala también las diferencias de tamaño de los municipios argentinos. La autora hace responsables de estas diferencias a los diferentes marcos legales, aunque también observa “exageradas diferencias hacia el interior de cada una de las provincias”. Pensemos, solamente, en La Matanza y Tordillo al interior de la provincia de Buenos Aires: dos municipios que responden a la misma legalidad pero que nadie asumiría como dos Estados comparables.⁴

Cuando la Convención Constituyente de Buenos Aires de 1994 acuerda, entre los partidos mayoritarios, dejar para un mejor momento la reforma del capítulo municipal, estaba demostrando que el debate sobre la autonomía municipal y sus alcances podía ser arduo y que, además, podía no prosperar. En Córdoba, donde parecería saldada la discusión sobre la autonomía, se ha puesto en debate la viabilidad institucional y financiera de sus 428 municipios.

Las denuncias permanentes de falta de autonomía en las cinco provincias ya citadas, así como el surgimiento de municipios a partir de mínimos poblacionales tan bajos –la mayor parte de las constituciones establece entre 500 y 2000 habitantes- abren **el debate a dos puntas**: por un lado, están quienes reclaman la **autonomía ausente**; por el otro, quienes alertan sobre la **debilidad institucional** de centenares de municipios jaqueados por los recursos financieros que necesitan para ser viables.

Aún cuando a simple vista parezcan dos cuestiones diferentes, creemos que este es un mismo debate. La Provincia de Buenos Aires, ninguna de sus fuerzas políticas y sociales lo ponen en duda, se debe una reforma del capítulo municipal de su Constitución. Sin embargo, cuando los

³ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un caso particular que no será analizado en esta tesis. La denominada “Ley de Comunas”, al momento sin reglamentar, le otorga un status institucional específico.

movimientos autonomistas bonaerenses ponen en agenda el tema, lo hacen sin hacer referencia alguna a los conflictos que le trae a la provincia de Córdoba la autonomía municipal a ultranza⁵. En la provincia de La Rioja, una cláusula constitucional exige el acuerdo provincial para la redacción de cartas orgánicas, hecho que estaría reconociendo los problemas de sustentabilidad que conlleva la creación de nuevos municipios.

Por otra parte, cuando Santa Fe restringe los alcances de su capítulo municipal en 1962, sin bien está tratando de diferenciarse de la Constitución Nacional de 1949 (que había hecho suyos muchos de los postulados de la constitución santafesina de 1921), al mismo tiempo cierra el debate sobre la autonomía municipal, un tema en el que esta provincia fue precursora a partir de la participación de Lisandro de la Torre en la redacción de la Constitución del 21.

Este debate necesita un reconocimiento del modelo municipal originario, propio de cada región o provincia. Por otra parte, el régimen municipal originario entra en tensión con el paso del tiempo, por lo que las comunidades realizan en cada momento histórico un proceso de revisión y reformulación. Esta revisión y reformulación del régimen municipal no siempre encuentra escenarios legislativos propicios, muchas veces se posterga el debate y se produce un desfase entre el marco normativo y la gestión municipal real. La reforma municipal que se propone en cada momento debe reconocer la historia institucional previa y responder a los intereses y expectativas sociales, mientras los actores institucionales abocados a ella deben prestar especial atención a su viabilidad y sustentabilidad en el tiempo.

En todos los casos, la reformulación de la institución municipal debe reconocer **dos tipos municipales básicos**, razón de las diferencias que se observan entre las provincias argentinas. Diferencias que demuestran que las

⁴ Número de habitantes de La Matanza: 1.255.288. Número de habitantes de Tordillo: 1.742 (Censo Nacional 2001).

⁵ Diario Clarín, 24 de julio de 2006: “Descentralización: en la provincia hay 70 solicitudes para formar nuevos partidos, 12 de ellos en el conurbano. Avanzan en la creación de nuevos municipios para el GBA”. En dicho artículo se expone que “según los vecinos, con distritos más chicos habrá mejor gestión. Por eso, la Cámara de Diputados bonaerense aprobó una comisión que estudiará los pedidos de autonomía. Y fijó los pasos para lograrla”.

propuestas de reforma y las recomendaciones de gestión no pueden ser genéricas ni superficiales.

El municipio-ciudad

En algunos casos, los municipios se definen en la Argentina como un *ejido urbano con o sin territorio colindante*, que generalmente se consagra como tal a partir de una población mínima que dispone la Constitución provincial para darle origen. Este origen en la población, en el caserío que aparece alrededor de una posta, una estación ferroviaria o un paraje fértil, da lugar a un “tipo municipal” que daremos en llamar **municipio – ciudad**: un pasado de aldea es el que origina el “derecho ciudadano” y la ciudad surge como voluntad de los habitantes asentados en un territorio⁶.

Este mito fundacional quizás no sea tan inclusivo ni tan respetuoso de nuestros pueblos originarios como aparenta. De hecho, habrá aldeas y asentamientos humanos menores sin ninguna “ciudad” o “Estado municipal” al que reporten, hasta tanto no se asuman como tal y soliciten su incorporación a la institucionalidad estatal a través de la Legislatura provincial, lo que supone un ejercicio de ciudadanía no siempre habilitado o facilitado.

El municipio - distrito

En la Argentina existen también los **municipio – distrito**: en este tipo institucional, el municipio se origina en un “reparto territorial” que

⁶ En su tesis doctoral, Lisandro de la Torre expone las ventajas de este tipo institucional: *“Las comunas florecientes han dado siempre a las naciones brillo y poderío. España es un ejemplo en su grandeza y en su decadencia. ¿Han estado la Inglaterra, la Suiza, la Bélgica agitadas por las convulsiones que lo ha estado la Francia? ¿Y en cuáles países está hoy la libertad mejor cimentada? No es ciertamente a la Francia centralizadora a quien corresponde el mérito de la mayor perfección constitucional.”* En otro pasaje de su tesis, de la Torre expone: *“Es curioso observar que es en Francia, país donde las comunas en tutela no han tenido jamás ocasión de poner a prueba su capacidad, donde se ha alegado su inhabilidad para dirigirse, mientras que Inglaterra y los Estados Unidos con su suelo cubierto de parroquias, municipios de población exigua, no han sentido jamás la necesidad de ir en ayuda de los ciudadanos incapaces de dirigir sus negocios comunales.”* Lisandro de la Torre aclaró posteriormente muchas de sus reflexiones juveniles, pero su tesis de fondo está aquí claramente expuesta.

reúne dentro de un espacio distrital generalmente a dos o más localidades-ciudades. A partir de esta reunión, alguna ejercerá sobre el resto un liderazgo más o menos controvertido o discutido.

Aquí, el municipio no surge de una “aldea primordial”: no es la voluntad del poblador la que origina el municipio, sino la de un poder central ajeno a él. Este origen no siempre respeta accidentes geográficos o identidades en surgimiento, y las fronteras municipales se trazan a partir de una racionalidad más propia de una conquista que de una organización territorial primaria. En la provincia de Buenos Aires, Huanguelén o Gerli, poblados por los que cruzan demarcaciones interdistritales, pueden dar cuenta de todas las desventajas de este tipo institucional y de los conflictos que genera a posteriori, cuando los distritos colindantes se resisten a la cesión territorial que se necesita para reconocer una nueva localidad o para corregir errores en la delimitación original de los distritos. Sin embargo, debe señalarse también que los municipios distrito quizás garanticen “ciudadanía” cuando este ejercicio es difícil en territorios alejados, aislados o en etapa de poblamiento.

El **municipio – distrito** es un municipio por delegación cuyo origen es una decisión del poder central expresada en una Ley provincial. Sin perjuicio de las debilidades que surgen a simple vista, deben reconocerse algunas fortalezas de esta organización del territorio: se reconoce más claramente su pertenencia a territorios y niveles estatales de mayor escala, en la que se dirime la propiedad, el uso y la distribución de los recursos.

El recorrido de las futuras reformas municipales

Los **municipio –ciudad**, desde los más restringidos a los más laxos, y los **municipios – distrito** deben participar de una reforma municipal que, seguramente, los encontrará en el mismo proceso realizando un recorrido en sentido inverso. En el caso de los **municipios-distrito**, las reformas deberán *acrecentar la autonomía y la identidad de cada localía*. En los **municipios-ciudad**, los esfuerzos deberán focalizarse en *acrecentar la viabilidad*

institucional y financiera, lo que puede incluir la conformación de regiones o departamentos.

Finalmente, ninguno de estos dos regímenes y sus futuras reformas pueden desconocer o soslayar un diálogo con las provincias y el Estado nacional, a partir de la “articulación de soberanías” que desarrollaremos en esta tesis.

5.1.2. Los municipios en la Argentina: tres concepciones.

Los tipos institucionales anteriormente descriptos se corresponden con concepciones en torno al municipio que pueden rastrearse a lo largo de su historia. En este sentido, puede decirse que el Estado municipal “es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales”⁷.

Como en el pasado, estas concepciones se hacen presentes en todas las propuestas de reforma, gestión y administración municipal, por lo que conviene una presentación y categorización que las haga inteligibles. Sin perjuicio de otras categorizaciones más abarcativas, presentaremos las tres concepciones que, a nuestro juicio, subyacen en los modelos municipales que hoy se alientan desde espacios académicos, políticos y de gestión municipal.

La ciudad “toquevilleana”

Una visión *neoliberal* concibe al municipio como una empresa de servicios. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya escala los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la

⁷ Subsecretaría de Asuntos Municipales: Hacia un nuevo modelo de gestión municipal, 1995, en Bernazza, 2003.

prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”.

La ciudad de la democracia participativa

La visión *social democrata* promueve un modelo municipal inscripto en el paradigma de desarrollo local. Este modelo, difundido especialmente en las provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, así como en distintas ciudades argentinas y en toda Iberoamérica, se funda en la movilización de las capacidades y la economía locales a partir de la incubación de proyectos y el diseño de cadenas de valor. Estas propuestas se realizaron en una década de recesión económica y retiro del Estado, por lo que pueden valorarse como propuestas “contraculturales”.

Sin embargo, se ha señalado que el peligro de este modelo es su “desconexión” con la situación real de los distritos: de hecho, sus mentores, exitosos en ciudades situadas en cruces estratégicos y economías sobrevivientes, poco pudieron hacer en distritos de cordones industriales, los que no lograban encontrar un rumbo en las situaciones de emergencia que declaraban los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. En territorios de alta urbanización, se hace más clara la influencia de estos otros niveles estatales, donde se dirimen la política de coparticipación y la política crediticia, entre otras regulaciones económicas. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” y las metodologías de participación ciudadana afines a esta concepción, se vuelven ineficaces en urbanizaciones de alta densidad, al tiempo que debilitan las representaciones legislativas al minimizar el rol de los Concejos Deliberantes, fomentando de ese modo el desprestigio de la política.

Ciudades en nuestra historia y nuestra geografía

Una tercera concepción puede definirse como *situada*, al reconocer que la organización municipal es configurada por los fenómenos sociales y

políticos y que la definición institucional debe tener en cuenta la historia y las prácticas culturales y rutinas que se construyen a lo largo del tiempo.

En este sentido, el modelo situado tiene en cuenta que la estatalidad latinoamericana se configuró *imaginando* patrias nacionales o “patrias grandes”, propias de extensas geografías y pueblos en proceso de organización. En este continente, el Estado nacional fue constructor de sujetos sociales (Oszlak, 1997) a partir de proyectos que se propusieron el poblamiento (“*gobnar es poblar*”), o de proyectos que se propusieron la integración a partir de la participación en la dinámica económica (“*gobnar es dar trabajo*”). La Argentina, desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes y la presencia en los territorios de regímenes municipales. Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de poblamiento y comunicación, así como el proceso histórico particular de cada región, dieron lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaños y tipos institucionales. En algunos casos, los municipios fueron definidos tomando como centro la ciudad, razón por la que hay provincias en las que *los municipios no son colindantes y el ámbito rural es provincial* (Córdoba y Neuquén, con territorio urbano y cinturón rural; o el caso de San Luis y Santa Cruz, donde los municipios sólo tienen jurisdicción sobre el territorio urbano), mientras que en otros casos la sumatoria de territorios de jurisdicción municipal es igual al territorio provincial (Buenos Aires). Asimismo, existen cuatro provincias donde la figura de “distrito” o “departamento” está asociada a la de “municipio” (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto puede convivir más de un “municipio” con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias).

En las provincias donde se consolidó un *modelo distrital*, abarcativo de todo el territorio, se abrieron controversias de límites pero también la posibilidad del *ejercicio de la solidaridad social*, dado que regiones prósperas han permitido el desarrollo y/o la subsistencia de territorios sin recursos del mismo distrito. Sin embargo, este modelo recorre el eje *solidaridad-competencia* en ambas direcciones: la declaración de una “ciudad cabecera” hace que el resto de las ciudades del mismo distrito sean

administradas por “delegados”, una figura legal que no prevé la descentralización de las decisiones y que es motivo de reclamos por desatención.

5.1.3. Diagnóstico de los municipios de la Provincia de Buenos Aires⁸ en la década de los planes locales.

Para adentrarnos en el estudio de la realidad bonaerense, es necesario partir del hecho de que los municipios de la provincia de Buenos Aires no se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente, siendo el gobierno provincial el que les da origen. Actualmente, en el marco de una Constitución Provincial que no reconoce la autonomía a pesar del reconocimiento que la Constitución Nacional hace en su artículo 123, son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades.

La organización municipal asentada en territorio bonaerense reproduce la organización estatal nacional y provincial, aún cuando los alcances de su poder legislativo local estén discutidos en razón del debate aún no saldado sobre la autonomía municipal. Asimismo, el órgano judicial es débil y optativo, ya que el Intendente puede actuar como Juez de Faltas.

⁸ La provincia de Buenos Aires es considerada la “primer provincia argentina”: tiene una superficie de 307.571 km², lo que representa el 11% de la superficie continental de la Argentina. Sin embargo, su importancia económica relativa cuadruplica dicho porcentaje, en virtud de estar asentada sobre la pampa húmeda -la zona agrícola ganadera más importante del país- contando con una extensa costa fluvial y marítima que la conecta con el exterior.

Según el censo nacional 2001, Buenos Aires tiene 13.827.203 habitantes, lo que representa el 40% del total de la Argentina, y cuenta con una población económicamente activa de 9.194.813 personas y una densidad poblacional media de 45 habitantes por km². Pero este dato esconde otra realidad: el 62,8% de los bonaerenses vive en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Este conurbano tiene la mayor densidad poblacional del país después de la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires): mientras en el resto del territorio provincial la densidad es del 16,90 habitantes por km², el Gran Buenos Aires tiene una densidad de 2394,40 habitantes por km². Políticamente, la provincia está dividida, al momento de redactar este documento, en 134 partidos, cuyas cabeceras son las ciudades más importantes de la zona, las que generalmente les dan el nombre. Las ciudades cercanas a la Capital Federal surgieron como asentamientos “abastecedores”, mientras que las ciudades del interior surgieron del poblamiento posterior a la llamada conquista del desierto. El crecimiento demográfico estuvo vinculado a la producción agrícola ganadera, al desarrollo industrial, al comercio exterior y la consecuente actividad portuaria concentrada en la Capital Federal, en relación directa con la distancia a las rutas y redes viales que convergen en ella.

Pero más allá de esta investidura formal, la administración municipal es un tejido complejo, muchas veces anómico e ineficaz. Por un lado, el municipio de la democracia reciente arrastra los problemas del Estado burocrático autoritario, en el que la construcción de laberintos administrativos permitió retener el poder sin actividad política. Por otro lado, el poder del Intendente se ve permanentemente jaqueado por el Concejo Deliberante. El diálogo entre el Departamento Deliberativo y el Ejecutivo está atravesado por los recursos de poder al que puede apelar cada uno, por ejemplo: amenazar con no aprobar el presupuesto, en el caso del Departamento Deliberativo y vetar las ordenanzas, en el caso del Departamento Ejecutivo, serían expresiones del tipo de relación que establecen (Garay, A. y García Delgado, 1986 en Bernazza, 2003: 2).

A su vez, este entramado político tiene dificultades para relacionarse con el entramado burocrático que lo secunda. Es claramente visible un personal de planta que se “adueña” de la gestión en nombre de un saber dado por la experiencia y por la pertenencia más estable a la organización. De ahí que el político se tope con las resistencias que el aparato administrativo ofrece a sus programas y voluntades, mientras el personal estable justifica esta resistencia aduciendo que su fugaz presencia lo inhabilita para tomar decisiones racionales. Amparado en el conocimiento de una normativa cuya aplicación no le despierta dudas ni le sugiere alternativas, el personal de planta prefiere tomar decisiones *per se*. Estas racionalidades opuestas conviven, a su vez, con una lógica tecnocrática dedicada a la confección del presupuesto, al diseño de la arquitectura organizacional, a la elaboración de proyectos urbanos o dictámenes sobre los más variados temas, desde cargos no políticos consagrados por la norma (Juez de Faltas, Jefe de Compras, Contador y Tesorero Municipal) o desde oficinas de planeamiento o asuntos legales (Garay, A.; García Delgado, D, 1986 en Bernazza, 2003: 3).

Otra característica distintiva de los municipios bonaerenses es su limitada capacidad para abordar problemas macroestructurales, cuya resolución se encuentra asignada a los otros niveles estatales. En este contexto, los municipios ensayan una respuesta que los configura: la

incorporación de personal a la planta administrativa municipal, mecanismo que traslada el problema al déficit público (Cormick, H., 1997 en Bernazza, 2003: 3).

Este ofrecimiento discrecional del recurso público más cercano a las necesidades y demandas sociales -ante la imposibilidad o incapacidad de lograr acuerdos de desarrollo económico para la generación de oportunidades laborales- forma parte de un amplio espectro de ofrecimientos discrecionales conocidos con el nombre de *clientelismo* (Bernazza, 2003: 3).

Al no existir mecanismos de convocatoria y selección para el ingreso, el empleado que conoce las vacantes que se producen, solicita a sus superiores el ingreso de los “suyos”. Así, en un marco de información restringida sobre el tema, se genera un alto grado de parentesco entre los integrantes de los planteles estables de las estructuras orgánico funcionales. De hecho, muchos trabajadores municipales creen que existe alguna normativa al respecto⁹. Este fenómeno sustenta la paradoja fundacional de la burocracia municipal: los empleados de planta se arrogan la defensa de la "neutralidad política" de la organización, pero su ocupación tiene lugar por caminos alejados de la racionalidad que se invoca¹⁰.

En cuanto al ofrecimiento de cargos, éste abarca los cargos de planta y los puestos políticos, ya que se puede considerar aquí la estrategia de sumar a los grupos políticos o sociales que colaboran con el proyecto de gobierno a partir de la cogestión.

El clientelismo descrito abarca también los mecanismos de locación de obras y servicios. La forma de operar de los proveedores y contratistas del Estado a nivel nacional y provincial se reproduce en el nivel municipal (Bernazza, 2003: 4).

⁹ Entrevistas con agentes municipales, Informe de Diagnóstico organizacional, municipalidad de Moreno. Convenio de asistencia técnica IPAP-Moreno, 1996.

¹⁰ La caída salarial se refuerza con toda suerte de premios y bonificaciones -por antigüedad, asistencia, dedicación exclusiva, tarea riesgosa- cuya asignación pone en marcha mecanismos clientelísticos internos. Al recurrir a estos mecanismos, se aleja la posibilidad de que los gobiernos locales cuenten con un régimen escalafonario realmente ligado a la calificación y el desempeño.

A partir de consultas realizadas a los equipos de gestión municipal por iniciativa del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) en 1997, es posible conocer las dificultades que se reconocieron en los municipios de la Provincia de Buenos Aires durante la década del noventa. El diagnóstico, presentado en el artículo *Viejos esquemas, nuevos desafíos: gobernar la ciudad* (Bernazza, 2003: 5) se transcribe a continuación:

- ***Ausencia de un plan estratégico de gobierno.*** Estado "predado", donde lo que se gestiona responde a intereses particulares que se apropian de espacios de gestión. En este marco, percepción de llevar adelante acciones erráticas que no responden a un plan preestablecido. El tiempo de la gestión parece agotarse atendiendo cuestiones urgentes e intereses específicos.
- ***Tensión permanente entre la lógica política, la racionalidad técnica y la lógica administrativa, que genera distorsiones en la gestión de gobierno.*** La voluntad política, por su parte, en virtud de múltiples negociaciones y situaciones, no siempre se presenta como un discurso programático fluido.
- ***Organigramas distorsionados, con superposiciones y faltantes.*** Se observa una arquitectura sobredimensionada a nivel de jefaturas intermedias y procesos administrativos complejos que responden a la necesidad de reproducción de la burocracia antes que a una preocupación por la prestación de servicios. Las jefaturas son producto de negociaciones salariales antes que de la necesidad de la organización y por sus características, desalientan el trabajo en equipo.
- ***Ausencia de una propuesta de carrera profesional administrativa***
- ***Gestión económica difusa.*** Desde la Subsecretaría de Asuntos Municipales se señala que "en muchos casos, los gobiernos municipales no tienen idea de lo que cuesta proporcionar los servicios que ofrecen, ni poseen sistemas de evaluación de calidad, ni saben hasta qué punto la prestación satisface a los destinatarios" (Subsecretaría de Asuntos Municipales, 1995).
- ***Problemas de recaudación y bajos índices de cobrabilidad***
- ***Baja productividad***
- ***Sistemas de evaluación y control anacrónicos, de tipo ex-post.***
- ***Participación comunitaria reciente, sospechada por el plantel burocrático y que opera en el marco de la crisis de representación de los Concejos Deliberantes.***
- ***Espacio físico y recursos desaprovechados o mal administrados***
- ***Comunicaciones internas y externas deficientes***

Si bien este diagnóstico fue realizado en 1997, muchas de sus conclusiones continúan vigentes, y la recuperación estatal promovida a partir del 2001 no ha encontrado a los municipios, en términos generales, con avances o mejoras en su gestión que los pongan “por delante” de los estados provinciales o del Estado nacional, aventajándolos en cuanto a la resolución de estos problemas. Lo mismo puede decirse de la crisis de representación de sus Concejos Deliberantes, cuerpos que no pudieron eludir los problemas que enfrenta la democracia representativa a partir de las “ventajas” que supondría la proximidad o vecindad.

5.2. El plan de gobierno de Moreno a la luz de las categorías del planeamiento estratégico.

El retiro del Estado nacional y provincial ha llevado a los municipios a asumir roles en el campo social, del empleo y la producción. También los ha enfrentado a sus crónicos problemas de organización, por lo que se vieron en la necesidad de desarrollar programas de gestión por resultados, incorporando nuevos actores y problemas a su agenda. Este fenómeno se inscribe en el proceso de “localización” de la planificación comentado al inicio de este capítulo.

En este marco se inscribe el programa de desarrollo local que se analizará en esta tesis, contenido en los planes de gobierno 1995-1999 y 1999-2003 del distrito de Moreno, provincia de Buenos Aires, cuyos lineamientos continúan vigentes en la actualidad a través de los planes que lo continuaron. Como categorías analíticas utilizaremos las que corresponden al Triángulo de Gobierno de Carlos Matus y los componentes de la planificación presentados en el capítulo conceptual. A estas categorías sumaremos las presentadas en este capítulo, referidas al espacio que se define -escala- y los problemas concurrentes, así como al enfoque de desarrollo y la concepción municipal subyacente en el plan y el sistema de gestión que se propone. El diagnóstico municipal del IPAP colaborará, también, en el análisis.

Razones para la elección del plan de gobierno de Moreno

Varias razones inducen a la elección del proceso de planificación del municipio de Moreno como referencia de la planificación local. En primer lugar, a partir de un acuerdo de cooperación y asistencia técnica, la Subsecretaría de la Función Pública de la provincia de Buenos Aires y su organismo formador, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), tuvieron una activa participación en el diagnóstico organizacional y la formulación e implementación del plan de gobierno de este distrito¹¹. Por esta razón, se pudo realizar una observación directa de las reuniones de trabajo y de todo el proceso de formulación del plan¹². Este acuerdo, así como los registros que se llevaron, permiten acceder a información relevante para el análisis. Finalmente, la continuidad de la experiencia, desde 1996 hasta la fecha, permite observar cómo impactan los sucesos nacionales en un proceso que no se interrumpió por causas internas.

Para poder situar la experiencia en el contexto nacional, haremos referencia, también, a la planificación local emprendida por el municipio de Rafaela, provincia de Santa Fe, pero al solo efecto de jugar con las diferencias que separan a Moreno de un caso que ha sido evaluado, por el campo académico, como “exitoso”.

A través del procesamiento de la información disponible es posible describir y analizar el proceso de planificación que emprendió el municipio a partir de 1996, con la asunción del Intendente Mariano West. Pero antes de introducirnos en este análisis, creemos necesario realizar una breve presentación del distrito.

Presentación del distrito de Moreno

El partido de Moreno se encuentra ubicado en la región norte de la provincia de Buenos Aires, a 37 km. al oeste de la Capital Federal. Desde

¹¹ En marzo de 1996 se firma el Acta - acuerdo entre la Subsecretaría de la Función Pública y la municipalidad de Moreno para la realización de acciones de asistencia técnica y capacitación.

1947 forma parte del Gran Buenos Aires, cinturón urbano conformado por 24 distritos al que se conoce como Conurbano Bonaerense. Su superficie de 186,13 km² limita al noreste con los distritos de San Miguel y José C. Paz, al este con Ituzaingó, al sudeste con Merlo, al sur con Marcos Paz, al oeste con General Rodríguez y al norte con Pilar (Bernazza, 2001).

Moreno se divide en 144 barrios agrupados en seis localidades: Moreno, la Reja, Francisco Alvarez, Trujuy, Cuartel V y Paso del Rey. La cabecera del partido es la ciudad de Moreno. El Ferrocarril D. F. Sarmiento, la Ruta Nacional N° 5, la Autopista del Oeste, como vías de enlace a la Capital, lo convierten en un distrito donde prevalece el uso residencial del suelo. Quintas de fin de semana, clubes de campo y *countries* conviven con una urbanización "pueblerina" y con urbanizaciones precarias surgidas de un último poblamiento (Bernazza, 2001: 22).

Este distrito forma parte de la *pampa húmeda*, y está ubicado en la cuenca hidrógrafica del río Reconquista, límite natural entre el partido de Moreno y los partidos de Merlo, Morón y Marcos Paz.

Desde la segunda fundación de Buenos Aires, sus tierras se dedicaron a la explotación de ganado vacuno y posteriormente al cultivo de trigo. Desde el siglo XVII hasta nuestros días, el desarrollo urbano ha estado signado por la proximidad a la ciudad de Buenos Aires: poblamientos aislados para la provisión de la gran metrópoli que derivaron en localidades unidas por una urbanización que desdibujó sus límites. Estas localidades conforman hoy un gran conglomerado urbano con fuertes tensiones entre los rasgos de identidad cultural defendidos por los pobladores más antiguos y los que introducen las sucesivas migraciones internas y limítrofes. En cada poblado del distrito de Moreno, la plaza, las viejas edificaciones y los linajes familiares persisten en el nuevo entramado urbano, acentuando la segmentación social.

La etapa rural inicial se vio interrumpida por la etapa de modernización que inauguró el ferrocarril en 1857 y que continuó con la

¹² Como integrante de los equipos técnicos del IPAP, tuve a mi cargo la realización de la asistencia técnica al municipio de Moreno para la formulación de su plan de gobierno.

posterior extensión del ramal hasta las cercanías de Luján. El estreno de la estación Moreno, el 12 de abril de 1860, fue también "el primer ensayo feliz, aunque todavía defectuoso, del telégrafo adherido al ferrocarril en toda su extensión" (Ocampo en Bernazza, 2001: 22). A partir de estos hechos, se produjo el tipo de urbanización que requería el modelo agroexportador primario: el paso del ferrocarril y el loteo de las tierras ubicadas en las proximidades de la estación, dieron origen al distrito (Bernazza, 2001: 22).

Las vías de transporte y comunicación atrajeron a familias de Buenos Aires acomodadas que compraron en Moreno solares para sus residencias de descanso (Ocampo en Bernazza, 2001: 23). El comercio se acrecentó también por ser Moreno una posta obligada en la ruta del oeste. Por estas razones, el poblado de origen rural "tendrá una gran influencia de la ciudad de Buenos Aires y crecerá mirando a ella" (Schreiber en Bernazza, 2001: 23).

Hacia 1862, la diferencia entre el ritmo tradicional de la Villa de Luján y el ritmo adquirido por el pueblo de Moreno a partir de su vínculo con Buenos Aires desembocó en la creación de una nueva unidad administrativa. La ley del Senado de la Provincia aprobada en octubre de 1864 estableció una nueva división de partidos, dando origen, entre ellos, al partido de Moreno.

En un principio, cuatro o cinco familias concentraban casi todo el territorio del distrito, régimen de propiedad de la tierra denunciado por quienes apoyaron en las cámaras legislativas la creación del partido de General Sarmiento en 1889 (Ocampo en Bernazza, 2001: 23). El desarrollo urbano posterior de Moreno se caracterizó por un acelerado aumento de la población que, a partir de la segunda mitad de este siglo, superó considerablemente al crecimiento vegetativo y desbordó la capacidad de contención de una ciudad con instituciones débiles para integrar adecuadamente a los nuevos pobladores.

Como relata la *Historia de los partidos bonaerenses* de la *Revista de Función Pública*, el desarrollo económico local se caracterizó por el asentamiento en la zona de talleres mecánicos y metalúrgicos y empresas

fabriles dedicadas al rubro de químicos, plásticos, panificación, frigoríficos y curtiembres. Estas empresas sufrieron la crisis del sector y la ausencia de procesos de reconversión, y aún en épocas de relativo crecimiento, las plazas ocupacionales locales¹³ no alcanzaron a cubrir las necesidades laborales de la población. Según estimaciones oficiales del período bajo estudio, cincuenta mil personas se trasladaban diariamente a otros distritos para trabajar.

Los investigadores del CEUR¹⁴ señalaban que

...los años cincuenta marcan una profunda ruptura en la organización social de Moreno. La llegada masiva de inmigrantes venidos del interior (los 'cabecitas negras') transforma lo que hasta ese momento era una pequeña ciudad de provincia en un suburbio dormitorio de la periferia extrema. En menos de dos décadas, Moreno se verá integrada al espacio metropolitano. Entre 1950 y 1970, su población crece de 15.000 a 110.000 habitantes. En esta época, el centro de Moreno constituye la zona mejor urbanizada y concentra lo esencial de los servicios y funciones urbanas (estación, palacio municipal, etc.). Es también el lugar de residencia e identidad de una pequeña elite local que se organiza alrededor de los partidos políticos, de los clubes (Rotary, Mariano Moreno) y de la parroquia central (Clichevsky y otros, 1990 en Bernazza, 2001: 25).

La segmentación social a la que hacíamos referencia se profundiza por los problemas de integración entre sectores sociales de diferente origen étnico y cultural. Sin embargo, en algunas oportunidades, las sociedades de fomento y las instituciones lograron proponer actividades que reunieron a viejos y nuevos pobladores. En otras, la integración se produjo a partir de la coordinación de acciones que, en favor de intereses compartidos, realizaron las cooperativas y otras entidades.

¹³ 12.500 según estimaciones de la **Dirección Provincial de Estadística** para el período bajo estudio.

¹⁴ CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales. La cita pertenece a Clichevsky N. y otros: *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*, Cuadernos del CEUR, 1990.

La Iglesia fue una de las instituciones que aglutinó la diversidad cultural original. La jurisdicción de la parroquia central cubría la totalidad del territorio municipal hasta fines de los años cincuenta, cuando la diócesis de Morón¹⁵ decidió la creación de nuevas parroquias. La vida eclesial se multiplicó y, a partir del Concilio Vaticano II, se sumaron nuevos grupos y movimientos. Surgieron comunidades fuertemente comprometidas con los sectores más vulnerables y aparecieron numerosas iniciativas en las parroquias y capillas barriales, donde jóvenes y adultos comenzaron a participar activamente en proyectos integradores (Bernazza, 2001: 25).

Esta capacidad de organización colectiva se observó también en algunos estratos sociales (empleados, pequeños comerciantes, obreros) que, durante la décadas del setenta y ochenta, promovieron acciones de resistencia contra determinadas medidas estatales. Una de las reacciones se produjo contra la circular 1050 del Banco Central, que despojaba a muchos pobladores de sus lotes y de sus ahorros. La sociedad civil también se organizó alrededor de demandas educativas, sanitarias y de infraestructura barrial.

Durante la década del ochenta, la agudización del empobrecimiento puso en riesgo un precario equilibrio social. En las zonas donde se asentaron las familias de las villas erradicadas de la capital y los grupos migrantes, el proceso hiperinflacionario de 1989 limitó los ingresos económicos provenientes de las “changas” y el servicio doméstico. Esta situación dio lugar a un fenómeno social *"condensado en la dolorosa experiencia de los saqueos, que arrojaron una veintena de muertos en el país, la mayor parte de las víctimas, mujeres y niños"* (Feijoó, 1991, en Bernazza, 2001: 32) Santa Elena y otros barrios de Moreno fueron el epicentro de los saqueos ocurridos en la zona oeste. En esa época, algunos grupos familiares decidieron organizar la producción casera de alimentos y, para paliar la situación, el gobierno comunal organizó ollas y comedores populares (Bernazza, 2001).

¹⁵ Actualmente, Moreno es una nueva diócesis junto con el distrito de Merlo.

La ciudad de Moreno, en 1996, comparte las características poblacionales de los distritos del segundo cordón del Conurbano: una población estimada en 359.187 habitantes distribuida en una superficie de 180 km² da como resultado una urbanización del 99,3% del territorio. Casi la mitad de esa población, de origen migrante o nacida en países limítrofes y no limítrofes, tiene menos de 18 años.¹⁶

Moreno reunía también, a mediados de los noventa, las características de la Región 1, según la regionalización asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Informe sobre Desarrollo Humano en la provincia de Buenos Aires 1996*¹⁷: explosión demográfica, deterioro de la calidad ambiental, insuficientes vías de comunicación, inundaciones frecuentes, estructura productiva débil, condiciones de vida con altos índices de NBI, marginación de vastos sectores sociales que problematizan la seguridad, creciente demanda de servicios urbanos, educativos y de salud cuya cobertura es cada vez más conflictiva.

Expresado como índice de desarrollo humano (IDH)¹⁸, Moreno se ubicaba anteúltimo en la escala de la que participaban los 127 distritos tradicionales del territorio bonaerense¹⁹: su IDH era de 0,328, valor que sólo superaba al 0,319 alcanzado por Florencio Varela y que se distanciaba claramente del de Vicente López (0,922) -el más alto de la provincia-, del promedio de la Región 1 (0,537) y del promedio general (0,582).

Moreno presentaba, también, una fisonomía de grandes contrastes. Clichevsky (1990), en su descripción de la ocupación espacial de Moreno, señalaba:

Se yuxtaponen hoy en día cuatro formas de ocupación que coinciden con los niveles socio económicos de la población: la sociedad tradicional, compuesta en lo esencial por los comerciantes, los miembros

¹⁶ **Estadística Bonaerense**, Dirección Provincial de Estadística, 1996.

¹⁷ Esta regionalización es propuesta por Ruby Hernández en **Un modelo de desarrollo regional**, editado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

¹⁸ Este índice, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se construye a partir de indicadores que revisan aspectos relativos a la salud, la educación y los ingresos por habitante.

¹⁹ Con la creación de nuevos partidos, los distritos bonaerenses son, en la actualidad, 134.

de profesiones liberales, los promotores inmobiliarios locales, los funcionarios que residen en el centro o en la zona de quintas, un mundo de quintas de muy alto nivel (con numerosas personalidades del mundo político y artístico). Situados en Rancho Grande, Francisco Alvarez, La Reja y Paso del Rey, los habitantes de los loteos: empleados, pequeños comerciantes, obreros (muchos de ellos trabajando fuera del municipio), a veces reagrupados según su lugar de origen, los habitantes de villas miserias, dispersados en todo el territorio, y de los nuevos asentamientos en Moreno Norte, esencialmente trabajadores ocasionales (servicio doméstico, etc.) (Clichevsky, N. y otros, 1990, en Bernazza, 2001: 26).

En el Gran Buenos Aires, la terciarización de la economía hizo propicio el desarrollo de centros comerciales y administrativos menores conectados entre sí a través del sistema de transporte urbano. Este proceso sustituyó a la industrialización en la creación de puestos de trabajo. Así, las localidades que nacieron con el desarrollo del sistema de transporte fueron adquiriendo vida propia gracias a la expansión de las actividades terciarias y en menor medida secundarias que dieron lugar a una red de centros menores.

En este marco, los municipios de la primera corona que lideraron el desarrollo industrial presentaban una estructura relativamente más vetusta, que los colocaba en situación de desventaja dentro de la reestructuración productiva en marcha. El segundo cordón podía adaptarse mejor a los cambios, aunque la localización de actividades productivas de punta y bien insertadas dependía de la disponibilidad de mano de obra calificada y vías de comunicación adecuadas (Bernazza, 2001).

El proceso de planificación de Moreno a partir de 1996

En diciembre de 1995, asume la intendencia el candidato del Partido Justicialista local, Mariano West, quien pone en marcha un dispositivo de planificación a través de sus propios equipos y de un convenio con la Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires. A

principios del año 1996, el Estado Municipal administraba un presupuesto magro, condicionado por el bajo índice de cobrabilidad de las tasas, que se destinaban en un 80% al pago de haberes. La Administración Pública Municipal, con una planta de 1.755 agentes en marzo de 1996²⁰, era percibida tanto por sus usuarios como por sus funcionarios y empleados, como una planta altamente burocratizada e ineficiente, que prestaba servicios de baja calidad y con integrantes que tenían escasa preparación para llevar adelante las tareas asignadas²¹. Este diagnóstico coincide con el que realizan los autores citados en el capítulo anterior y con el diagnóstico realizado por el IPAP para el conjunto de las comunas bonaerenses.

La modalidad de gestión respondía al modelo burocrático autoritario y a la ausencia crónica de conducción estratégica. Si bien el plantel municipal parecía sobredimensionado en relación con recursos exiguos, también resultaba insuficiente para atender las demandas de los habitantes del partido. En este contexto, el gobierno comunal convocó a sus equipos políticos y técnicos y, con la colaboración de la Subsecretaría de Función Pública, se propuso el diseño de un proyecto municipal.

A ese Estado municipal y a una sociedad escindida por crisis recurrentes, la década del noventa le presentaría un nuevo paradigma planificador. La “aldea local”, el progreso autogestionado de una comunidad más democrática, se introdujo en el imaginario institucional. Entonces, las organizaciones políticas y sociales estaban muy lejos de conformar una red que entrelazara intereses contrapuestos, pero precisamente por ese motivo Moreno necesitaba un proyecto político, una utopía compartida que guiara sus acciones cotidianas, otorgándoles sentido (Bernazza, 2001). La historia mostraría, más tarde, que eso no sería suficiente: la aldea local participaba de un entramado mayor que la contenía, y, tal como se comentará más adelante, fue alcanzada por la crisis del Estado Nación a la que condujo la ausencia de un proyecto a ese nivel.

²⁰ A diferencia del recorte que se realizará en el próximo capítulo, aquí se tiene en cuenta el Departamento Deliberativo. No se considera el Hospital del distrito.

²¹ Diagnóstico organizacional, convenio de Asistencia Técnica IPAP-Moreno.

El proyecto de gobierno de Moreno

Al analizar, para el caso de Moreno, el *Proyecto de Gobierno*, según las categorías tipificadas por Carlos Matus en su triángulo de gobierno, puede decirse que el gobierno municipal inicia en diciembre de 1995 un proceso de planificación que se plasmó en dos planes anuales de gobierno (1997 y 1998) y un plan quinquenal (1999-2003). El plan 1997 hace referencia a los quince primeros meses de gestión: *“En los primeros quince meses de gobierno comunal nos hemos preocupado por implantar un estilo de conducción de los asuntos municipales abierto a toda la comunidad, especialmente dedicado a responder a los requerimientos de los más necesitados, y atento a todas las oportunidades de desarrollo y transformación del distrito”* (Plan de Gobierno 1997).

En la misma presentación aparece la necesidad, por parte del titular del Departamento Ejecutivo, de atender oportunidades que se presenten para dar respuesta a necesidades acuciantes: no será fácil, desde su lugar, comprometerse a organizar los propios recursos, teniendo en cuenta que gobernaba una sociedad y un territorio perdedores en el juego de mercado que proponía el neoliberalismo. La capacidad política, en cambio, se pondrá al servicio de “aprovechar”, dentro de esas reglas, los recursos que puedan traerse al distrito.

En este marco, el plan de gobierno de los años 1997 y 1998 (presentados como planes anuales) fue elaborado según tres ejes de gestión: **Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Desarrollo del Territorio y la Producción**²². Cada uno de esos ejes estuvo orientado por objetivos específicos.

En el **primer eje**, el gobierno se proponía revisar y mejorar la estructura y los circuitos administrativos, para lograr procedimientos ágiles. El fortalecimiento institucional también se lograría con la capacitación de funcionarios y empleados y con el saneamiento de la administración financiera a través del control del gasto, de un presupuesto basado en cargas tributarias equitativas y en la lucha contra la evasión.

El **segundo eje** proponía la implementación de una política social integral, mediante la articulación y apropiación de los programas sociales existentes y la promoción de los espacios barriales participativos.

En el **tercero**, los programas se orientaron a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través de la dotación de infraestructura y de servicios urbanos adecuados. Se concebía al municipio como “el ámbito generador de oportunidades de desarrollo sustentable” en un dramático escenario de desempleo. También se procuraba un nuevo funcionamiento del mercado de lotes urbanos y una mejora del ambiente .

Cada una de esas áreas de acción se encuentra, en los textos, organizada a partir de programas y proyectos de distinta magnitud y complejidad. Sus contenidos hacen referencia a *temáticas centrales, acciones, tareas y estrategias*, descripción que cumple una función orientadora sobre las características generales de cada programa. Los programas están sustentados por documentos técnicos incorporados como anexos en el documento del plan general, en los que se especifican *destinatarios, responsables, recursos, actividades para la comunicación y evaluación* del Plan.

Para fortalecer el desempeño institucional, el Plan pauta programas de Atención al Público a través de Centros de atención municipal; de Información de los actos de gobierno a través del Boletín Oficial, memorias anuales y el uso de otros medios; de Ordenamiento de los procedimientos internos; de Jerarquización de la función pública a través del Sistema de Capacitación Municipal (SICAM) o del apoyo a la finalización de estudios formales de los agentes, especialmente de quienes cursen carreras terciarias con orientación en administración municipal. Estaba previsto también el régimen de retiro voluntario y el programa para agentes próximos a jubilarse. Se realizaron acuerdos con escuelas medias del distrito y con la Universidad Nacional de Luján, para implementar un régimen de **pasantías** en oficinas municipales para sus alumnos.

²² El municipio de Moreno continúa elaborando, en la actualidad, planes de gobierno, según estos lineamientos iniciales.

La Seguridad fue un motivo de interés central, se promovió el funcionamiento del Consejo de Seguridad, el mejoramiento del Sistema de Inspecciones y la elaboración de nuevas normas regulatorias.

En el plano económico financiero, el propósito fue equilibrar el presupuesto y superar la crisis que había dejado al municipio al borde de la cesación de pagos. Se impulsó una gestión tributaria equitativa cuya principal medida fue la suspensión de moratorias. Por otra parte, se intentó simplificar el régimen tributario a través de nuevas alternativas para el pago de servicios y se diseñó un régimen de incentivos que premiara a los contribuyentes con una disminución en sus tasas tributarias.

Para alentar una mayor eficacia en los procedimientos administrativos, se proyectó la elaboración de un Instructivo de Prácticas Administrativas.

Las acciones citadas pudieron llevarse adelante con mayor o menor éxito, pero cobra especial relevancia la programación y posterior concreción de acciones de sistematización de ordenanzas y actos administrativos y la elaboración de códigos con la participación de actores sociales interesados²³. Se promulgó el Código de Faltas, se creó el Juzgado de Faltas y se jerarquizó el cuerpo de inspectores municipales para un control más efectivo de las actividades económicas y sociales.

Por otra parte, el proyecto se proponía el ordenamiento de la vida de las instituciones y entidades de bien público a través de acuerdos con la Dirección Provincial de Personas Jurídicas para gestionar la personería provincial de las organizaciones que surgieran de la vida barrial y comunitaria, meta que pudo cristalizarse al asumir gran parte de la tramitación el propio municipio.

También se establecieron mediaciones ante los otros niveles del Estado y ante prestadores de servicios públicos privatizados a través de la *Oficina de Defensa del Consumidor*.

²³ El Código de Habilitaciones se elaboró con la participación de instituciones intermedias y la realización de una Audiencia Pública en el Concejo Deliberante en octubre de 1998 (Exp. N° 8460/97, municipalidad de Moreno).

El **desarrollo social** se centró en la elaboración e implementación de programas de promoción de la salud y de seguridad alimentaria. El programa incluyó subprogramas de atención primaria. Entre ellos se destacan los de atención de patologías, materno infantil, de procreación responsable, de prevención del cáncer ginecológico, educación para la salud, entre otros. Para la implementación de los programas citados, se previó la incorporación de médicos generalistas residentes y la realización periódica de operativos zonales. En el mismo sentido, el programa Centros de distribución y asistencia alimentaria vinculó la distribución de alimentos con la capacitación sobre nutrición infantil. El financiamiento de estos programas se previó con recursos del Programa Nacional Materno Infantil y Nutrición, PROMIN, así como de la Provincia y el Banco Mundial.

El programa Huertas comunitarias y familiares del INTA y los animadores comunitarios financiados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación potenciarían el desarrollo productivo y social y el programa de seguridad alimentaria. A través de programas del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia, se fortalecería la ayuda directa (entrega de medicamentos y atención de la emergencia habitacional), así como la atención al discapacitado y a la minoridad en riesgo.

La juventud sería acompañada a través del programa Adolescencia y Juventud, con subprogramas dirigidos a promover la integración y desarrollar la capacidad de reflexión, autocontención y autocapacitación. Estos programas promovían iniciativas comunitarias a través de 11 centros Juveniles y su principal objetivo se centraba en la prevención de las adicciones. Para ello, se contaba con financiamiento propio, provincial, del PROMIN y de UNICEF.

El Plan consideraba la coordinación del municipio con la Provincia para la implementación de los programas Tercera Edad, Violencia Familiar, Grupos de Ayuda a comunidades vulnerables y acompañamiento en gestiones judiciales. Asimismo, el programa de Promoción de la Organización Comunitaria sería financiado con aportes de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

En cuanto a la propiedad de la tierra, el Plan proponía la regularización de la tenencia a través de la promoción y organización de escrituraciones masivas en favor de poseedores de lotes. Los recursos provendrían de la Secretaría de Tierras y Urbanismo y se contaría con el apoyo del Colegio de Escribanos. Se estimaba la posibilidad de una venta de mil lotes a familias de escasos recursos sobre la base de donaciones por Ley 11.622.

En materia de política cultural, otros proyectos tendían a la preservación de la memoria, el arte y la cultura.

Para el **desarrollo del territorio y la producción**, se proyectó la ejecución de nuevos pavimentos con fondos de la Unidad Generadora de Empleo, del Fondo Municipal Permanente de Pavimentos y de fondos provinciales. El mejoramiento del alumbrado público se realizaría a través de la concesión de servicios de iluminación con recursos del Tesoro provincial.

La promoción del trabajo, la producción y el consumo, sería impulsada a través de una Mesa de concertación para la producción, que alentaba la participación de representantes de la producción y el trabajo. Además, se proyectaba la generación de empleo a través de los planes Trabajar y Barrios Bonaerenses, el programa País y la Unidad Generadora de Empleo de la provincia de Buenos Aires.

Una serie de proyectos especiales se orientaba al incremento del consumo a través de formas asociativas de compra y distribución. Estos emprendimientos se complementaban con el asesoramiento para el acceso a créditos del Banco Provincia y la capacitación gerencial de los microempresarios a través del programa de promoción de PYMES, subsidiado por el Ministerio de la Producción provincial. El programa incluía el apoyo al desarrollo hortícola, la promoción del comercio exterior y un convenio con la Universidad Nacional de General Sarmiento para la articulación del desarrollo tecnológico con la producción.

Otros emprendimientos se orientaban a la instalación de un Parque Industrial y a la promoción de inversiones para la construcción de un puerto

seco y un centro de transferencia de cargas de camiones. El saneamiento de la cuenca del Río Reconquista, prioritario para la defensa del medio ambiente, se realizaría a través de la participación en el Comité para el Manejo Integral de la Cuenca del Río Reconquista.

Algunos programas financiados con recursos de la Nación, la Provincia y el Banco Mundial promovían la regularización de nuevas urbanizaciones, la incorporación al patrimonio municipal de lotes abandonados y el desarrollo del Complejo Turístico Parque los Robles.

Si bien el documento se sustentaba en sus objetivos generales, el Plan no fijaba metas precisas e indicadores de medición en relación con los avances en el cumplimiento de los objetivos planteados. Todos estos programas tuvieron continuidad, con aproximadamente las mismas características, durante 1997 y 1998.

Si bien no se cuenta con documentos que registren para cada subprograma los objetivos alcanzados, éstos en general siguieron el derrotero de sus pares provinciales, nacionales o internacionales, tanto los exitosos como los que se interrumpieron²⁴. En cuanto a los programas propios, su concreción quedó sujeta a los momentos que atravesó la administración municipal, tal como se comentará más adelante.

El enfoque de los planes 1997/1998

Los programas o contenidos de los planes de gobierno y el testimonio de quienes participaron de su elaboración permiten concluir que la acción de planificación se centró en la organización y coordinación de los programas elaborados por la Provincia, los promovidos por los organismos internacionales y los programas propios. Tal como se expresa en los propios planes, se trataba de **ordenar la voluntad institucional**, antes que de definir formas de articulación con la sociedad y el mercado. Asimismo, se ponía

²⁴ Como caso paradigmático, puede destacarse el programa referido al saneamiento de río Reconquista, a cargo de la Unidad Ejecutora de la cuenca a nivel provincial. Esta Unidad fue desarticulada luego de la crisis del 2001, y el municipio no sostuvo acciones autónomas en la materia. A mediados del 2006, con el fallo de la Corte Suprema que obliga a realizar

especial énfasis en el **fortalecimiento institucional**, con lo que quedaban cubiertos dos de los pasos de la planificación estratégica según los define Daniel Arroyo (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000). Según este autor, “se puede hacer una clasificación de los niveles de planificación de las políticas municipales en cuatro dimensiones diferentes: el **plan de fortalecimiento institucional**; el **plan de gobierno**; el **programa estratégico** y el **plan estratégico**” (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 8).

En relación al fortalecimiento institucional, señala que:

El programa de fortalecimiento institucional tiene que ver con la programación interna de la administración municipal. Se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que presta los servicios. Así, nos encontramos con municipios que buscan informatizar su estructura interna, desarrollar programas de capacitación de su propio personal, cambiar los organigramas, reestructurar algunas áreas, etc. En general, los intendentes evalúan como necesario este primer nivel de planificación, pero en muy pocos casos se lleva a la práctica el plan de fortalecimiento institucional debido a las dificultades internas para implementarlo (conflictos con los sindicatos u ordenanzas poco permisivas a los cambios internos). (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 8).

En el caso de los planes de Moreno, durante los primeros años, el fortalecimiento institucional fue uno de los ejes de trabajo, y en las reuniones de formulación se acordó que éste fuera el paso previo a fórmulas de planificación más participativas.

Con respecto al **plan de gobierno**, el paso siguiente de la planificación, Arroyo argumenta que:

acciones de saneamiento en la cuenca Matanza Riachuelo, el río Reconquista, perteneciente a la misma cuenca, vuelve a entrar en la agenda nacional, provincial y municipal.

El plan de gobierno surge de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. Se trata de un programa no consensuado, sino de las decisiones políticas que van a determinar qué áreas de la ciudad prioriza ese gobierno, por dónde van a pasar las obras públicas, qué perfil se le va a dar a las políticas sociales, etc. El plan de gobierno suele confundirse con el plan estratégico, pero la diferencia fundamental es que en el primer caso no se establecen niveles de consenso con organizaciones sociales o con el sector privado, sino que directamente se aplican decisiones del grupo gobernante. (Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 9)

Los planes de gobierno de Moreno de 1997 y 1998 responden, claramente, a esta definición. Ordenar la voluntad de gestión es una preocupación que prevalece cuando se observa fragmentación administrativa y desconocimiento de muchos equipos municipales de lo que realizan otras áreas del mismo municipio.

Como fortaleza del proyecto, podemos destacar que el documento elaborado para el quinquenio siguiente se inicia con una síntesis de los objetivos alcanzados durante el período 1995-1999, con lo que se inicia una práctica de planificación a partir de la revisión de lo actuado.

Evaluación política del proyecto de gobierno en marcha

Durante los meses de junio y julio de 1999, se llevaron adelante encuentros participativos que aportarían un diagnóstico y el sustento de los contenidos del Plan de Gobierno 1999-2003 (Bernazza, 2001). Estos encuentros tuvieron un claro perfil político. Los “Encuentros de la militancia” se inscribieron en la campaña electoral del año y tenían como objetivo evaluar lo actuado y proponer las nuevas líneas de acción. Estos encuentros tuvieron el propósito de **legitimar** políticamente el plan frente a quienes habían hecho posible, años antes, el triunfo electoral del intendente West.

En principio, los resultados de esos encuentros se expresaron en “Proyectos” en los que las obras públicas tuvieron prioridad. La expectativa de tener una mejor infraestructura urbana fue expresada con claridad:

“vivir en un Moreno donde ir al trabajo, a la escuela o simplemente de paseo no sea una odisea en el barro”.

La falta de trabajo fue una de las principales preocupaciones de quienes coincidían al reclamar,

“...que la gente tenga trabajo digno para planificar su proyecto de vida”.

Las aspiraciones respecto de la Política y el Gobierno se manifestaron a través del deseo de recuperar valores tales como el compromiso y la vocación de servicio:

“Volver a la unidad perdida, a los valores, a la vocación de servicio: vocación de Servicio para acompañar los planes de gobierno. Que los peronistas, aunque militen en distintas agrupaciones, estén más unidos para trabajar proyectos en común. Que el Intendente no cambie como persona y siga teniendo valores humanos. Que nuestros concejales bajen a los barrios y que cuando llevamos inquietudes no tengamos que hacer “banco”. Que los militantes sean más compañeros. Que la militancia encuentre el camino de unidad y que el pueblo vuelva creer en ella. Volver a tener mística. Que nos respetemos unos a otros y que seamos más comprensivos y tolerantes ante un punto de vista diferente” (en Bernazza, 2001).

El reclamo de estos militantes seguramente excedía la capacidad de liderazgo del equipo político de Moreno. Los reclamos de trabajo y educación, y la mística que en otro tiempo tuvo la actividad de gobierno, se veían jaqueados por el escenario nacional, tanto en materia de desarrollo como en la posibilidad de un proyecto compartido.

Respecto de la atención municipal, se hizo referencia al desempeño de agentes y funcionarios:

“llegar al municipio sin trabas y ser atendido de la mejor manera con respuestas claras. Control en atención al público. Responsabilidad y compromiso de los funcionarios para resolver los problemas” (en Bernazza, 2001).

En esta materia, también se propuso la creación de un Foro de Instituciones y se solicitó la recuperación de la figura del Delegado Municipal.

Los jóvenes y los niños fueron el centro de los reclamos en materia de política social:

Crear espacios que alejen a los jóvenes de las dependencias perjudiciales, lugares que permitan su desarrollo y participación. Acciones que permitan el desarrollo de los niños, no sólo en el aspecto alimentario (en Bernazza, 2001).

Otros proyectos hacen referencia a los ancianos, los discapacitados y las mujeres. La acción social fue reclamada también para la preservación de la unidad familiar. La asistencia a los comedores populares, según las expresiones de sus actores, colabora con la alimentación familiar pero al mismo tiempo entorpece la integración familiar cotidiana:

“Que cada niño de Moreno no sea separado de su grupo familiar por un plato de comida”. (en Bernazza, 2001).

El derecho a la salud integral se manifestó en el deseo de una mejor atención y una mayor cordialidad en los centros de atención de salud. En Trujuy, el reclamo consistió en *“que no den números a las 5 de la mañana para pediatría”* (en Bernazza, 2001).

Una de las preocupaciones generales fue la necesidad de otro hospital preparado para la atención de especialidades y la ampliación de los servicios, entre ellos, la rehabilitación de las adicciones.

En el campo educativo, se expresó la necesidad de aumentar el número de jardines de infantes y de crear una Universidad. Se destacó la preocupación por la calidad educativa y la deserción escolar. Pero fundamentalmente se enfatizó en el *derecho y oportunidad de estudio para todos* (en Bernazza, 2001).

También fue unánime en todas las zonas del distrito la necesidad de una mayor seguridad en las escuelas y en las calles:

Que una policía mejor preparada sea creíble y no un mal necesario. Mayor prevención para que sea menos necesaria la represión (en Bernazza, 2001).

En el campo del trabajo, como en el de la educación, la salud y la seguridad, el gobierno municipal y su equipo político no contaban con los resortes que permitieran cambios significativos. En muchos casos, la administración de estas políticas ni siquiera depende del municipio, por lo que **se reclama como deuda política aquello que el gobierno municipal no puede cumplir**. Esta situación forzaría la formulación de ambiciosos programas en el plan siguiente y obligará a los dirigentes a una tarea de *lobby* no prevista por el paradigma de desarrollo local.

El Plan de Gobierno 1999-2003

Este Plan se denomina *Moreno: tiempo de encuentro*. Si bien, los lineamientos de gestión también fueron el Fortalecimiento Institucional, el Desarrollo Social y el Desarrollo del Territorio y la Producción, el nuevo título permite percibir un cambio en el enfoque del Plan. Mientras en los años anteriores los esfuerzos se centraban en ordenar y sistematizar el sinnúmero de programas sociales y económicos, el nuevo plan de gobierno intenta poner su acento en el encuentro de voluntades:

Por lo ya andado convocamos ahora a recrear y transitar un tiempo de encuentro. Encuentro que ponga a cada hombre de pie, que una voluntades, que repare injusticias y postergaciones, que supere

diferencias, que salte barreras, que sirva para realizar lo mucho que queda por hacer (Plan de Gobierno 1999-2003).

El plan refería al funcionamiento de un Consejo Municipal de Planificación y Gestión. Entre los propósitos, el fortalecimiento del Estado “necesario y presente” ocupaba el lugar central y requería de objetivos claros, instrumentos eficientes y capacidad para suscitar la participación y la organización social. La conciencia de la situación real de exclusión y pobreza fueron el punto de partida:

“Tenemos claro que nos toca actuar junto a quienes más sufren la exclusión y la pobreza. Ese es el desafío que asumimos y lo hacemos con la convicción que nos da concebir al hombre eje del desarrollo y parte de una sociedad más justa. La lucha hacia ella es nuestra y de toda la sociedad (...) multiplicándonos como nunca a favor de la infancia, la familia, quienes padecen hambre y todos los grupos vulnerables. Queremos apostar a la capacidad de nuestro distrito para producir transformaciones importantes en sus condiciones urbanas (...) Toda transformación en el territorio supone también mayor actividad productiva, y aumentar la producción es atacar la pobreza y el desempleo.” (Plan de Gobierno de Moreno 1999-2003).

Dentro del eje **Desarrollo del Territorio y la Producción**, Moreno se proponía el primer *tiempo de encuentro con la ciudad y sus barrios*, avanzando en el desarrollo y el equipamiento urbano.

Igual que su antecesor, el plan se proponía enfrentar el problema de la ocupación y la tenencia de la tierra, integrando los barrios nuevos con el Moreno histórico en un único pueblo.

Para ello se elaboró un segundo Plan Urbanístico de saneamiento hídrico, pavimentos y alumbrado; se impulsó la continuación de la Autopista Presidente Perón hasta Punta Lara y el aumento de las redes viales secundaria y terciaria.

La transformación del área central sería definida, según los propósitos del Plan, con una consulta pública a vecinos, comerciantes, pasajeros y empresarios para superar un perfil urbano degradado, la falta de identidad, de control, de seguridad y las barreras entre las áreas norte y sur. El eje del proyecto fue el nuevo Centro de Tránsito de Pasajeros, que permitiría mejorar el intercambio diario entre el transporte ferroviario y el automotor. Todas estas obras se realizarían a través de convenios entre la municipalidad de Moreno, la Secretaría de Transporte de la Nación, el Ente Nacional de Bienes Ferroviarios y la Empresa Trenes de Buenos Aires.

El sistema vial se incluiría en el *Plan Integral de Seguridad Vial*, a fin de proveerlo de las señalizaciones horizontales y verticales y “lomos de burro” alineados al Código de Espacios Libres de Barreras Arquitectónicas.

Uno de los propósitos centrales de esta etapa consistió en la recuperación de la tierra abandonada. El crecimiento a través del loteo extensivo y sin control condujo, entre 1947 y 1980, a la formación de barrios aislados e inconexos con serias dificultades para acceder a los servicios. Si bien los bajos precios de la tierra permitieron a miles de familias el acceso a la vivienda propia, la lucha por mejores condiciones urbanas persistió a lo largo de décadas. Por eso el Estado municipal se propuso realizar acciones judiciales que permitieran trasladar al uso privado o público cerca de 2.000 inmuebles abandonados cada año.

El Plan también preveía continuar con la recuperación del espacio público, en un proceso urbanización que contemplara la vida comunitaria y los espacios compartidos.

El impulso al desarrollo se concebía asociado al de la preservación del medio ambiente a través del saneamiento del Río Reconquista, programas de educación ambiental, de capacitación sobre normativa y gestión ambiental, y de control del impacto ambiental, así como programas de higiene urbana.

El segundo eje se orientaba a **la producción y al trabajo** y partía de la necesidad de unir en un proyecto común a los sectores más dinámicos del sistema productivo con los más desfavorecidos. Se preveían

emprendimientos colectivos de economía informal como el trueque y las microempresas, al tiempo que el municipio se proponía atraer las inversiones y promover todos los circuitos económicos a través de incentivos y la creación de puestos de trabajo para desocupados, jóvenes y mujeres excluidos del mercado laboral.

Con la recuperación del valor de las tierras del Parque Industrial, también previsto por el Plan anterior, se crearía un Fondo de incentivo Financiero para pequeñas microempresas o Banco Social capaz de estimular el desarrollo de proyectos productivos a mediano plazo, orientado especialmente para los jóvenes. El programa preveía que en un lapso de 5 años se daría asistencia técnica y financiera a 3.000 emprendimientos.

El Plan apoyaba la competitividad empresarial y la búsqueda de mercados, incluso en el exterior. Se crearía un servicio de empleo, de orientación permanente y capacitación para la inserción laboral. Una educación flexible y de corta duración para adultos colaboraría con la inserción laboral en sectores productivos potencialmente empleadores y con la generación de auto-empleo. La Escuela Agraria y el Centro Cuartel V serían fortalecidos para la realización de esa capacitación. El Consejo Municipal de la Educación y el Trabajo sería el sostén de estas propuestas.

Respecto del pleno empleo, el Programa Municipal de Empleo fijaba como meta a cumplir entre 1999 y 2003, el pasaje de empleados transitorios a permanentes y el fomento de actividades que en un futuro pudieran continuar sin el financiamiento del Estado.

Por su parte, el turismo continuaría siendo un área a fortalecer a través de la promoción de proyectos residenciales en tierras vacantes aledañas a la zona turística.

Los propósitos para el **Desarrollo Social** se expresaban cuidadosamente en el Plan:

En 1999 nuestra preocupación central está puesta en constituir espacios zonales para la gestión eficiente de la política social y el protagonismo de las organizaciones barriales. Las actividades

específicas de los programas confluirán en esta estrategia de construcción zonal, articulando y complementando sus acciones para una mejor optimización de los recursos humanos y materiales. Mejorar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de los programas es uno de nuestros objetivos permanentes (...) La descentralización permitirá una mayor proximidad con la comunidad para captar las necesidades, especialmente de quienes menos se hacen oír y más apoyo necesitan. El diagnóstico y la planificación permanente permitirán establecer prioridades claras y asignar mejor los recursos existentes (Plan de Gobierno de Moreno 1999-2003: 14).

El *encuentro en una comunidad para todos* se sostendría en el afianzamiento de los vínculos sociales y una disminución de la conflictividad social. Para ello el municipio se comprometía a la renovación permanente del equipamiento policial con esa orientación, la mejora en la infraestructura urbana, la conformación de redes barriales de comunicación, el fortalecimiento de los foros de seguridad y el estímulo a su formación en los barrios más desprotegidos. Se planteó la creación de un Sistema de Seguridad Municipal para emergencias y la promoción de un cuerpo policial capacitado y cercano.

En el área de la Salud, se preveía la creación de un Hospital Materno Infantil de Trujuy. Como en los planes antecedentes, se proponía el fortalecimiento de la red de atención primaria a través de la descentralización de los servicios, con centros cabecera por zona y centros barriales capaces de cubrir las necesidades de asistencia, promoción y prevención.

Para la promoción de la salud, se proponía la consolidación de una red de emergencia municipal y una red de agentes comunitarios y trabajadores sociales. Se proyectaba también una red de acompañamiento a las embarazadas, un Centro regional de excelencia en prevención y asistencia del SIDA, y la continuidad de los programas iniciados en el período 1995- 1999: Materno Infantil, Procreación responsable, etc.

Los jóvenes constituían la prioridad del Plan: se estipuló la creación de la Casa de la Juventud, la promoción de los Centros Juveniles Barriales, la integración juvenil en programas sociales, deportivos, culturales, de empleo y en el régimen de pasantías. En estos programas se pautaban como metas la participación de 3000 jóvenes en actividades de sensibilización para la prevención de riesgos sociales y la participación de 10000 jóvenes en campañas y jornadas solidarias.

El “desarrollo humano con integración familiar” fue medular en el Plan. Los programas masivos de asistencia alimentaria a niños, madres embarazadas y grupos familiares debían promover el fortalecimiento de la autonomía, las capacidades y las habilidades de las familias para la administración de los recursos que percibían.

Para atender las situaciones de violencia familiar, el plan proponía programas de mediación comunitaria, la continuidad del programa Vínculos y la puesta en marcha de Casas Solidarias de amparo familiar.

Se daría continuidad a los programas de integración de la tercera edad así como al propósito de lograr una vivienda para cada familia a través de la incorporación de la tierra ociosa al patrimonio municipal.

La memoria histórica y cultural sería fortalecida a través de la reconstrucción de la historia de los barrios de Moreno con la participación de grupos juveniles, la integración de diferentes expresiones culturales, la ampliación de los museos, el apoyo a ferias artesanales y la recuperación de edificios históricos.

Dentro de los lineamientos del Plan, la creación de una Escuela de Formación Ciudadana se proponía como meta el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad a través de la formación permanente de sus dirigentes sociales y políticos.

Para afianzar los vínculos y la comunicación solidaria entre las diferentes organizaciones intermedias y el Estado municipal, el Plan proponía su institucionalización y legalización a través de la personería jurídica, la organización de encuentros generales de intercambio, el

acompañamiento de las gestiones ante organismos públicos y privados y el asesoramiento contable y la capacitación para el fortalecimiento institucional.

Bajo la consigna “un gobierno cercano”, serían redimensionados los Centros de Atención Municipal, el Servicio de Atención a la Comunidad, la Oficina de Información y Reclamos, y las Audiencias Públicas con el Intendente.

Un nuevo modelo de gestión, basado en un mayor compromiso de los agentes municipales con los ciudadanos, se profundizaría con la capacitación permanente y la evaluación de desempeño. Se afianzaría el sistema de Capacitación Municipal (SICAM), se pondría en marcha el sistema de Carrera Profesional Administrativa Municipal (SIPAM) y los concursos para cubrir los cargos de la estructura orgánico funcional. El Sistema de Pasantías Universitarias y de Nivel Medio sería profundizado y desarrollado bajo la concepción del agente estatal como servidor público.

El Plan preveía la modernización de los sistemas de información considerando que “la información constituye un insumo esencial para la toma de decisiones racionales y planificadas. Por eso el Municipio se encuentra en un proceso de informatización total de sus dependencias que asegurará una atención más ágil y confiable de los contribuyentes y vecinos” (Plan Quinquenal de Moreno 1999-2003: 50).

La política tributaria se centraba en dos ejes fundamentales: la búsqueda de la mayor equidad fiscal y la búsqueda del mayor consenso para alcanzar un pacto de reciprocidad entre el estado municipal y los vecinos. Se proponía continuar con la disminución de tasas en sectores desfavorecidos así como en pequeñas empresas. El pacto fiscal con la gente, al que aludía el Plan, consistía en fortalecer la capacidad de financiamiento del Estado a través de “una conducta tributaria cumplidora” por parte de los contribuyentes (Plan Quinquenal de Moreno 1999- 2003: 52). Entre las medidas más importantes se pueden citar el desarrollo de instrumentos de fiscalización selectivos, la unificación en una cuenta única de todas las obligaciones de un mismo contribuyente, la simplificación de los

procedimientos, la clasificación equitativa de los contribuyentes y la modernización tecnológica.

Respecto de la participación social y ciudadana, el Plan finalizaba con un título significativo: *Moreno, un pueblo protagonista*. Como contenido propositivo, señalaba que los alcances obtenidos hasta 1999 fueron el resultado de una “planificación responsable” orientada a dar respuesta a las demandas, aspiraciones y propuestas de la comunidad. Por eso, el nuevo *tiempo de encuentro* debía crear *las condiciones necesarias para incluir a la sociedad entera y activamente planificando su futuro* (Plan Quinquenal de Moreno 1999-2003: 55).

El enfoque del Plan Quinquenal

El Plan Quinquenal 1999-2003 de Moreno continúa muchas de las líneas de trabajo previas, pero avanza sobre sus predecesores al poner mayor énfasis en la articulación interinstitucional y social. Puede observarse la definición de espacios de concertación y diálogo, así como la definición de **programas estratégicos**, tal como los define Arroyo:

El programa estratégico es un tercer nivel de planificación y requiere dos condiciones básicas: a) un acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le va a dar identidad al territorio (por ejemplo priorizar el turismo, el desarrollo de polos productivos, una política de infancia, un programa de creación de microemprendimientos, etc.) y b) el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le puedan dar legitimidad a este programa. (Arroyo, en Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 9)

Sin embargo, por razones que expondremos más adelante y a pesar de los propósitos que el documento del plan expresa, no alcanza a convertirse en un plan estratégico:

El plan estratégico supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de

potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región. Un plan estratégico apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una comunidad, surge de un diagnóstico integrado y de una visión compartida (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica) y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio (...) No cualquier municipio esta en condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (Arroyo, en Bernazza, Juara, Arroyo, 2000: 10).

Quizás esta definición de **plan estratégico** esté inscripta en la “trampa de la escala” que comentaremos a continuación, y tal vez por ese motivo, ningún plan local pueda alcanzar el status que esta definición propone.

El campo temático y el recorte temporal del plan. La escala en el centro el debate.

Tanto los planes anuales 1997 y 1998 como el Plan Quinquenal se formulan como planes integrales, poniendo énfasis en la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la comunidad. Sin embargo, y a pesar de este esfuerzo integrador, es dable destacar que el campo temático está cruzado por los planes focalizados que propusieron la Nación y la Provincia. Contra los propios esfuerzos inclusivos, el eje institucional asume los retiros voluntarios o las jubilaciones anticipadas como política de personal, en virtud de leyes provinciales y nacionales que así la pautaban. Del mismo modo, los proyectos destinados a la población en situación de vulnerabilidad, los de asistencia alimentaria y empleo transitorio, así como los territoriales, no pudieron “independizarse” de los programas que, sobre la materia, propusieron el nivel provincial y nacional a partir de las recomendaciones de organismos internacionales de crédito.

El recorte temporal fue anual en los dos primeros casos, y quinquenal en la tercer experiencia. Estos planes así diseñados pueden considerarse de mediano plazo, lo que se corrobora en algunas de las metas establecidas: en materia de Salud, para el quinquenio 1999-2003 se estimaba la creación de 31 salas de atención primaria y la remodelación de otras ya existentes. Otras de sus metas fue la reducción de la tasa de mortalidad infantil al 21‰ y la mortalidad materna al 4‰, y la disminución de la desnutrición en un 30% a través de la promoción de la lactancia y la provisión de complemento alimentario familiar al 60% de la población con NBI.

En cuanto a la escala social-territorial, el recorte local de los planes de Moreno fue, antes que una opción, la única alternativa posible. Su propuesta “contracultural” con respecto a la ideología imperante, se sostuvo a través del fortalecimiento del propio territorio, aprovechando las oportunidades que ofrecía la programación focalizada provincial y nacional. Creemos que entre las categorías que tipifican un plan -enfoque, tema, tiempo, escala-, la escala es la categoría que más afectó esta experiencia. Como veremos más adelante, esta escala limitó la viabilidad de un proyecto que no presentó debilidades en su enfoque y configuración.

Como otras propuestas del período, los planes de Moreno definen un recorte espacial y un sujeto planificador distrital en los que radica su limitación: el distrito es una subdivisión política territorial que no se corresponde con una comunidad de base étnico-cultural, económica y social capaz de garantizar su reproducción (Pirez, 2004).

Se ha comentado que la ocupación del territorio de Moreno participó del fenómeno de conurbación de Buenos Aires y del proceso migratorio interno y externo. Como señalábamos en el debate sobre la escala de la planificación, una comunidad imaginada o simbólica, como dimensión menos precisa y más subjetiva, debe sustentar los planes locales tal como el concepto de “Nación” sustenta proyectos de escala nacional. Pero Moreno encuentra a cada paso dificultades para alcanzar la cohesión que necesariamente exige un proyecto compartido, al ser un distrito que recibe en forma permanente nuevos pobladores con su carga identitaria y cultural.

Esta cohesión que el proyecto del gobierno de Moreno convoca e invoca tantas veces a través de contenidos y propósitos abarcativos de diferentes aspiraciones, no puede resolverse en forma endógena, dado que las respuestas a este fenómeno migratorio y la construcción de una identidad ampliada exceden al propio territorio.

Tal como señalábamos en el debate sobre la escala de la planificación, el desarrollo social, económico y cultural de una población necesita está condicionado por el contexto regional y nacional. Los planes municipales no pueden suplir la ausencia de una decisión política nacional de promoción del desarrollo con integración regional y equidad social.

El dilema de la escala atraviesa todos los componentes de la planificación gubernamental. Si bien los contenidos propositivos de los planes de Moreno expresan los anhelos y expectativas de la comunidad local, podemos afirmar que esas aspiraciones son compartidas por los habitantes de la mayoría de los distritos del conurbano bonaerense. Por otra parte, los objetivos referidos al desarrollo que estos planes expresan sólo pueden lograrse a partir de una política regional desarrollada por un centro estatal de mayor escala, tal como sugiere la “ley de Ashby”: a problemas complejos, sistemas complejos (Boisier, 2001).

Los otros componentes del triángulo de gobierno, la **capacidad de gobierno** así como la **governabilidad**, se muestran aún más sensibles a la paradoja de la escala.

La capacidad de gobierno

Respecto de la capacidad de dirección de la planificación y de los equipos de gobierno, Moreno instala dispositivos de planificación a través del Consejo Municipal de Planificación y Gestión.

El Consejo fue creado para el desarrollo e implementación del Plan de Gobierno y para la formulación, revisión y evaluación de las políticas del departamento ejecutivo así como para la concertación con el Estado provincial y nacional. A partir del plan quinquenal, esta unidad organizativa,

presidida por el Intendente Municipal, estaba integrada por los funcionarios del gabinete, responsables de las acciones en cada uno de los ejes de la gestión municipal y contemplaba una Coordinación General, un Coordinador por Eje Programático y un área de apoyo (Plan de Gobierno 1999-2003).

Además, el Sistema de Capacitación Administrativa Municipal previó la formación permanente de los agentes y funcionarios municipales, a través de cursos propios y actividades pautadas con el IPAP y diferentes Universidades.

Con anterioridad, se hacía referencia a que la variable capacidad de gobierno refiere a la constitución de equipos reunidos alrededor de un proyecto común. En el caso del Municipio de Moreno, desde 1995, el conductor político del proyecto es Mariano West, quien llega al poder luego de una intensa lucha interna en su propio partido, del que finalmente es candidato en las elecciones generales. El liderazgo de West, basado en este triunfo, amplió sus bases iniciales (la agrupación *Pueblo Libre*), sumó voluntades políticas enfrentadas, y logró la constitución de un gabinete propio, sin necesidad de una “convivencia” entre sectores a partir de alianzas intra o extra partidarias²⁵. Este liderazgo es el que ha permitido el proceso de planificación, y este proceso, dialécticamente, fortaleció al líder. Sin embargo, este liderazgo no alcanzó a plasmarse a nivel regional aún cuando se lo propuso²⁶, y por ausencia de alianzas intermunicipales, el oeste del Conurbano aparece como una región dispersa y fragmentada, afectando los objetivos del proyecto (Arroyo, Bernazza, Juara: 2000).

Esta situación vuelve a poner en debate el dilema de la escala. La necesidad de ampliar las capacidades de gobierno y saltar los límites que impone un espacio distrital se demuestran también en la importancia que tuvo para el proyecto la actuación como legisladora provincial de una dirigente de Pueblo Libre. Para promover el desarrollo productivo, Patricia

²⁵ Sólo la presidencia del Concejo Deliberante fue acordada con agrupaciones que lo acompañaron.

²⁶ En su segundo mandato –el del plan quinquenal–, el intendente West declara como objetivo de su gestión la creación del corredor oeste, el que no llega a plasmarse institucionalmente.

Jorge, integrante del equipo municipal de Mariano West que accede al Senado Provincial, presenta el proyecto ALAS, el que se aprueba como Ley N° 13.136 de promoción de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia, las que resultarían beneficiadas por la exención del Impuesto a los Ingresos Brutos, incentivos emanados de un Fondo de la Economía Social y créditos provenientes de la Banca Social. Presentada en julio de 2003 y publicada a fines de ese mismo año²⁷, se encuentra aún sin reglamentar, por lo que este proyecto aún no puede implementarse. Los proyectos de desarrollo, ya no quedan dudas, necesitan decisiones que transitan por otras escalas.

La escala y el problema del presupuesto

El problema de la escala repercute en otro indicador de la *capacidad de gobierno*: la vinculación entre los objetivos de un plan y el presupuesto. Como hemos señalado, el municipio de Moreno contaba inicialmente con un presupuesto magro y, en razón de ello, uno de los propósitos fundamentales del Plan fue el estímulo a la contribución responsable, a una cultura “cumplidora” y a una distribución más justa de la carga fiscal. Si bien estos esfuerzos colaboraron, la mayoría de los programas fueron financiados con fondos de programas provinciales y nacionales, fondos de coparticipación y fundamentalmente con fondos provenientes de créditos de organismos internacionales.

Es importante citar los presupuestos de los años 1997,1998,1999 y 2000, porque podemos observar en ellos la correlación entre los objetivos del Plan de Gobierno y el financiamiento previsto. Sin embargo, resulta evidente en los presupuestos, como en el documento del Plan, que los programas estratégicos –según la caracterización de Arroyo- necesitaron, invariablemente, de **financiamiento externo a la propia comuna**.

Como ya hemos señalado, el programa Promoción y regularización de las nuevas urbanizaciones se realizaría con fondos de la Nación, la

²⁷ Publicada el 30/12/03, Boletín Oficial N° 24856.

Provincia y el Banco Mundial; mientras que el programa de incorporación al patrimonio municipal de lotes abandonados, el de forestación masiva y el de desarrollo turístico, se financiarían con recursos de la cooperación internacional. El área de transferencia de transporte se ejecutaría con recursos del Banco Mundial.

Los datos que acabamos de mencionar evidencian una capacidad de gobierno que, aún aplicando una política fiscal rigurosa, no alcanza a financiar de modo autónomo su proyecto. El nuevo paradigma de planificación estatal, basado en la autonomía y la localía, presenta aquí sus contradicciones. Los municipios enfrentan, en una soledad que conmueve, responsabilidades para las que no están preparados, y sus Estados quedan a merced de intereses particulares y de reglas de financiamiento que no controlan. Cabría preguntarse si los proyectos municipales de ese período sólo intentan sobrevivir en un sistema neoliberal que no gobiernan, pero ello no surge en sus propuestas, que en ese caso se hubiesen convertido en denuncias. Proyectar los coloca en la paradoja de programar lo que no están en condiciones de sostener.

La profunda crisis económico-social e institucional que se manifestó trágicamente en diciembre de 2001 encontró a las ciudades en el mismo proceso de movilización, al compartir la misma situación límite en sus condiciones materiales y culturales de vida.

La drástica salida de la paridad cambiaria, la devaluación compulsiva de la moneda, la retención de los salarios y la cesación de pagos detuvieron el proceso de endeudamiento, pero los municipios ya estaban altamente comprometidos por deudas que debían afrontar en dólares. La negociación con los organismos internacionales de crédito no pudo afrontarse por separado, y la necesidad de encontrar una salida política al problema, los “regresó” abruptamente a la comunidad nacional.

El debate sobre la pesificación de las deudas municipales ya ha sido expuesto, pero es importante señalar que Moreno, cuyo estilo de gobierno demuestra una adscripción inobjetable a las recomendaciones de planificación del desarrollo del período, fue alcanzado por el problema del

mismo modo y con la misma virulencia que municipios del conurbano y el interior que llevaban adelante administraciones tradicionales.

Los organismos internacionales de crédito y las medidas referidas a la devolución de préstamos en dólares **no hicieron ninguna diferencia ni otorgaron ventajas especiales a quienes habían seguido las recomendaciones sobre promoción del desarrollo local**, hechas no sólo por la comunidad académica sino también por los organismos de crédito, sobre todo el BID. En este contexto, cobra especial significado el alegato en favor de los municipios de la diputada nacional Beatriz Leiva, pronunciado en diciembre de 2004 al presentarse el proyecto de ley de pesificación de deudas municipales, porque devela el problema de la escala al que hacíamos referencia. Si bien este alegato ya ha sido presentado, reiteramos el párrafo dedicado a “la paradoja de la escala”:

Como ya lo mencionamos, (los municipios) no fueron consultados -ni lo serán nunca- para definir el tipo de cambio o las políticas macroeconómicas del país. Pretender que los municipios paguen como si nada hubiese pasado en la República es permitir que el hilo se corte por lo más delgado, y por ende es una gran injusticia. No se trata de cualquier crédito, porque quien promovía este endeudamiento, a través de contratos de subpréstamos, era el Estado nacional, argumentando la conveniencia de sus tasas y plazos.

La gobernabilidad

Definíamos la gobernabilidad como una categoría que refiere a la relación entre las variables que controla y no controla un actor. Entendemos por gobernabilidad democrática la “capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad” (Ansaldi, 1995: 2). Esta gobernabilidad se quebró con los sucesos de diciembre de 2001, los que evidenciaron el límite del modelo.

Como señalaban Catenazzi y Resse “en todas las experiencias argentinas, los procesos de ajuste macroeconómico no sólo están produciendo la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria (especialmente de los sectores más pobres) sino que afectan la gobernabilidad del propio territorio. En este contexto, las autoridades e instituciones comunales han tomado conciencia de que con un Estado "en retirada", tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías locales han sido afectadas gravemente por procesos y decisiones estructurales que están fuera del alcance de lo local.” (Catenazzi y Resse, 2001: 7).

Así, el municipio de Moreno también se mostró sensible a la crisis y, como la mayoría de los municipios del conurbano, se encontró sin respuestas frente “al proceso y las decisiones estructurales” fuera de su alcance.

La participación

La categoría de la gobernabilidad se hace más inteligible si recurrimos a algunos componentes que la definen, tales como la participación, la comunicación y la legitimidad.

La *participación*, en Moreno como en otros municipios de la región, fue un “instrumento metodológico y una herramienta de gobernabilidad” (Catenazzi y Resse, 2001: 11) para la viabilidad del proyecto. Gradualmente, el Estado y la sociedad civil asumieron y compartieron pactos sociales así como las decisiones sobre las prioridades y la evaluación del proyecto.

En cuanto a la legitimación, Moreno había logrado integrar al proceso de planificación a su Concejo Deliberante²⁸. A pesar de la

²⁸ Es importante destacar la participación del Concejo como institución municipal que legitima políticamente los proyectos y que representa a la sociedad civil. Su participación requiere de concertaciones que acompañan las deliberaciones públicas. La década del noventa se caracterizó por proponer formas de democracia semi directa que desconocieron

deslegitimación de este Cuerpo, la mayoría del oficialismo y la retención de la presidencia en manos de una agrupación afín a Pueblo Libre, colaboraron para que este Cuerpo funcionara como una caja de resonancia del proyecto de gobierno.

Los encuentros participativos fueron también canales de mediación entre la sociedad civil y el Estado, y cabe resaltar el llamado a audiencia pública para la redacción de la ordenanza referida a la habilitación de comercios en 1998. Como ya se ha comentado, la *participación* también fue especialmente significativa en la evaluación política previa a las elecciones de 1999.

Además, el municipio había logrado instalar una práctica habitual de *comunicación* de su gestión a través de su página web, un boletín electrónico y de la puesta en marcha de un sistema georreferenciado de información fiscal. La difusión normativa a través de la Biblioteca Legislativa y el Boletín Oficial daban publicidad a los actos de gobierno, hizo más fluida la comunicación entre la comunidad y su gobierno.

Sin embargo, un plan estratégico de mediano y largo plazo surge de un diagnóstico integrado y de una visión compartida y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio (Arroyo, Bernazza, Juara, 2000). El Plan de Moreno, aunque se lo propuso, no pudo lograr este acuerdo desde su capacidad de gobierno. Un proceso de planificación técnicamente cuidado y con un fuerte liderazgo hacia el interior del gobierno no pudo contener las necesidades elementales de los sectores populares.

Las dificultades de concertación con los sectores productivos en el momento del derrumbe de la economía nacional, así como el número de

el funcionamiento de este cuerpo, proponiendo incluso la participación ciudadana a través de Foros o de Asambleas Municipales, como “instancias más representativa de decisión política a nivel local” (Grupo Sofía, 2000: 24). La negación de las instituciones de representación, en nombre de su crisis, tampoco fue un fenómeno casual, y la seducción que producen las propuestas de democracia directa colaboran con esta crisis de legitimidad.

personas integradas al sistema social a través de programas de empleo precarios evidenciaron, en los hechos, el límite de un paradigma.²⁹

Moreno será, junto con San Miguel, uno de los epicentros de una insurrección que se dio simultáneamente en más de veinte distritos del Gran Buenos Aires y en 11 provincias argentinas:

A la madrugada la gente se reunía a lo largo de los comercios de la ruta 23 entre San Miguel y Moreno en lo que los medios de prensa definieron como una "tensa vigilia" (La Nación on line, 20/12/01). Allí, al mediodía del miércoles "grupos de encapuchados dieron el grito de avanzada. Y en menos de una hora el barrio Trujuy fue tierra arrasada." La crónica indica que en su mayor parte eran menores de edad y mujeres con bebés en brazos y que sólo detrás venían los hombres. La ruta 23

²⁹ En el año 1995, se observaban en Moreno las primeras condiciones críticas en el mercado de trabajo, relacionadas con la desocupación en las franjas de varones jóvenes y de más de 45 años y en general con la inserción de las mujeres. La Nación invitaba a los municipios a participar mediante proyectos de utilidad pública y con inversión de recursos locales, otorgando a los desocupados **ingresos no remunerativos**. Estos proyectos no proponían una modalidad universal por las condiciones de la población destinataria, sino la calificación de proyectos combinados con índices de NBI y desocupación. Estos proyectos se implementaron mediante el programa Trabajar I, II, III entre los años 1995 al 2002. El Municipio de Moreno participó en 1996 con 250 cupos para desocupados en proyectos de construcción de caños y realización de alcantarillados. Durante el año 1997, la provincia de Buenos Aires inicia en los distritos más críticos según el IDH, Moreno y Florencio Varela, una experiencia piloto del Programa Barrios Bonaerenses (construcción de veredas comunitarias). En agosto 1997, en Moreno, se incluyeron, en el marco de este programa y a través de una asignación no remunerativa, 6.000 personas. Durante el año 1998, frente a dificultades presupuestarias en la Provincia, se trabajó con 2.000 beneficiarios. Durante el gobierno de la Alianza, el Programa Trabajar III redujo en Moreno 1.000 beneficios en 1 mes (enero de 2000). Durante cuatro años consecutivos el municipio desarrolló acciones compensatorias en el mercado de trabajo que mantuvieron una cobertura de 6.000 a 7.000 personas en programas de empleo transitorio.

Con los sucesos de diciembre de 2001, y mediante la inscripción extendida hasta abril de 2002, se incluyeron 36.000 beneficiarios en el Plan Nacional Jefas y Jefes de Hogar, sumados a 2.400 beneficiarios de programas provinciales. El programa Jefas y Jefes de Hogar generó una condicionalidad universal para acceder, con requisitos de vulnerabilidad (desempleado, jefe de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad) y contraprestación a través de proyectos barriales, capacitación laboral y terminalidad educativa. A partir del 2002, políticas de transferencia de ingresos suman a 12.000 nuevos beneficiarios. En el período 2002-2004 (integrando todos los programas) se asiste a 50.000 beneficiarios. A la fecha (septiembre 2006) el Municipio de Moreno presenta las siguientes coberturas: **16.500** beneficiarios (en planes de empleo transitorio); **19.000** beneficiarias (en planes de ingresos para educación y salud familiar, programa Familias y migración del Jefes al Familias) y **2.107** (en planes de empleo de política activa, como el Seguro de Capacitación y Empleo), que surgen de la reconversión de beneficiarios del primer grupo.

Como indicador de la **actividad económica formal** durante el mismo período, en 1994 Moreno tenía 26.000 afiliados a la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), trabajadores activos de la construcción en el Gran Buenos Aires. En

quedó completamente bajo su control y fueron atacados los supermercados Eki, Día% y El Chivo pero también un frigorífico, una carnicería, una pizzería. Rápidamente los comerciantes apelaron a las armas para contener los ataques mientras la policía departamental admitió que estaba desbordada pues habían estallado cuatro focos de "saqueo" al mismo tiempo en diversos puntos de su jurisdicción (La Nación on line, 20/12/01) (Fradkin, 2006).

El ex presidente Fernando De la Rúa denuncia al intendente Mariano West como instigador de los sucesos del 19 y 20 de diciembre. El intendente de Moreno, junto con el obispo local, monseñor Fernando Bargalló, encabezó la columna oeste de los pobladores que se dirigieron a la plaza de Mayo el día 19 de diciembre, y la historia de este distrito quedó inscripta, sin mediaciones ni autonomías posibles, en la historia nacional. Según Nicolás Carrera y María Celia Cotarelo,

...la intervención de dirigentes políticos tiene su mayor expresión en Moreno, donde, a la mañana, el intendente Mariano West declara el "estado de emergencia social" y convoca a una caravana de protesta a Plaza de Mayo, para "decir basta a esta política económica"; al mediodía se concentra una multitud en la ruta 2364, desde donde unas mil personas, entre los que hay miembros de organizaciones locales y de la iglesia católica ,parten a pie hacia la Capital; a la altura de San Miguel el intendente West aporta camiones para trasladarlos, sin obtener el apoyo comprometido de los intendentes justicialistas de Tres de Febrero, La Matanza, San Miguel y San Fernando, ni de dirigentes no justicialistas; sólo lo apoya Alberto Descalzo, intendente de Ituzaingó; ya en la ciudad de Buenos Aires, en la Av. San Martín al 5.500, la caravana es detenida por un operativo policial; mientras el intendente negocia, el clima en los camiones se caldea; los choferes cortan la avenida mientras los manifestantes gritan "Queremos pasar"; ante el temor de que la gente se baje, los organizadores deciden que la caravana regrese a Moreno. También en La Matanza, manifestantes autoconvocados congregados en la plaza de San Justo reclaman al intendente Alberto

el año 2002, esa cifra desciende a 4.000 afiliados activos. En la actualidad, la cifra asciende a 29.000 afiliados activos. (Fuente: Municipalidad de Moreno).

Balestrini que “se ponga a la cabeza de los reclamos de comida” y permanecen en la plaza por tres horas, manifestando contra del gobierno nacional (Carrera y Cotarelo, 2003: 29).

No se desconoce en este análisis la variable política que incidió en los hechos que condujeron a la caída de un gobierno nacional surgido del triunfo en elecciones democráticas de un partido opositor al peronismo, pero creemos que los dirigentes de Moreno participaron de una movilización que excede sus capacidades políticas para dar direccionalidad a los sucesos sociales:

Aunque lo que distingue al día 19 es la multiplicación de los saqueos a supermercados y comercios en general en once provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero y Corrientes) y en la Capital Federal, y, al anochecer, el inicio de las manifestaciones de masas, durante la mañana se producen cortes de rutas, marchas y combates callejeros, protagonizados por trabajadores asalariados ocupados que reclaman salarios adeudados y se oponen al ajuste (en Tucumán, Córdoba y La Plata), por pequeños propietarios (Entre Ríos), trabajadores desocupados (Chaco, Corrientes, Jujuy y Río Negro) y “sin techo”(Mendoza) (Carrera y Cotarelo, 2003: 24).

Ningún dirigente pudo imaginar ni programar una desestabilización política a semejante escala. El estallido social fue provocado por la dramática situación de precariedad y de carencias extremas que produjeron las medidas económicas tomadas entre julio y diciembre de 2001. El hambre fue el indicador más preciso de que la falta de circulación de dinero había privado a los sectores carenciados de sus ya precarios medios de subsistencia.

La participación de dirigentes en el estallido fue considerado por algunos analistas como parte de una estrategia política. En todo caso, la movilización popular los llevó a apoyarla, acompañarla o combatirla, lo que

siempre, en cualquier caso, es una estrategia, porque la acción política no puede omitirse.

5.3. La planificación local en contextos favorables: el caso Rafaela

En el mismo momento en el que los sectores populares de Moreno estallan en una resistencia conjunta a las políticas nacionales de retención y ajuste, el municipio de Rafaela encuentra a estos mismos sectores contenidos por un plan de gobierno que había respetado las mismas etapas de formulación y acción. Si resulta poco probable que la gente de Rafaela tenga una inclinación natural hacia la pasividad y la resignación, entonces cabría preguntarse el por qué de esta diferencia.

Un distrito santafesino con recursos estratégicos

Rafaela, fundada a fines del siglo XIX por inmigrantes italianos y suizos, creció alrededor de sus establecimientos industriales medianos y pequeños, de ahí que la CEPAL en 1993 la definiera como un “cuasi distrito italiano”, concepto que refiere al vínculo entre la comunidad y las empresas, en su mayoría de tipo familiar. La homogeneidad social y un sistema productivo integrado colaboran con el fuerte sentido comunitario de los pobladores rafaelinos (Grupo Sofía, 2000).

Cabecera del departamento Castellanos, en la provincia de Santa Fe, Rafaela se ubica en el cruce estratégico que forman la ruta provincial N° 70, que la une a Santa Fe y al corredor fluvial del Paraná, y la ruta nacional N° 34, que la conecta a todo el país y a países limítrofes en sentido norte sur.

Rafaela se encuentra a 230 km de Rosario y a 530 km. de Buenos Aires, ciudades a las que se conecta no sólo por la red vial sino también a través del ferrocarril Nuevo Central Argentino, que presta servicios de carga y de pasajeros.

Por participar de la cuenca lechera más importante de América Latina, la producción primaria se complementa con una importante industria láctea y actividades basadas en el procesamiento de carne y cueros. Alrededor de esta actividad se organiza un esquema de provisión y producción de servicios industriales que consolidó un núcleo de productores metalmecánicos dedicados a la elaboración de maquinarias y equipos. En Rafaela funcionan dependencias del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que cuenta en la ciudad con el Centro de Investigación para el desarrollo de Tecnologías de la Industria Láctea (CITIL).

En 1991, la Municipalidad de Rafaela atravesaba una situación de déficit presupuestario y endeudamiento, falta de profesionalismo y ausencia de capacitación. El sistema de información era débil y no estaban previstas obras de infraestructura ni equipos adecuados para la prestación de servicios. Mientras la composición social había variado bastante, no se atendían las necesidades y ni los derechos de los ciudadanos, profundizándose las diferencias sociales por una ausencia de movilidad social ascendente. La población con NBI había ascendido al 12 % del total de habitantes y en ese año se registraban 930 desocupados, llegando a 4.221 el número de personas desocupadas en 1996.

A partir de esta realidad, durante la década del noventa, el municipio de Rafaela trabajó en la modernización municipal y en la integración del municipio al entorno social y productivo. A partir de un plan estratégico financiado con fondos del BID, se fortaleció el vínculo con las asociaciones intermedias empresariales.

El fortalecimiento de las capacidades locales a través de la planificación

El plan de gobierno rafaélino fortaleció la vinculación entre el sector público y el privado. Este plan impulsó la investigación, generando así un apoyo al sistema productivo de base científico-tecnológica. Del mismo modo, el plan previó el mejoramiento de la infraestructura y las

comunicaciones, un servicio permanente de información a la comunidad y la evaluación de proyectos de inversión.

Con una población de 80.000 habitantes y una producción demandada por el mercado interno y externo, con centros de investigación científica y corporaciones empresarias fuertes, Rafaela contó con otras condiciones económicas para afrontar la crisis. El documento de su Plan es, en este sentido, premonitorio:

*La relativa diversidad de estos dos grandes rubros (el complejo metalmecánico y el complejo productor de alimentos) actuó desde siempre como una red de contención ante las sucesivas crisis sectoriales que afectaron a la economía del país, **el microsistema económico rafaelino nunca sufrió una crisis integral** (Municipalidad de Rafaela, 1996).*

El resaltado es nuestro y corrobora nuestra tesis: las recomendaciones dadas a los municipios en la década del noventa colaboraron con la organización y potenciación de los recursos disponibles en los distritos, pero las condiciones materiales previas fueron claves para afrontar sucesivas crisis económicas. La experiencia de desarrollo local de Rafaela es el resultado de un cruce estratégico de condiciones, las que, junto con las decisiones político administrativas de inicios de los noventa, dieron como resultado una ciudad mejor administrada, a la altura de las posibilidades materiales que ofrece su territorio.

5.4. Consideraciones preliminares

Las recomendaciones del BID para la administración de ciudades mostraron su mejor rostro en la experiencia de Rafaela. El modelo que propusieron, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, o, en el mejor de los casos y por influencia de enfoques institucionalistas de raíz socialdemócrata, como un ámbito de “administración de ciudadanía”. Para esta escuela, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya escala los hace más dinámicos y funcionales a la

matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios.

Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito promovieron esta concepción al mismo tiempo que abrieron canales de diálogo directos con ámbitos municipales, los que se sumaron por primera vez como tomadores de créditos internacionales.

En el caso de Rafaela, y en virtud de un diagnóstico donde prevalecían problemas de índole administrativa, las recomendaciones del planeamiento estratégico fueron eficaces como reemplazo de la política, desprestigiada por haber sido la causa del estado de cosas que se pretendía corregir.

En el caso de Moreno, tanto Mariano West, como Patricia Jorge, Silvia D’ángelo y otros dirigentes de su espacio político, contaban, cuando asumieron el gobierno municipal, con una larga trayectoria política basada en convicciones fraguadas en el peronismo de la resistencia y los setenta y en la teología de la liberación. En su recorrido, estos dirigentes asumieron responsabilidades en el área de acción social durante la gobernación de A. Cafiero, y afrontar el desafío de actuar políticamente en el territorio para asumir el gobierno municipal fue un eslabón más de su militancia por una causa que excede límites distritales e identidades locales. Las diferencias con los enfoques y estrategias del gobierno nacional y provincial fueron motivo de debate y reflexión, y la opción territorial también tuvo que ver con la imposibilidad de acompañar, desde otro lugar, a estos gobiernos.

Cuando la programación nacional y provincial realizó propuestas focalizadas, generalmente financiadas con créditos internacionales, éstas fueron tomadas por el gobierno de Moreno en virtud de la necesidad de contar con recursos, sin que esto supusiera la aceptación de los enfoques y postulados subyacentes en estos programas. Los planes anuales, y, con mucha más precisión, el Plan Quinquenal, mostraron la decisión de hacer

expresa una *voluntad organizada* alrededor de los objetivos del gobierno municipal, que se disponía a darle sentido y direccionalidad a propuestas basadas en el pensamiento administrativo hegemónico. Esta voluntad resignificó las propuestas provinciales y nacionales, e insistió, sobre todo en el plan quinquenal, en la necesidad de construir una identidad compartida.

Asistimos, en este caso, a una acción que se inscribió en el campo de la política y que encontró su límite en las decisiones y acciones políticas de “otros actores que también planifican”, cuya influencia se hizo sentir en todo el territorio nacional pero impactando particularmente en el Conurbano.

El análisis de estas experiencias nos permite insistir sobre el hecho de que las autonomías locales a las que podemos aspirar se vinculan estrechamente con el contexto territorial y productivo, así como con las decisiones y regulaciones de los estados provinciales y el Estado nacional, en un entramado territorial y socio cultural que los reúne en fenómenos económicos, demográficos y migratorios comunes. Esto obliga a observar especialmente el sistema de financiamiento al que recurren los países periféricos y la soberanía que están dispuestos a sostener en este campo. Asimismo, son particularmente importantes los fenómenos que produce la mayor o menor presencia del Estado en cuestiones vinculadas con la producción y el intercambio de bienes y servicios. Entre estos fenómenos, el gobierno del territorio está particularmente condicionado por el proceso de poblamiento alrededor de los grandes centros urbanos, el despoblamiento del interior y la concentración y extranjerización de los recursos territoriales, económicos y financieros, como un todo que ningún proyecto local puede soslayar aislándose en un proyecto de despliegue y armonización de sus propios recursos. Los proyectos nacionales son, antes que una nostalgia, una opción solidaria y contracultural.

El desarrollo local se liga por historia e identidad al desarrollo, destino o visión de futuro que se despliegan u omiten en proyectos de gobierno de escala provincial y nacional. El desarrollo local sólo es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental (Bernazza, 2004).

Referencias bibliográficas

Ansaldi, Waldo (1995). “Gobernabilidad democrática y democracia social”. Estudios Sociales. Revista Universitaria semestral, Año 5, nº 9, Santa Fe, segundo semestre 1995,pp. 9-35.

Bernazza, Claudia (1998). “La capacitación en el sector público: ¿promoción o segmentación de los agentes del servicio? El caso del Municipio de Moreno en el período 1996/1997.” Tesis de Maestría. Buenos Aires, FLACSO.

Bernazza, Arroyo, Juara (2000). "Diseño de una propuesta metodológica para implementar en los municipios el Planeamiento Estratégico; orientado al desarrollo productivo local". Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.

Bernazza, Claudia (2001). *¿Qué decimos cuando decimos Moreno?* En *Moreno, tiempo de encuentro*, municipalidad de Moreno.

Bernazza, Claudia (2003). “Viejos esquemas, nuevos desafíos, gobernar la ciudad”. Disponible en www.ipap.sg.gba.gov.ar , Documentos del IPAP, La Plata.

Bernazza, Claudia (2004). “El paradigma de desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. La Plata: Documentos del IPAP.

Bernazza, Claudia (2005). “Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes”. La Plata: Documentos del IPAP.

Boisier, Sergio (2001). “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales: Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Botana, Natalio (1977). *El orden conservador*, Buenos Aires: Sudamericana.

Carrera, Nicolás Iñigo y Cotarelo, María Celia (2003). “La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001”. Buenos Aires: PIMSA, Documento de Trabajo N° 43.

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

Fradkin, Raúl (2006). “Cosecharás tu siembra. Notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre 2001” Revista de la Web americanista. Debates.

Iturburu, Mónica (2000). “Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional.” Dirección Nacional de Estudios y Documentación, INAP, diciembre de 2000. Disponible en: www.inap.gov.ar

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

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

Pirez, Pedro (2004). “Desarrollo local y ciudad metropolitana”. Riadel, Red de Investigación para el desarrollo local.

Fuentes consultadas

Censo Nacional 2001. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Código de Habilitaciones. Exp. N° 8460/97, municipalidad de Moreno.

Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962, Sección Séptima, Capítulo Único: “Régimen Municipal”.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994.

De la Torre, Lisandro (1888). *Tesis doctoral sobre "Régimen Municipal"*.

Diario Clarín, 24 de julio de 2006. *Avanzan en la creación de nuevos municipios para el GBA.*

Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Estadística bonaerense, Dirección Provincial de Estadística, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 1996.

Historia de los partidos bonaerenses, Revista de Función Pública, Buenos Aires, 1996.

Nuevas visiones para los Municipios. Cuadernos IFAM. Seminarios I. Conferencia Internacional: Gestión Municipal. Un desafío territorial para el Siglo XXI, 1997. Buenos Aires, Ediciones IFAM, 1998.

Planificación Estratégica Municipal. Modelos participativos de gestión. Buenos Aires, Grupo Sofía, 2000.

Planes de Gobierno de Moreno 1997 y 1998. Municipalidad de Moreno.

Plan Quinquenal para el distrito de Moreno 1999 – 2003. Moreno tiempo de Encuentro. Municipalidad de Moreno.

Rafaela, un caso práctico de Desarrollo Económico Local. Municipalidad de Rafaela, 1996.

Subsecretaría de Asuntos Municipales. “Hacia un nuevo modelo de gestión municipal”, mimeo, 1996.

6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. La planificación de gobierno en la Argentina reciente.

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

Como señala Garnier,

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

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

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

6.2.1 Fortalezas y debilidades del Plan Trienal 1974-1977

Vinculación entre lo político y lo técnico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los problemas de enfoque

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El caso de Moreno.

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

¹ Ver Capítulo 3, *La Nación*, enero de 1974.

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

Vinculación entre acción política y acción técnica

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

El enfoque, la escala, la opción temática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El reto de los municipios es constituirse en promotores de proyectos capaces de configurar una identidad y lograr el desarrollo territorial de la comunidad que define esa identidad. Pero este proyecto debe estar integrado en ámbitos regionales y, finalmente, en la Nación, en razón de ser la construcción histórico cultural de identidad compartida más consolidada en este continente².

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

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

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

El proyecto o plan de gobierno será el eje orientador que definirá compromisos, adhesiones o rechazos, acompañados por la legislación, la aprobación de programas que lo enriquezcan y de proyectos que corrijan su trayectoria³. El Plan de Gobierno es el marco orientador que abre el juego de la decisión compartida, y las ciudades y distritos no debe desandar el camino emprendido en esta materia en las últimas décadas, aún cuando el origen de la planificación local haya sido el desmantelamiento de los proyectos provinciales y nacionales.

Aprendizajes y contribuciones: cuadro síntesis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un nuevo modelo de desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3.1 Hacia nuevas formas de planificación

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

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

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

En palabras de Boisier:

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

En relación con la matriz decisional, Boisier ha señalado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El proyecto de gobierno

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

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

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

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

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

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

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

Retomando las ideas de Boisier,

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

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

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

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

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

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

Las soberanías presentes en el sistema de conversación

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

Despojarnos de la planificación

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

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

La política reasume la iniciativa en la gestión

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

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

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

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

Liderazgo para la acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acción política y organización del Estado

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

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

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

Específicamente, “las mesas de trabajo” constituyen un mecanismo valioso para el diálogo, la participación y la coordinación entre las distintas organizaciones del Estado que tienen responsabilidad en la creación y modificación de unidades organizativas. La participación en la mesa supone el análisis, por parte de diferentes equipos político técnicos y de destinatarios de políticas, de la viabilidad de las propuestas de modificación o creación de unidades orgánicas. Los diferentes organismos formulan y reformulan sus propuestas en un proceso de intercambio de sugerencias y opiniones, y la coordinación de esta actividad garantiza la circulación de sugerencias y recomendaciones conceptuales, legales y presupuestarias⁷.

Del mismo modo, las reuniones de concertación laboral o paritarias son ámbitos de consenso en los que son debatidas y formuladas las modalidades e instrumentos propios de la relación de empleo público, los sistemas de carrera y los procesos relativos a la ocupación de cargos. Una vez que la política asume su rol, vuelven a ponerse en juego, para el desarrollo de carrera o la asunción de responsabilidades institucionales por parte de agentes públicos, las opciones éticas, el compromiso institucional, las actitudes grupales e individuales y las capacidades referidas al liderazgo y la conformación de equipos, en vez de una falsa meritocracia basada en saberes técnicos o en la permanencia en determinados puestos de trabajo⁸.

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

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

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

Aportes al sistema de conversación

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

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

⁸ Sobre este tema, ver: *Criterios de selección para la cobertura de cargos jerárquicos*. Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires, 2006. Disponible en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

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

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

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

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

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

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

El presupuesto del plan

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

La innovación permanente

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

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

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

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

Formación para el cambio cultural

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

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

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

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

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

Nuevas preguntas y desafíos de investigación

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

Anderson, Benedict (1993). *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bernazza, Claudia (2004): “Acerca de la participación ciudadana y protagonismo social”. La Plata: Documentos del IPAP.

Boisier, Sergio (1998): “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales* N° 2, 5-18.

Bugallo, Sergio (2004): “Un modelo de Estado para el Proyecto Nacional y Provincial”, en *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Fortalecimiento e innovación para un nuevo modelo de Estado*. La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Ciappina, Carlos (2004): “Política formativa en el ámbito público. Ejes y principios para orientar el cambio cultural en el Estado”, en *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*, La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Díaz de Landa, M. (2006): “Los nuevos supuestos del desarrollo local y la estrategia del desarrollo regional”, en: Rofman, A y Villar, A. (coord.): *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Foucault, Michel (1987). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.

García Delgado, Daniel y Molina, María Gabriela (2006): “Ética y desarrollo. El conflicto de las interpretaciones”, en Scannone, Juan Carlos y García Delgado, Daniel (comp.): *Ética, desarrollo y región*. Buenos Aires: Grupo Farrell, Ciccus.

García Delgado, Daniel (2006). “Introducción” en: García Delgado y Luciano Noretto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ciccus, FLACSO Argentina.

García Delgado e Ignacio Chojo Ortiz (2006). “Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo”, en: García Delgado y Luciano Noretto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ciccus, FLACSO Argentina.

García Delgado, Daniel (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Garnier, Leonardo (2004). “El espacio de la política en la gestión pública”, en: *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD, Fondo de Cultura Económica.

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1995). *Chimpancé, Machiavello y Gandhi. Estrategias Políticas*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Matus, Carlos (1997). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Torti, María Cristina (2000). “Protesta social y “nueva izquierda” en la argentina el “Gran Acuerdo Nacional”, en: Camarero, Pozzi, Scheneider. *De la revolución libertadora al menemismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Villarreal, Juan (1985). “Los hilos sociales del poder”, en: Eduardo Jozami, Pedro Paz y Juan Villarreal, *Crisis y dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Fuente consultada

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Plan Fénix, 2002.

Entrevista

Benjamín Hopenhayn. Buenos Aires, febrero/mayo de 2003.

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.