



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Deliberación pública y Planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales

Nardacchione, Gabriel

2001

Cita APA: Nardacchione, G. (2001). Deliberación pública y Planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Col. 1502/68



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

CATALOGADO

**Título: Deliberación pública y Planificación estratégica:
reflexión a partir de un estudio comparado de las
experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales**

Loja N.03;
N1D

Autor: GABRIEL NARDACCHIONE

Tutor: Daniel García Delgado

-2001-

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

TESIS

**DELIBERACIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA:
reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias
en Rosario, Rafaela y Sunchales.**

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Daniel García Delgado

Alumno de la VI promoción: Sr. Gabriel Nardacchione

INDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

SECCIÓN 1: MARCO TEÓRICO

1- SOBRE LA DELIBERACIÓN EN PÚBLICO

- 1.1- Precedencia de la norma sobre el autointerés: argumentos sociológicos, políticos y de racionalidad práctica.
- 1.2- La articulación entre el interés y la norma: Habermas y Elster.
- 1.3- Conceptos 'fronterizos': el uso estratégico de la argumentación y la advertencia.
- 1.4- Escenarios del modelo mixto: el carácter público o secreto del proceso.
- 1.5- Conclusión: aportes para una articulación entre la argumentación y la negociación.

2- SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

- 2.1- LA PLANIFICACIÓN
- 2.2- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN
 - a) Lógica de la planificación normativa
 - b) Planificación estratégica como lógica interactiva
 - c) Planificación estratégica situacional vs planificación normativa
- 2.3- EL CONSENSO: ¿UN DESAFÍO DEL PLAN MÁS ALLÁ DE LOS ACUERDOS ESTRATÉGICOS?
 - a) La situación dialógica del consenso
 - b) El consenso en la metodología 'para' la planificación local
 - c) La posibilidad del consenso 'dentro' de la Planificación Estratégica

3- EL DESARROLLO LOCAL DENTRO DE LA AGENDA POLÍTICA

- 3.1- La reforma institucional
- 3.2- Los nuevos modelos de gestión
- 3.3- La articulación público-privado: las redes sociales
- 3.4- Desarrollo local y Plan Estratégico

SECCIÓN 2: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES

ANALÍTICA COMPARADA SOBRE TRES CIUDADES DE LA PROVINCIA DE SANTA FÉ: ROSARIO, RAFAELA Y SUNCHALES

1. Introducción: CONTEXTO PROVINCIAL DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS

- a) Situación geográfica de la provincia
- b) El contexto socio-económico de la provincia
- c) El contexto político-institucional
- d) Los estilos de gestión y sus modos de articulación con la sociedad
 - e) Procesos de reforma administrativa, de integración económica y de política social en las ciudades.

1- LA POLÍTICA Y EL PLAN

- 1.1- EL ACTO FUNDACIONAL: ¿MITO O REALIDAD?
- 1.2- EL EJECUTIVO MUNICIPAL: ¿ÚNICO IMPULSOR DEL PLAN?
- 1.3- LA CONFLICTIVA RELACIÓN ENTRE EL CONSEJO GENERAL DEL PLAN Y EL CONCEJO MUNICIPAL
- 1.4- LAS RESTRICCIONES 'VERTICALES': RELACIÓN MUNICIPIO-PROVINCIA-NACIÓN
- 1.5- FACTORES QUE AFECTAN LA CONTINUIDAD DEL PLAN

2- LA METODOLOGÍA Y EL PLAN

- 2.1- IMPERATIVOS METODOLÓGICOS Y SU TENSIÓN CON LA POLÍTICA
- 2.2- LA CONVOCATORIA A LOS ACTORES: ¿QUIÉNES SON REPRESENTATIVOS?
- 2.3- CONTROL Y EVALUACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO

3- EL PLAN EN PRÁCTICA

- 3.1- COMPROMISO DE LOS ACTORES CON EL PLAN
- 3.2- LOS LOGROS DEL PLAN: ¿EL DESARROLLO DE PROYECTOS CONCRETOS O UN NUEVO PROCESO DE DELIBERACIÓN POLÍTICA?
- 3.3- LA BASE DEL PLAN ESTRATÉGICO: ¿ACUERDOS ESTRATÉGICOS DE CONCERTACIÓN O LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS COMUNITARIOS?

SECCIÓN 3: CONCLUSIONES GENERALES

- 1- TENSIÓN ENTRE LA TEORÍA Y SU IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA
- 2- MODELOS DELIBERATIVOS
- 3- APORTES NORMATIVOS DE LOS MODELOS
- 4- CONCLUSIONES E INTERROGANTES FINALES

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

PRÓLOGO

La realización de esta Tesis no hubiera sido posible sin la ayuda invaluable de un sin número de personas. Personas que me ayudaron en procesos muy distintos, cuando comenzaba a esbozar el problema, cuando lo estaba desarrollando y perfilando conceptualmente, hasta cuando en proceso de terminación me ayudaron a su corrección y pulido.

En primera instancia, tengo que destacar el apoyo y aprendizaje que recibí de parte del "Area de Estado y Políticas Públicas" de FLACSO Argentina, de la cual formé parte activa (1997-99). Especialmente me dirijo al Dr. Daniel García Delgado, quien por otra parte es mi Tutor de Tesis. El mismo me motivó tanto en el estudio de los problemas locales, así como cuando decidí abordar la Planificación Estratégica como objeto de estudio. De especial importancia fue también su seguimiento en el último tramo de la escritura de la Tesis. Lo mismo debo decir del Lic. Daniel Arroyo y el Lic. Gabriel Katopodis, con quienes compartimos largas y numerosas reuniones y situaciones de trabajo que giraron en torno a las mencionadas problemáticas. Especialmente el Lic. Arroyo también me hizo ajustados comentarios sobre la redacción misma de la Tesis.

Al mismo tiempo la reflexión sobre los problemas de la Deliberación Pública fueron de suma importancia para encontrar el perfil de la Tesis. Sobre ese eje los debates que tuve dentro del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (del cual fui Becario de Investigación de Graduados entre el 1996 y el 2000), fueron extremadamente útiles en pos de la construcción de un background de conocimientos teóricos que me permitieron, entre otras cosas, llegar a la elaboración de los tipos ideales propuestos en las Conclusiones. Allí destaco la aguda reflexión que siempre me propuso el Dr. Francisco Naishtat sobre la problemática de la deliberación y el espacio público. Por otra parte, él fue mi Director en el Proyecto de Investigación del cual surgieron los insumos para la factura de la Tesis. Dentro del "Seminario de Acción Colectiva" y del Grupo de Investigación sobre "La Protesta Social bajo el menemismo", coordinados por el Lic. F. Schuster, se dieron muchas discusiones que posibilitaron la configuración de algunas de las ideas expuestas en la Tesis. Especialmente quiero destacar la permanente lectura atenta y crítica de un colega investigador sobre problemáticas lindantes, me refiero al Lic. Sebastián Pereyra.

En relación con el trabajo de campo debo agradecer la excelente recepción que tuve en los tres municipios sobre los que trabajé. Especialmente porque haber tenido que viajar varias veces y en distintas etapas del Plan Estratégico y de mis devenires académicos en torno a la Tesis. Dentro de ellos especialmente quiero recordar la ayuda de Daniel Frana, Silvia Muda y Luis Larpin en Rafaela, a Oscar Madoery, Cristina Díaz y Rita Grandinetti en Rosario, y a Andrea Catenazzi dentro del proceso de Sunchales. Al mismo tiempo, en tanto expertos en la cuestión urbana y jurídica correlativamente, el Lic. Eduardo Resse y el Lic. Enrique Marchiaro no sólo me apoyaron en el trabajo de campo sino que realizaron muy interesantes comentarios sobre la Tesis.

Finalmente quiero destacar los muy fructíferos comentarios que en forma desinteresada recibí de parte de la Dra. Hilda Herzer. De ella tuve el agrado de recibir su lectura crítica tanto en una primera, y muy desordenada, versión de la investigación, como de la confección casi final del Informe. El mismo calificativo de desinterés debo destacar de la ayuda inapreciable que recibí de parte de la Lic. Cecilia Flaschland para la tarea de corrección final de la Tesis.

Por último, debo agradecer a la Maestría en Administración Pública en forma genérica, tanto en su cuadro académico como administrativo, por haberme permitido arribar al umbral de esta Tesis. Los conocimientos que recibí durante su cursada fueron de vital importancia para mi desarrollo intelectual, condición *sine qua non* la Tesis no podría haber sido confeccionada.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como problema central la Deliberación pública. Lo que pretende es dar cuenta del funcionamiento de determinados escenarios deliberativos donde los actores sociales confrontan, se escuchan, dialogan, negocian. Nuestro objeto central será reflexionar, en clave de teoría política, a partir del desarrollo de los procesos de Planificación Estratégica (P.E.) en las ciudades de Rosario, Rafaela y Sunchales.

La Planificación Estratégica se encuentra ampliamente extendida en la agenda de la gestión de muchos municipios. Pero, sumado al hecho de que la noción de Planificación Estratégica no siempre se entiende del mismo modo¹, hay un vacío de reflexión fuerte en torno a la distancia que existe *entre la teoría pregonada por los planificadores y los resultados concretos de su aplicación práctica*. Esto habilita numerosas críticas hacia la ambigüedad que supone la aplicación metodológica de los Planes Estratégicos. En la actualidad, la crítica más repetida se orienta hacia la falta de concreción de políticas sustantivas, de transformaciones sociales concretas, como consecuencia de estas experiencias de desarrollo local.

Por otra parte, la mayoría de las experiencias existentes de P.E. se fundan en una perspectiva de reflexión y aplicación que se orienta hacia *políticas de desarrollo urbano* o de implementación de un *nuevo modelo de política pública* a escala local (ambas ligadas tradicionalmente a la tarea de la planificación). Pero, dado que su aplicación implica una gran cantidad de variables sociales y políticas y frente al predominio de una **perspectiva técnica** de la cuestión, creemos que se hace necesaria una reflexión más ajustada sobre la metodología de gestión. Estrictamente nuestra intención es aportar reflexiones a un **debate político** acerca de procesos concretos de Planificación y Gestión Estratégica, considerando que esta herramienta de gestión pretende construir nuevos escenarios de deliberación y participación en el ámbito local.

De esta manera, nuestro objetivo general será una reflexión acerca de cuál es el perfil de los escenarios deliberativos en el marco de la aplicación de una Planificación Estratégica. Teniendo en cuenta los mecanismos de consenso y acuerdo que llevan adelante las políticas públicas a través de la Planificación Estratégica, nuestra pregunta es: ¿se trata de la constitución de un *nuevo ágora política*? En tal caso, será parte del trabajo develar cuáles son las características de este escenario de deliberación, y preguntarse qué modelos democráticos supone esta nueva herramienta de gestión local.

Evidentemente estamos frente a un mecanismo de gestión, planificación y participación que pretende romper con la planificación sistémico-normativa tradicional, que se fundamenta básicamente en la decisión estatal. En efecto, supuestamente en este caso se establece un estrecho vínculo, a través de la deliberación pública, entre la acción

¹ Particularmente, nosotros tomaremos una **referencia latinoamericana** sobre la cuestión: hablamos básicamente del aporte de Matus (1987, 1985) y Robirosa (1989, 1990). Pero por el contrario, la Planificación Estratégica desde el **modelo americano** implica reformas concebidas hacia un modelo gerencial de la administración. No involucra centralmente la participación de los actores en la gestión, sino que se trata de ajustes en el modelo del 'buen' gobierno. Por último, el **modelo europeo** (básicamente el español) se funda en la autonomía de las comunidades y hace de la descentralización y la participación su eje fundamental. Las *experiencias locales* que analizamos se basaron fundamentalmente en un mix entre los innovadores aportes teóricos de aquellos autores y el desarrollo de las experiencias locales en Barcelona y Bilbao.

colectiva de los diferentes agentes sociales y la planificación – gestión de las políticas públicas. Dentro de este marco, pretendemos interrogarnos acerca de los límites de la deliberación pública, indagar sobre los diferentes tipos de deliberación posibles. Nuestra intención será despejar las diferentes lógicas implícitas que se esconden detrás de la búsqueda de un consenso, de una negociación o de una decisión. Para ello, haremos un análisis del funcionamiento de los distintos modelos de deliberación dentro de la P.E., como escenario institucionalizado. Allí las normas legales y legítimas permiten y fomentan los acuerdos, los consensos y las negociaciones, obviamente siempre teniendo como punto de partida la conflictividad propia que puede traer involucrada la confrontación de actores sociales con distintos intereses.

Una *segunda parte de nuestro objetivo general* es examinar la incidencia práctica para la gestión política de esta forma asociativa y deliberativa de construcción de proyectos. De alguna manera, se trata de interrogarnos acerca de los resultados concretos de los escenarios de deliberación pública: ¿en qué tipo de proyectos se transforman y bajo qué modalidades se implementan?

Articulando nuestro análisis a una escala más práctica, arribamos a los que son nuestros objetivos específicos. Estos apuntan a realizar un análisis político de los problemas y potencialidades del Plan Estratégico (P.E.) como herramienta de gestión. Nuestros objetivos específicos o secundarios serán:

- ↔ analizar el carácter fundacional (o de Proyecto de Ciudad) del P.E. o preguntarse sobre qué es un P.E. dentro del ámbito local;
- ↔ preguntarnos acerca de la relación entre el desarrollo del P.E. y el Poder Ejecutivo Municipal;
- ↔ estudiar las conflictivas relaciones entre la estructura orgánica del Plan (por ejemplo el Consejo General) y los órganos legislativos del municipio (Concejo Municipal); examinar los problemas o facilidades (tanto a escala jurídica como de capacidad o recursos) que puede traer aparejado la relación (vertical) entre los municipios y su ámbito provincial correspondiente;
- ↔ analizar la incidencia que el factor metodológico del Plan tiene sobre el proceso político y social que implica su implementación, que implicaría preguntarnos: ¿cómo concierne el P.E.?
- ↔ indagar acerca de los lazos horizontales que construye el P.E. con los actores de la sociedad civil; la pregunta sería: ¿con quién concierne el Plan?

Es evidente que estas variables secundarias nos aportarán elementos para reflexionar acerca de nuestro objetivo general, por lo tanto existe una articulación estrecha entre estas dimensiones (de la práctica concreta del Plan) y la cuestión central acerca de la Deliberación Pública dentro de la Planificación Estratégica.

La elección de los casos a estudiar se fundamenta en varios criterios. A pesar que todos los casos se encuentran dentro de la provincia de Santa Fe, bajo un contexto similar (geográfico, jurídico, político) lo que reduce la incidencia de otras variables, sin embargo, las características de cada experiencia nos permiten arribar a *conclusiones relativamente universales* en torno al desarrollo de los Planes Estratégicos y la cuestión deliberativa. Esto se debe a que cada experiencia responde a variables disímiles:

1. Se trata de tres ciudades de *diferente escala*: Rosario (más de 1 millón de habitantes), Rafaela (más de 70 mil) y Sunchales (menos de 70 mil).
2. Se trata de tres ciudades en las cuales la gestión que inició el Plan tienen *distinto signo político*: Rosario (PSP-Frepaso-Alianza), Rafaela (PJ) y Sunchales (P.Vecinalista).

3. Se trata de tres ciudades que iniciaron el proceso en distintos momentos, y que tienen un *distinto grado de desarrollo de la experiencia*: Rosario tuvo un inicio fuerte pero no logró articular correctamente la etapa de implementación de proyectos, Rafaela es la más antigua y avanzada experiencia, lleva 5 años de desarrollo y Sunchales es la más reciente pero al mismo tiempo impulsada con vigor en la etapa de implementación de proyectos.

Queda claro que la situación del aparato político administrativo, la estructura económico regional y la situación social son variables en las que también divergen las tres ciudades, pero creemos que las tres que destacamos, dadas las características señaladas anteriormente parecen las más atinentes y decisivas a la hora de realizar un estudio comparativo sobre las formas de deliberación pública dentro de las experiencias de Planificación Estratégica.

El esquema de la tesis propone, como primera sección, un *Marco Teórico* que introduzca una reflexión acerca de la cuestión *general* de la **Deliberación en Público**, para luego adentrarnos en la problemática más *específica* de la **Planificación Estratégica**. A partir de ambos apartados se dará cuenta del estado de la cuestión de nuestras problemáticas y de allí se desprenderán nuestros objetivos centrales.

En tanto *problemática lateral* a la deliberación política dentro de la Planificación Estratégica, un tercer apartado de esta sección teórica nos introducirá en la cuestión del **Desarrollo Local** con sus imperativos político-administrativos, económicos y sociales. Examinaremos brevemente la bibliografía en torno a los procesos de reforma de los Estados locales (Municipios) y los modos a través de los cuales estos deben asumir un nuevo protagonismo. De allí extraeremos nuestros *objetivos secundarios*, los cuales nos permitirán pensar de una manera más amplia nuestro problema central acerca de la Planificación Estratégica y la Deliberación². Es necesario tener en cuenta que las experiencias de Planificación Estratégica se dan a escala municipal, prácticamente *sine qua non*, en el marco de algún tipo de desarrollo local de la región.

A continuación, ingresaremos en nuestra segunda sección, en la cual abordaremos el cuerpo central de la tesis: el *estudio comparativo de tres ciudades*, analizando sus **experiencias políticas** dentro del marco de la Planificación Estratégica. Introductoriamente, realizaremos una *contextualización breve* de las problemáticas en torno a nuestro campo de estudio: la provincia de Santa Fe. Luego, ya de lleno en el cuerpo positivo de nuestro trabajo, compararemos los procesos básicamente alrededor de nuestros objetivos secundarios (ver página anterior), sin descuidar ciertas variables lindantes a nuestro problema central. En este caso, el estudio de campo retomará los conceptos que anteriormente fueron expuestos de manera teórica. De esta manera intentamos dar respuesta parcialmente a cada uno de los interrogantes que guiaban la tesis.

Y para finalizar, en las *conclusiones generales*, propondremos una **tipología** que pueda servir como herramienta de análisis acerca de los formatos de deliberación que se ponen en juego en las distintas experiencias de Planificación Estratégica. A partir de la construcción de **modelos ideales** de deliberación propondremos nuestra tesis con

² Los conceptos alrededor de la incidencia del Poder Ejecutivo, las regulaciones jurídicas, la injerencia metodológica, los mecanismos de convocatoria de los actores sociales, etc, son elementos importantes que nos ayudan a contextualizar las formas en que el proceso de deliberación política se desarrolla en el marco de un Plan Estratégico,

relación a cuál de ellos consideramos como *tendencia predominante* dentro de las experiencias de P.E. en el contexto político, económico y social de nuestro país.

Pensamos que la pertinencia de este plan de trabajo se basa, en el *plano teórico*, en la necesidad de desplegar un análisis complejo sobre la construcción de la deliberación en escenarios de conflicto entre actores que divergen en intereses e identidades. Esto nos obliga a pensar las diferencias existentes entre la negociación, el consenso, los acuerdos con anclaje legal o normativo, la retórica persuasiva que implica la legitimidad de cierta decisión. Lo novedoso del enfoque consiste en que el análisis de las experiencias de planificación estratégica en los ámbitos locales (municipios) se articula con una reflexión sobre los espacios de deliberación pública que son posibles en esos escenarios.

Y desde un *plano práctico*, también consideramos que es importante ampliar el debate acerca del nivel de apertura democrática que implica la construcción del P.E. como nuevo escenario político de gestión y participación. Ya que, por un lado este ámbito de deliberación se distingue de la estricta decisión de los agentes estatales bajo la lógica sistémico-normativa, y por otro no se trata de los escenarios tradicionales de deliberación como los son los parlamentos o los diálogos sectoriales alrededor del problema laboral. Entonces resulta más que importante dar cuenta de qué tipo de consensos es posible construir bajo el encuadre metodológico del Plan Estratégico en los ámbitos locales.

SECCIÓN 1

MARCO TEÓRICO

Tanto para el análisis de la *Deliberación en Público* como para el de la *Planificación Estratégica*, intentamos articular dos paradigmas: el de la **deliberación argumentativa** y el de la **discusión negociadora**.

Nuestra problemática gira en torno a una tensión entre el *debate y la decisión*, entre el *conflicto y la negociación*. Y justamente en las formas de resolución de los debates/conflictos creemos que existe una incidencia compuesta entre las funciones de la argumentación racional y la negociación instrumental. Así, sobre los diferentes problemas concretos de estudio, el hilo conductor del trabajo se orientará a dar cuenta de la incidencia cruzada entre la negociación razonada y la argumentación bajo auto interés.

Antes de entrar en nuestro marco teórico, intentaremos aclarar nuestra metodología de trabajo. Nuestra estrategia justamente es 'combinar' los dos caminos sobre cada uno de nuestros ámbitos de análisis:

- ↔ Dentro de la **Deliberación en Público** tendremos en cuenta la incidencia de la argumentación, pero trataremos de dar cuenta de la influencia de la reivindicación de interés que se esconde detrás de los argumentos.
- ↔ Dentro de la **Planificación Estratégica** trataremos de cuestionar los supuestos estratégico-instrumentales del modelo para interrogarnos acerca de la constitución de un escenario de diálogo argumentativo.

El intento es *contrapesar el carácter consensual de las deliberaciones públicas y el sesgo estratégico de los planeamientos estatales*. El resultado es simplemente un interrogante a resolver a partir de nuestro trabajo de campo: ¿se puede pensar en argumentaciones públicas que sigan la lógica del auto interés? Y a la inversa, ¿se puede pensar en una Planificación Estratégica que consolide un espacio de deliberación argumentativa libre de coerciones o lobbys? Lo que intentamos con estas preguntas es 'forzar' cada modelo hacia su lógica contraria; pero verdaderamente creemos que las respuestas no se orientan ni hacia un modelo ni hacia su contrario, sino que (una vez más) los procesos sociales se constituyen de **combinaciones intermedias** donde:

1. a las Deliberaciones Públicas le subyacerán lógicas de reivindicación de interés, aunque siempre bajo ciertas restricciones normativas;
2. las Planificaciones Estratégicas podrán constituir escenarios de diálogo argumentativo, aunque siempre condicionados a las fuerzas de negociación que puedan llegar a imponer cada uno de sus actores.

Una última aclaración: con una intención analítica, dividimos nuestro marco teórico en dos partes. Se trata de un abordaje **general** del problema y uno **específico** a nuestro objeto de estudio. De esta forma, en primera instancia reflexionaremos sobre la *esfera de la deliberación*, y luego lo haremos en torno al *planeamiento estratégico*. Un tercer apartado nos aportará algunos elementos acerca de la problemática (lateral) del Desarrollo local, de los cuales podremos espigar cuestiones que contribuirán a orientar nuestra reflexión en tanto variables específicas (objetivos secundarios).

1- SOBRE LA DELIBERACIÓN EN PÚBLICO

Antes de pasar al problema de la deliberación en los planos locales o municipales, propondremos algunas reflexiones teóricas generales sobre **la deliberación en público**. En la línea de lo que más arriba hemos señalado, nos interesa aquí vislumbrar *la articulación entre la negociación y la argumentación*, es decir, hasta qué punto la deliberación argumentativa incide en los escenarios de negociación. A partir de la descripción del estado del arte sobre el problema, intentaremos sumar argumentos para pensar la cuestión de una manera más vinculada, dando cuenta de su heterogeneidad.

Para ello, nos centraremos en la articulación que se da, en la deliberación pública, *entre las estrategias de negociación de intereses y las de argumentación de principios racionales, imparciales* (apelación normativa). El punto de partida será, así, la articulación entre los **intereses** y las **normas**, el *uso estratégico de la apelación a las normas*, y la *limitación que imponen las normas sobre la cruda reivindicación-negociación desde el interés*.

1.1- Precedencia de la norma sobre el autointerés: argumentos sociológicos, políticos y de racionalidad práctica.

Desde diversas perspectivas, podemos hablar de una *anterioridad -lógica- de la norma respecto de los intercambios*.

Si tomamos el ya clásico *argumento sociológico*, la articulación con las normas (como reglas) se da 'ya' en la propia interacción humana. No hay interacción estratégica que no esté **predefinida por normas**, instituciones, contratos, en fin, cultura que involucre el ámbito social en el que se enmarcan dichas interacciones mono lógicas. El sujeto que piensa y calcula, ya está reglado, condicionado a una injerencia normativa básica. Al mismo tiempo esto es lo que estabiliza ciertos comportamientos sociales, hace más previsibles ciertas interacciones que nunca se reducen al mero intercambio de promesas y amenazas.

Podemos también hacer una *lectura política* sobre la incidencia de las normas en las interacciones estratégicas. Desde una *antropología negativa*, el ámbito normativo puede sostenerse desde el momento en que el más poderoso le garantiza el orden de su dominación (en algunos casos legitimidad), a la vez que las mismas leyes le permitan, en alguna medida, hacer uso de ellas. Mientras que a los más débiles también les **interesa la existencia de la ley** y el orden, ya que sin él no sobrevivirían. En alguna medida son un reparo neutral al puro ejercicio de la voluntad de poder. En este sentido, la superioridad normativa, permite un equilibrio relativo de las relaciones de fuerza, un interés común por la estabilización reglada de los comportamientos.

Aún si reducimos el análisis al *ámbito práctico*, también observamos las maneras en que la norma constriñe los comportamientos sociales. La presunción de **sanciones externas (coactivas) e internas (morales y socio-convencionales)** hace que los individuos, toda vez que actúan están presuponiendo las mismas. Pero la función restrictiva no sólo es negativa o sancionadora, sino también **positiva**, y puede llevarla adelante mediante la *tradición, el honor, el hábito*, todas regularidades sociales que permiten superar el defecto constitutivo de la acción racional: la debilidad de la voluntad.

Esta **anterioridad lógica de la esfera normativa** sobre los comportamientos sociales es también defendida por un constructor-crítico del *rational-choice*. Elster hace una crítica a los que suponen (K.Arrow) que las normas son simples 'equilibrios sociales', y que por ende en algún punto son consecuencia de la propia interacción estratégica de los actores que intentan buscar una posición de optimización social: "¿algunas normas hacen que todo el mundo se encuentre peor (...) normas que determinarían que todo el mundo estuviera en mejor situación no se observan en los hechos (..) aún cuando una norma haga que todo el mundo se encuentre en mejor situación, esto no explica por qué existe la norma, a menos que se nos muestre el mecanismo de retracción que especifica cómo las buenas consecuencias de la norma contribuyen a su mantenimiento." (Elster 1997:164). Este argumento intenta desmontar la idea por la cual la norma es una consecuencia de la interacción de los intereses estratégicos. Más bien, esta es anterior, y nunca puede prever las consecuencias de sí misma, ámbito donde se evalúan las orientaciones de la acción racional-instrumental³.

1.2- La articulación entre el interés y la norma: Habermas y Elster.

Ahora bien, entrando más de lleno en el tema que nos ocupa, J. Habermas (1998) remarca la diversidad constitutiva entre la lógica de la **argumentación**, basada en la validez racional de los discursos prácticos que componen la formación de una voluntad política pública, y la de la **negociación**, que se basa en la influencia y la credibilidad de las promesas y las amenazas para ejercer su eficacia en un acuerdo deliberado. La primera lógica, basada en la validez racional de los discursos prácticos que componen la formación de una voluntad política pública, apoya sus acuerdos en *razones idénticas* (a partir de un proceso dialógico), mientras que la segunda, que se basa en la influencia y la credibilidad de las promesas y las amenazas para ejercer su eficacia en un acuerdo deliberado, puede sostenerse sobre *razones disímiles* (aunque arriben a normas legales, como mecanismos de 'auto ligadura'). De allí que el autor piensa como *más sólido y justificado el acuerdo que se basa en razones imparciales*. Por otra parte, *su apertura a la crítica amenaza permanentemente la lógica del puro interés*.

Por su parte Elster (1997,1996), que proviene de un pensamiento instrumental, plantea un relativo equilibrio entre ambas lógicas. En primera instancia, podemos ver a la **negociación** como un mecanismo puramente **instrumental**, constituido a partir de las amenazas, las promesas, y los 'regateos' que devienen de ese escenario de puja de intereses. Este implica:

- ↔ el cálculo del costo-beneficio de la acción negociadora,
- ↔ la búsqueda de la oportunidad con relación a la situación externa,
- ↔ el sondeo de la información y el conocimiento suficiente para tomar las decisiones apropiadas.

³ El autor prosigue con una distinción entre tres tipos de coerción de la norma: el **acatamiento**, la **identificación**, y la **internalización**, donde la última corresponde a la esfera **normativa** más ideal, la segunda a una **subjetivo-valorativa**, y la primera a una operación más **instrumental** frente a la norma como ley sancionadora. Destacamos que, tanto por temor al castigo, como por coincidencia con los valores de la norma o por la idea de rectitud de la misma, la acción individual y colectiva siempre se encuentra condicionada por su articulación con las normas.

Esta táctica, de **cálculo mono lógico de amenazas y promesas**⁴, a nuestro criterio implica negativamente, por un lado los *costos de la búsqueda de un compromiso* con la otra parte, a la vez que *erosiona las normas sociales* que pueden dar marco a las negociaciones que estén en curso.

Pero al mismo tiempo este razonamiento debe articularse con una esfera normativa. Las amenazas y las promesas *son más creíbles dentro de un marco normativo* que dé referencias a la contra parte acerca de lo que se puede hacer y lo que no. Asimismo las amenazas y promesas también *son más creíbles tanto cuando los intercambios entre las partes son reiterados, como cuando existe un mínimo compromiso mutuo*. Por lo tanto, vemos que las normas, en tanto estabilización de reglas sociales, permiten también hacer más previsibles ciertos comportamientos estratégicos. La **norma** y la **negociación instrumental** se ligan una vez más.

La *argumentación supuestamente se restringe a la esfera de la validez, a partir de la justeza normativa en la apelación de las normas*, mientras que la *negociación se funda en la credibilidad de las amenazas y las promesas que las partes se profieren mutuamente*. El sentido común denomina esta diferenciación como, el **convencimiento por principio o por la fuerza**. Para ambas es necesario cumplir con ciertos requisitos. Pero lo que nos interesa es analizar el potencial cruce de los requisitos, así como el cruce en la tarea del convencimiento del otro⁵. Trataremos de observar elementos propios y ajenos en cada dimensión.

Por su parte la tarea **argumentativa** utiliza los principios como un resguardo de cierta imparcialidad, para que su discurso no caiga en una mera reivindicación particular. De esta manera sería más directo, pero la relativa imparcialidad de la forma de presionar es un requisito que orienta la tarea argumentativa, aún cuando los fines sean lograr una mejor posición dentro de la negociación. Y si miramos el mismo problema a la inversa, veremos que los intereses particulares en muchos casos se montan en un lenguaje de justicia y derechos, desde el momento en que quieren apropiarse (para su reivindicación particular) la idea de bien común. Así la tarea argumentativa aparece como una regla que condiciona los actos particulares, porque los obliga a fundamentar (y a alinear su interés) alrededor de ideas imparciales, legítimamente aceptadas. Esta es la obligación de la regla pública de la argumentación, aunque el discurso se base, no sólo en una particularidad, sino en un interés egoísta. Los contrapesos de la deliberación llevan a argumentar orientándose a principios de imparcialidad que pretenden ser aceptados por todo el mundo, aún por sus adversarios de interés. "Quand les droits et l'efficacité vont dans le même sens, cela a plus d'impact que lorsqu'un de ces arguments s'oppose a

⁴ Elster (1997:309) plantea que existen cinco maneras para **hacer creíble una amenaza o promesa obrando contra el interés inmediato**:

- Invirtiendo en fuerza negociadora
- Comprometiéndose previamente a una posición
- Calculando el autointerés de largo plazo
- Mediante normas sociales
- Invirtiendo en la reputación.

⁵ Aquí, aparece el problema de la **incoherencia** y la **sinceridad** como dos elementos que entran en juicio cuando se evalúa el comportamiento del otro. La inconsecuencia en las actitudes es un signo de desconfianza que hace problemático el diálogo. Lo mismo ocurre con las opiniones sinceras, deben ser fuertemente justificadas para que cualquier cambio de opinión no sea tomado como una actitud oportunista.

l'autre."⁶ (Elster, 1994:228) Esta es la *articulación de la argumentación imparcial con la eficacia en la búsqueda del interés particular*.

Si ahora analizamos, por otro lado, el problema desde la **negociación**, también observamos la articulación entre intereses y la imparcialidad de los principios invocados. Naturalmente uno podría asociar estrechamente los conceptos de *alternativa externa e interna* (Elster, 1994:236) como los que clásicamente definen un proceso de negociación. Dentro de un conflicto definido solamente en términos racionales, primeramente aparecen los costos externos al conflicto entre las partes (pérdida de las partes en el caso que se rompa la relación), y luego los costos internos del conflicto mismo (perdida de las partes para sostener el conflicto entre ellas). De una ecuación entre estas variables sale la fuerza de negociación, con la cual cada parte presionará a su antagonista. Pero a partir del intercambio de amenazas y promesas aparece una articulación más interesante, dejando ver una notable asimetría. Las **promesas** (aún cuando sean verbalizadas desde un interés egoísta o manipulador) implican intrínsecamente un *compromiso normativo*, a partir del cual quien la profiere se encuentra sometido de alguna manera a ser imputado de no haberla cumplido. La promesa se basa en un compromiso performativo del lenguaje que trasciende los intereses particulares, ubicándose en un plano normativo. Por su parte, las **amenazas** (nadie va a reclamar el cumplimiento de una amenaza sobre sí), si bien no implican necesariamente una relación normativa, en *la necesidad de ser creíbles yace su ambivalencia*. La construcción de esta creencia puede sostenerse tanto desde la simple fuerza de negociación, como desde la invocación de criterios de justicia y derecho que se le dirige al oponente. La amenaza consiste en la defensa de esos criterios, y la credibilidad de su cumplimiento se basa en la propia justicia del reclamo (a pesar de la baja fuerza de negociación que pueda tener el demandante). Una vez más vemos cómo se da una *interacción entre la instrumental racionalidad de la negociación con la normativa invocación de criterios imparciales de justicia de la argumentación*.

Ahora la cuestión pasa por la articulación entre las **estrategias interesadas** y las **normas imparciales** a las que en muchos casos se apela para 'legitimar' dicho interés meramente particular. El problema se centra en qué parte tiene precedencia lógica sobre dicho enlace. Las dos líneas interpretativas posibles son:

1. suponer que la articulación se da **ex ante** de la acción, *como motivo* de la misma, o
2. suponer que la articulación es **ex post** de la acción, *como racionalización justificadora* de la misma.

La primera nos lleva al argumento de la **norma internalizada** que orienta la acción. Pero aquí nos interesa trabajar la cuestión de la **instrumentalización de la norma**, la utilización de las normas disponibles en función del auto interés, la adaptación de algunos principios (por sobre otros) de forma de racionalizar el interés particular, y pensar **los límites** que esta práctica tiene.

Habermas (1998) en defensa de su teoría de la acción comunicativa, expone dos argumentos, que son reglas latentes de la opinión pública, contra la retórica cínica de los que instrumentalizan las normas con fines particulares:

- ↔ el que utiliza esos argumentos, cuanto menos, **debe ser coherente**, no puede contradecir sus expresiones públicas sin que haga caer en descrédito su formulación
- ↔ también debe **ocultar toda presión particularista**, con lo cual no debe aparecer su argumento como fruto de un interés puntual.

⁶ La traducción es aproximadamente: "cuando los derechos y la eficacia van en el mismo sentido, ésta tiene más impacto que mientras un argumento se opone al otro."

Elster (1996:120) retoma el argumento habermasiano contra la visión instrumentalizadora de la apelación de normas. Frente a un razonamiento puramente cínico, por un lado repite el argumento de la coherencia, a partir del cual "aún cuando la norma no tenga ningún poder sobre su mente el debe actuar *como si lo tuviera*." Pero sobre todo agrega uno de fondo: si la manipulación de las normas fuera absolutamente cínica, las mismas normas perderían sentido, y así **no habría nada que manipular**⁷. Se trata de reforzar la precedencia lógica de las normas, más allá de su instrumentalización puntual, que no puede nunca generalizarse dado que de esa manera *se caería la misma legitimidad de la norma*. Todos legitimamos ciertas normas, aunque en muchos casos las manipulemos. De hecho no podríamos afirmar que ningún manipulador de normas (aún el más cínico) no se encuentre influido por ninguna norma social o moral. Por ello es que *la persecución del autointerés adquiere una especial fuerza y eficacia cuando se encuentra fundamentado desde la apelación a alguna norma*.

Asumiendo esta articulación, entre la **internalización de ciertas normas** (o cuanto menos la legitimidad pública de las mismas) y la **manipulación instrumental** de las mismas, podemos desgranar algunos principios. Primeramente que el *repertorio de normas a apelar instrumentalmente es limitado*, es necesario que las razones de los principios disponibles se articulen coherente y legítimamente con el auto interés. Si bien siempre existe una *pluralidad de normas a apelar*⁸, éstas no son tan fácilmente asimilables a los intereses que están en disputa. Todo este proceso ya implica una cierta restricción del manipulador a una **regla pública** que le impone ciertas obligaciones a respetar. Y una vez que ha decidido 'reforzar' su auto interés con un principio normativo, las **reglas de juego habrán de condicionar aún más al manipulador**.

No obstante, dentro del campo de la negociación intentaremos articular las **tácticas de presión** (fuerza negociadora) y la **exposición de argumentos imparciales**. *Nuestra hipótesis es que la mayoría de los compromisos o acuerdos se basa en una función que articula la fuerza negociadora de las partes (y su implementación) y la justeza de las apelaciones normativas imparciales, que obviamente implementan las partes*. Este mecanismo tiene la virtud de regular los comportamientos de los intervinientes, permitiendo que se iteren sus intercambios eludiendo la táctica de presión pura. La pregunta sería: ¿cuáles son los beneficios de esta tarea de apelación normativa?

Elster (1997:273/276) lo define certeramente: "¿por un lado en la medida en que las personas se adhieren a normas están dispuestas a obrar contra su propio interés. Por otro lado, esa disposición suscitada por la norma a romper las negociaciones antes que aceptar un resultado injusto puede compensar la falta de fuerza negociadora", en términos generales "¿el poder normativo obliga a los grupos más fuertes pero no ayuda a los más débiles". Evidentemente la aplicación de una pura fuerza negociadora es como una situación de estado de naturaleza, y esto no favorece a los más débiles. Pero la apelación normativa no garantiza nada, sino a través de la justeza con la que se desarrollen las apelaciones normativas. En todo caso, lo que sí se garantiza es una

⁷Como contra ejemplo, Elster (1997:270) plantea el caso de la modestia como una muestra de la superioridad de la norma por sobre la búsqueda del auto interés. En este caso, bajo el imperativo de la **modestia**, una parte elige una **norma que va en contra de sus propios intereses**. Así es que, por ejemplo, los trabajadores poco eficientes pueden aceptar la norma de equidad aún cuando los puede perjudicar, y los eficientes aceptan la norma de igualdad aunque los perjudique.

⁸ Elster (1997:266) da el ejemplo de las negociaciones laborales, donde los actores (gerencia y sindicato) apelan a un **número variable, aunque limitado, de normas**. Ellas son: la deducción del *salario en términos reales o nominales, el esfuerzo laboral, la destreza, la antigüedad, los criterios de retribución y distribución*; y como *argumentos más universalistas: las normas de equidad e igualdad*.

referencia relativamente neutral que permite a las partes poder **resignar su auto interés** a partir de criterios generales. Esta flexibilidad sobre el resultado de la negociación (capacidad para ceder de las partes) permite hacerla menos dramática, y por tanto más plausible de ser repetida periódicamente. En síntesis, la racionalidad de la apelación normativa aparece por sobre la tradicional mono lógica instrumental, ya que "un agente guiado por normas a menudo obra mejor que un interlocutor puramente racional porque está dispuesto a sufrir sacrificios irracionales." (Elster, 1997:272) Consideramos que:

- ↔ En términos de relaciones de fuerza, la apelación normativa es fundamental para el **relativo equilibrio de los intercambios**; se trata de una garantía externa que permite un procedimiento racional que justifica la cesión.
- ↔ Mientras que como referencia normativa, aporta a los acuerdos una razonabilidad y justificación, que otorga a los mismos una **cierta legitimidad** que, a su vez, redundan en estabilidad.

No obstante la correlación entre las apelaciones normativas de justicia y la procura del auto interés dista de ser perfecta. En todo caso lo que planteamos es que se trata de un **proceso de ajuste** que, a su vez, permite lecturas críticas del mismo. En muchos casos no es posible, tanto porque *se impone la fuerza negociadora*, como porque las partes *apelan distintas normas*, lo cual desemboca en un desacuerdo normativo en ausencia de un proceso de deliberación argumentativa suficiente. Pero de todas formas es posible que ambas partes se encuentren atraídas por la misma norma (la cual, según la circunstancia, hará que alguna de las partes ceda), o que alguna de ellas justifique suficientemente la aplicación de una norma, por lo cual la otra parte no puede sino aceptar su implementación. Como vemos, los ajustes dentro de este proceso de apelación normativa, se acercan *más a una disputa retórica que una discusión argumentativa*, más allá de que se utilicen argumentos para las justificaciones. A pesar de esto, consideremos que este mecanismo tiene la suficiente solidez como para que las partes se encuentren (aunque más no sea parcialmente) **auto y hetero-ligadas a ciertos compromisos**.

1.3- Conceptos 'fronterizos': el uso estratégico de la argumentación y la advertencia.

Dentro de este proceso de articulación que venimos analizando, rescatamos dos conceptos que propone Elster y que dan cuenta de los límites 'porosos' entre las dos lógicas. Por un lado se refiere a las **advertencias**, y por otro, el concepto central del texto, al **uso estratégico de la argumentación**. El primero recorre los ambiguos territorios de la deliberación y la negociación, de la justicia y la amenaza latente. Esto se debe a que las advertencias son en parte amenazas, pero que soportan un análisis normativo o de justicia, ya que como consecuencia de ellos se puede pensar su realidad. No se trata de una amenaza lanzada, sin más, desde un interés particular, sino que implica todas las cadenas de consecuencias, generalmente sociales, que pueden ocurrir si un acontecimiento o una decisión se implementa⁹. La advertencia es más que una amenaza, pero que funciona como ésta desde el momento en que permite justificar el cambio de rumbo de ciertas decisiones o deliberaciones. Así, la *eficacia causal de las*

⁹ Un ejemplo interesante que utiliza Elster (1994) es el de la presión de la masa en París, esgrimida por Mirabeau, frente al funcionamiento de la Asamblea Constituyente. La presión de la masa, no es una amenaza de Mirabeau, sino que es una consecuencia fáctica de un proceso social. En todo caso, Mirabeau toma la realidad de los hechos, para justificar su estrategia de presión. La amenaza lo trasciende (advertencia), pero al mismo tiempo esa **presión se vuelve más real y justificada** desde el momento que no es fruto de una presión particularista.

advertencias, como acontecimientos que son empíricamente verificables, permite al que le promueve evitar las dificultades que implican hacer creíbles las amenazas y promesas. Y por otra parte, la misma veracidad de la advertencia *habilita una deliberación normativa que se la puede justificar a partir del orden de los acontecimientos*¹⁰. En síntesis, ubicado en una posición intermedia, la advertencia es más **fácilmente verificable** sin los costos que tiene una amenaza para hacerla creíble. Pero fundamentalmente **evita el conflicto radical**, porque el que la esgrime se encuentra en una posición neutral, no se ubica como el detentor de la amenaza, sino simplemente como el interpretador de una situación que se está desarrollando en el mundo fáctico. Ambos factores, permiten el traspaso de una situación de presión, a una de deliberación normativa¹¹, por lo que puede **abrir el juego a una discusión acerca de los principios** que están siendo expuestos en el propio escenario de la deliberación potencialmente distorsionada.

El **uso estratégico de la argumentación** es 'la modalidad fronteriza' que permite dar cuenta de la porosidad del campo existente entre la negociación y la argumentación. Si partimos del supuesto de la racionalización post facto del interés, la interpretación más corriente es la de suponer que toda vez que uno hace uso de la justificación normativa lo está haciendo con la *única finalidad de satisfacer el propio interés*. Pero justamente es esta interpretación anti-cínica la que queremos discutir, a partir de tratar de conceptualizar los *márgenes normativos que obliga a tener en cuenta, este juego del uso estratégico de la argumentación*.

Concretamente la articulación consiste en el interés y la justificación mediante argumentos imparciales. En primera instancia, lo que observamos es que una **fusión demasiado lineal entre el argumento y el interés** dificulta mucho una justificación de la misma. La coincidencia estrepitosa entre el interés particular y un argumento imparcial que 'alimenta' ese interés no sólo es sospechosa (por lo tanto *poco válida públicamente*), sino que es en muchos casos *contra* productiva, ya que *hace caer en descrédito a quien esgrime como argumentador*. En este caso, el mismo carecerá de credibilidad para sus posteriores justificaciones, y sólo podrá recurrir a las amenazas o promesas si quiere satisfacer de otro modo su interés, si es que posee la fuerza de negociación suficiente como para hacerlo. Por otra parte, un elemento favorable del uso estratégico de la argumentación, en el cual Elster hace hincapié, es el efecto civilizador que produce al hacer *trasponer el campo de la lucha de intereses a un campo de lucha argumentativa*, de lucha por ideas o justificaciones relativamente imparciales. El autor lo llama *la fuerza civilizadora de la hipocresía*.

¹⁰ Frente a acontecimientos políticos que se desencadenan, es muy corriente '**imprimirles**' una **justificación**, como razón de su existencia. Estas '**razones de**' la acción no son necesariamente la motivación del acontecimiento.

¹¹ Está claro que esto no ocurre necesariamente, en muchos casos su eficacia puede verse **distorsionada**. Básicamente por dos motivos:

- porque quien esgrime la advertencia *no tiene el control causal de los acontecimientos*, y puede ocurrir que se desencadenen más allá de su voluntad, aún dentro de un nuevo escenario de deliberación, y
- porque en muchos casos el autor de la advertencia debe ocultar esa misma debilidad política que implica la carencia de control sobre los acontecimientos, por lo que en muchos casos la *legitimidad del autor cae en desgracia* por ese motivo.

1.4- Escenarios del modelo mixto: el carácter público o secreto del proceso.

Entrando en el **modelo mixto** que propone Elster (1994), nos centraremos en la articulación que se produce entre *los argumentos que apelan a la razón y las negociaciones que apelan a los intereses*. Nuestro supuesto es el de una **heterogeneidad de los escenarios de debate y deliberación**: argumentación, negociación, delegación del juicio, compromiso-ruptura. De esta manera, el problema pasará por saber **cómo se articulan estos elementos en un escenario de debate**, y analizar qué tipo de lógica se impone en cada momento. *Muchas veces no se puede discutir y se delega la decisión, otras se negocia para poder sumar argumentos, en otra se argumenta con la idea de poder negociar en una mejor posición, otra se delega para poder negociar en forma más centralizada, en otra se rompe y amenaza para lograr una negociación, o para lograr que se argumente en torno a una cuestión que se había delegado el juicio*, y así sucesivamente. Las alternativas son innumerables, por lo que en cada caso corresponde entender cómo se está desarrollando el proceso de deliberación.

Si saltamos el desdoblamiento lógico **entre la negociación y la argumentación**, entre la búsqueda de un equilibrio entre dos intereses y la búsqueda de un principio normativo unificador entre ambas posiciones, vemos que "cada vez más las *negociaciones* se desarrollan en **escenarios públicos** que hacen difícil apelar al desnudo auto interés. En ese escenario los *argumentos* deben estar respaldados por principios, antes que por la pura fuerza negociadora (..) Sin embargo la negociación no es un proceso deliberativo. Aquí las **normas se blanden como armas**, no se presentan como argumentos." (Elster, 1997:281) El mismo autor reconoce que si bien la *negociación normativa hace más difícil llegar a un acuerdo*, no obstante, dentro de un *proceso de deliberación se puede alcanzar un consenso*, cuanto menos aproximado. Esto nos lleva a tener en cuenta una variable central para pensar la mencionada articulación: su **carácter público o secreto**. Esta será la última variable desde la cual analizaremos el problema de la deliberación en público.

En la bibliografía consultada, vemos que esta variable resulta fundamental, y una vez más consideremos que la articulación hace complejo el problema, ya que en cada situación el abordaje será diferente:

- ↔ En algunos casos es más favorable una **negociación en secreto** para que no se frustre a partir de compromisos públicos¹²; los compromisos previos que imposibilitan el intercambio de creencias-preferencias pueden redundar en una ineficacia para la deliberación pública.
- ↔ Pero contrariamente, en otros casos, se debe **negociar públicamente** para que los compromisos se garanticen de una manera más estable. Básicamente para garantizar que no sólo se negocie sobre la base de relaciones de fuerza, sino basándose en principios públicamente justificables.

Lo mismo ocurre con los procesos de *argumentación*, en tanto escenarios de deliberación abierta:

- ↔ A veces es conveniente **argumentar en público** para que la apelación normativa sea más transparente (sujeta a menos presiones particulares), porque su traslado a un

¹²Este es el caso de la Convención americana, donde la tendencia era **argumentar** mucho más racionalmente (fundamentalmente en comparación con la expresividad retórica de la Asamblea francesa), pero al mismo tiempo se **negociaba** sin problemas, las cuestiones que eran necesarias. Esta conducta pendular era posible porque las deliberaciones mayoritariamente se desarrollaban **en privado**, mientras que los grandes discursos eran sólo una forma de completar la deliberación.

ámbito secreto, puede transformar la cuestión en una simple relación de negociación egoísta, sin ningún control público.

↔ Pero, en otras, es necesario un **escenario privado para la argumentación**, sobre todo si se pretende avanzar hacia algún grado de consenso, y para ello es necesario resguardar los tiempos y los dichos, el proceso de deliberación debe ser protegido, y desarrollado entre pocos¹³. Muchas veces la discusión argumentativa (donde también entra la aceptación del criterio del otro) se ve bloqueada por el 'posicionamiento' de uno de los participantes¹⁴. Una vez que cada parte habla en público, luego defiende su coherencia por encima de la deliberación, y esto dificulta la introducción de la fuerza de los argumentos.

Las contradicciones siempre están, pero si resulta relevante la cuestión de **lo público y lo privado** es porque marca tendencias que hacen discurrir en forma relativamente estable la relación entre la negociación y la argumentación. En este aspecto, Elster (1994: 249) avanza algunas conclusiones: "en gros, l'**argumentation** est préférable à la **négociation** en raison de la force civilisatrice de l'hypocrisie, et le **huis clos** préférable à la **publicité** des débats parce qu'il laisse moins de place à l'engagement préalable et à la surenchère". Los argumentos por los cuales la publicidad y el secreto actúan como condicionantes ya los expusimos. Lo que nos interesa ahora es tratar de observar los cruces generales.

Coincidimos con Elster (1994) en que la *deliberación en el ámbito secreto tiende a pasar de la argumentación a la negociación*, lo mismo que *el ámbito público tiene tendencia a transformar una negociación en una argumentación pública*. Y es en razón de este criterio que nos distanciamos de su evaluación acerca de los cruces de tipos de deliberación y ámbitos para su desarrollo. El autor considera, como conclusión, que la **negociación secreta** es más conveniente que la **argumentación pública**, ya que la argumentación pública se detiene en posiciones retóricas mientras que la negociación (más allá de la distribución de las relaciones de fuerza) tiene algún grado de eficacia para alcanzar sus fines. Pero en todo caso, es la **argumentación a puertas cerradas** el mecanismo y el ámbito más aconsejable, en virtud de la posibilidad de acometer un *consenso verdaderamente racional*.

Primeramente aceptamos que para arribar a un auténtico **consenso racional**, por los motivos antes expresados, es necesario hacerlo mediante una **tarea argumentativa a puertas cerradas**. Pero si consideramos que los resultados de toda controversia son básicamente tres:

1. Una decisión como consecuencia de una **relación de fuerza**
2. Una decisión como consecuencia de una **fuerza argumentativa**
3. Una decisión como consecuencia de una **interpretación legítima**

Y si tenemos en cuenta que, frente a la debilidad del mecanismo decisional de la segunda, es la tercera la que termina clausurando en forma legítima y justificada la

¹³ Elster (1994:246) analiza también la importancia de los **ámbitos resguardados de publicidad**. Las **comisiones** permitían el desarrollo de las deliberaciones racionales en búsqueda de algún consenso, porque justamente permitía a los representantes deliberar sin que una decisión implique una contradicción con algún dicho público anterior. Además allí las potenciales técnicas de **resolución de las cuestiones** (voto, consenso unánime) son mucho más posibles que en escenarios públicos y abiertos, donde las diferencias se expresan con mayor agudeza.

¹⁴ Elster (1994:246) realza este criterio en su análisis de la Asamblea Constituyente Francesa. Allí los **discursos públicos operan como compromisos previos** de los cuales los oradores no quieren desprenderse. Y esto los lleva a no dialogar racionalmente, aunque más no sea para intercambiar criterios.

controversia (excluimos la relación de fuerza), lo que se nos aparece (exceptuando la presencia de un andamiaje institucional que potencie la matriz consensualista) son las *limitaciones fácticas del consenso racional para concluir las deliberaciones*, básicamente porque los requisitos para su cumplimiento son muy exigentes (no siempre plausibles de ser cumplidos). Así vemos que la retórica (como *cierre interpretativo*) no es una *práctica demagógico-discursiva* (el gran temor que provocaba dentro de la argumentación pública) sino, en la mayoría de los casos, un equilibrio de justificaciones que no pueden concluirse en un consenso argumentativo estrictamente racional. En este sentido, no vemos por qué normativamente 'debemos' excluirla de la decisión.

1.5- Conclusión: aportes para una articulación entre la argumentación y la negociación

Nuestra conclusión pretende no ser excesivamente exigente en torno al procedimiento deliberativo, y más confiada en relación con lo que las reglas del lenguaje público pueden construir normativamente. En este sentido abogamos por las **formas de argumentación pública**, que por un lado están potencialmente presas de toda una retórica persuasiva (como toda deliberación), pero que al mismo tiempo permite un **control pragmático-público de las decisiones**. Una vez que demostramos inútiles las prescripciones normativas en torno a la exclusión de toda reivindicación de interés y toda práctica retórica, en virtud de su inocultable incidencia fáctica, podemos apegarnos a una concepción menos exigente pero más realista de la práctica de argumentación pública. De esta manera, consideramos que el carácter público de la argumentación puede potenciar el establecimiento de reglas públicas que pueden ser utilizadas aún de una manera absolutamente estratégica. Lo importante no es la intencionalidad de los actores, o sea si utilizan la regla en forma sincera o no, sino el hecho de que se manifieste un reconocimiento de la regla. A partir de allí lo que nos interesa es pensar en los **límites normativos que el juego de la deliberación mediante argumentos imparciales impone** a los actores que se disponen a desarrollarlo. Básicamente se trata de reglas que imponen las condiciones de argumentación y que los actores, una vez que se **meten en regla** (Bourdieu, 1994: 233), deben atenerse a él si quieren justificar sus acciones. Por lo tanto, la práctica recurrente de argumentar (aún retóricamente) a favor de mis intereses promueve sin embargo el **reconocimiento de ciertas reglas legítimas** que se encuentran como substrato de la acción de argumentar públicamente. Así el control se encuentra abierto, y si bien la tarea retórica juega su papel, las relaciones de fuerza tienen que someterse a un test formal que le impide desarrollarse en su plena potencia.

Finalmente, terminamos exponiendo las razones por las cuales sostenemos *la necesidad y la utilidad de argumentar públicamente mediante principios imparciales*. Dejando de lado las conveniencias particulares de esta estrategia, creemos que los aportes de este tipo de **regla pública** permite:

1. sostener los acuerdos desde un *compromiso previo* con relación a la regla, por lo cual modera los conflictos a partir del dominio de sí en función del interés de controlar las acciones del otro;
2. *relegitimar las normas* por las que todos los actores pueden apelar críticamente a partir de nuevas justificaciones (funcionando como una especie de legitimación instituyente de las reglas);
3. aumentar los beneficios colectivos en virtud de dirigirse a una idea de *bien común* (aún desde un criterio instrumental);

4. y fundamentalmente desarrollar una *práctica reivindicativa de persuasión a partir de las apelaciones hacia un tercero neutral* (auditorio o espectadores) que juzga la legitimidad de las justificaciones particulares de la regla.

A nuestro criterio lo más importante resultan ser las **prácticas reivindicativas de justificación** (*argumentación pública*), ya que ellas son las que se apropian de los elementos normativos básicos del sentido común y los transforman en justificaciones de la regla. De esta manera, la tarea de 'meterse en regla', se dirige siempre a un *background* normativo de justicia-derecho que, aún cuando no sea imperativo, opera relativamente 'como si' lo fuera a partir del **control público que se ejerce, mediante sus justificaciones, sobre los actos del lenguaje de los actores.**

2- SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

2.1- LA PLANIFICACIÓN

Frente a la incertidumbre que se observa como consecuencia de las múltiples acciones del mundo actual, la acción planificadora puede parecer imposible, en tanto pretensión de racionalidad en un escenario complejo. No obstante la acción planificadora siempre existe, aún en las acciones más nimias. Siempre la **acción** va asociada con algún grado de **deliberación o reflexión** sobre la forma en que se va a intervenir en el mundo (Aristóteles, 1994).

Por ello es que, si razonamos para un espacio más amplio como lo es la sociedad, entendemos que la planificación tiende a constituirse como un *intento de minimizar dicha complejidad; reduciendo la incertidumbre*. Justamente este escenario incierto es el que reclama de alguna manera una intervención externa, con una dirección común. Por otra parte este proyecto, aunque restringido, tiene la capacidad de reducir las tendencias centrífugas en los comportamientos sociales, a limitar una tendencia a la conducta egoísta de los actores (*free-rider*) en virtud del escenario indeterminado.

El rescate filosófico más importante de la planificación es que, mediante ella, es posible "conquistar grados crecientes de **libertad** y decidir sobre nuestro **futuro**" (Matus, 1985:16) Esta capacidad de generar **proyectos**, tanto colectivos como individuales¹⁵, es lo que la planificación realiza en el plano social. Pero fundamentalmente su incidencia la realiza en el plano político.

Allí observamos la manera en que la gran política se relaciona con la planificación pues apunta a los problemas estructurales del sistema social, a diferencia de la **micropolítica**, que se reduce a la resolución (como la *negociación*) de los problemas coyunturales o intermedios. Para planificar es necesario dar cuenta no sólo de la táctica sino de una estrategia de gobierno. Como consecuencia de la inercia de la planificación normativa, y frente a la incapacidad de planificar en el caos, se suele tender a no planificar, a resolver solamente los problemas puntuales, apelando a la mera lógica de la negociación. La *planificación* debe irrumpir de forma que la micropolítica no se 'devore' a la gran política, de manera que el proyecto permita direccionar las negociaciones 'realmente existentes'.

En síntesis, la idea de **planificación** se relaciona con un esfuerzo colectivo por *articular las conductas de los agentes y actores sociales*, generando un proyecto que permite al mismo tiempo *reducir la incertidumbre* (mediante una relativa cohesión social) y potenciar los recursos disponibles por ese mismo colectivo social. En términos políticos, la planificación no se remite solamente a un **conocimiento o técnica** para la predicción y/o control sobre los comportamientos sociales y económicos, ni tampoco solamente al desarrollo de una **acción** en tanto decisión de una determinada política pública, sino a una mediación entre ambas. Se trata de una articulación entre decisiones públicamente relevantes, en un marco de poder compartido con los actores sociales, y un conocimiento técnico-metodológico que le dé consistencia a dicha relación. Este es

¹⁵ En este sentido Rosanvallon (1998) unifica los criterios de construcción de la identidad. Mediante la generación de proyectos políticos, los grupos sociales logran desarrollar su sí mismo al mismo tiempo que se orientan a un mundo común. Por ello es que la constitución de proyectos políticos colectivos e individuales se encuentran relacionados mediante el 'puente' de la conformación identitaria.

justamente nuestro objetivo de análisis sobre las experiencias de Planificación Estratégica Situacional: *la articulación entre las lógicas de la planificación y de la acción.*

2.2- LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN

a) Lógica de la planificación normativa¹⁶

El modelo de Planificación normativo tradicional, asociado al desarrollo del Estado de Bienestar, tiene algunas características básicas:

↔ Su enfoque epistemológico de la realidad se encuentra guiado por una **teoría causalista de la acción.**

Esto significa que supuestamente el Estado provoca/causa 'desde afuera' efectos sobre la sociedad. Las acciones que desarrollan los actores sociales son producidas por las decisiones públicas del Estado. Hipotéticamente no existe independencia entre unas y otras, las acciones de los actores sociales son consecuencias de las directivas del Estado. Ellos no pueden elaborar acciones, ni desarrollar estrategias, sólo reproducen comportamientos inducidos por un factor externo

↔ La relación **Estado-Sociedad**, se desarrolla en forma similar al modelo de **relación Sujeto-Objeto.**

El **agente-sujeto** central planifica y monopoliza la creatividad de la acción, mientras que el **sistema-objeto-sociedad** no se perturba, sino que por el contrario es modificado por el accionar público. "El Estado concentra e impone los roles protagónicos, es decir, el Estado es el resumen estructurado del poder, y per se es capaz de controlar los roles de los principales actores (..) todas las acciones y proyectos a realizar dan al cabo de un tiempo determinado el resultado esperado." (Fernández De Luco, 1998:144) Por lo tanto el Estado carece de oponentes en lo que hace a la planificación y diseño del orden social. A las técnicas de saber de intervención pública se le opone un campo neutro que recibe dichas líneas de acción

↔ La capacidad del Estado para armonizar la sociedad, se fundamenta en su capacidad de **intervención técnica**, y desde la **rectitud normativa** que suponen sus líneas de orientación planificadora.

Aunque el Estado controla y diagnostica la sociedad desde una **verdad técnico-objetiva** básicamente originada en un tipo de racionalidad economicista, su superioridad técnica no está basada en ello, sino sobre todo en su lugar normativo monológico desde el cual imparte un **deber ser social**. Se trata de una mediación entre el conocimiento y el diseño normativo, uniendo la objetividad propia de todo diagnóstico científico-racionalista con el juicio normativo de la situación de acción.

¹⁶ Es importante aclarar que la descripción de la *planificación normativa* no es un objetivo central de nuestro trabajo. En ese sentido, recuperaremos sus características desde la óptica de la planificación estratégica. Por ello quizás estén algo *simplificadas y/o sesgadas en función de su crítica*. Pero siendo que nuestro objetivo es el análisis crítico de la PE, la planificación normativa la tomaremos sólo como un punto de partida.

Desde estas dos lógicas la que queda afuera es *la política* que supone el conflicto como constitutivo del campo de lo social.

Con relación a este argumento, Hopenhayn (1994:248) expone tres sesgos como característicos del Estado de Bienestar: el *instrumental* por el cual intenta racionalizar el conjunto de conductas sociales; el *iluminista* mediante el cual pretende imponer una direccionalidad o sentido de progreso; y el *utópico* por el cual la sociedad planificada se reconcilia con sí misma, articulando las dos anteriores. Como vemos, la acción conjunta de los criterios técnico y normativos hacen posible una planificación exhaustiva sobre lo social.

↔ Sus supuestos son **discursivos y no sinceros**, porque se basan en un 'libro-plan' que no siempre reconoce la acción concreta en la realidad social, la cual es modificable en cada instancia.

Los estudios técnico-normativos generalmente no tienen en cuenta la realidad concreta para su confección; y en la mayoría de los casos **ocultan las incoherencias** que aparecen entre el libro-plan y la mencionada realidad. De esta manera, los objetivos tienden prácticamente a no tener aplicación y posteriormente a desplazarse, en función de lo cual las misiones para las cuales fue diseñado el Plan lentamente comienzan a corroerse, llevando a situaciones de potencial corrupción.

Desde la óptica del Plan las **variables controladas** son las que prevé el agente central que planifica, las **no controladas** no responden a planes, porque se supone que son meros comportamientos de los actores sociales. La incertidumbre es eliminada como variable relevante, ya que el campo puede ser reducido a un conjunto de certezas, para lo cual el planificador y los técnicos tienen el saber suficiente.

↔ Su noción del **tiempo es lineal y homogénea**.

Supuestamente, todos nos encontramos en un bloque de tiempo uniforme en el cual nada cambia necesariamente y por tanto es posible planificar sobre nuestras posiciones actuales de una vez y para siempre. De la misma manera que, en el caso que se observe algún error, sería posible corregirlo sobre ese mismo campo in modificado.

Resumiendo, podríamos rescatar la crítica sistemática que realiza Robirosa (1990:9/10) a este tipo de modalidad de planificación estatal. El estado como sujeto planificador no puede¹⁷:

1. Precisar su población para definir sus metas como planificador.
2. Ser capaz por sí sólo de establecer las necesidades de dicha población.
3. Disponer autónomamente de los recursos adecuados y suficientes como para resolver los problemas que debe atender.
4. Desarrollar las acciones programadas.
5. Imponerse sobre la base de sus instrumentos de autoridad.

¹⁷ En un sentido inverso (como descripción del paradigma), Lechner (1997:8/9) sintetiza las funciones del **Estado planificador tradicional** como una *coordinación política centralizada, jerárquica, pública y deliberada*. Su intervención social se basa en los siguientes supuestos:

1. una realidad social de baja complejidad,
2. un supuesto acceso a toda la información relevante, y
3. una ejecución obediente de las medidas implementadas.

En función de este tipo de planificación racional es que los obstáculos que aparecen son: de **implementación** de las políticas, de **motivación** en los destinatarios de las políticas, de **conocimiento** en el acceso a la información, y de **complejidad** en relación a la creciente diferenciación social.

Por consecuencia, su concepción de planificación peca por: **tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista.**

Desde una perspectiva política el Estado planificador encuentra fisuras internas como consecuencia de un conflicto entre¹⁸:

- ↔ Distintas racionalidades (técnica y política, tecnocrática y burocrática),
- ↔ Diferentes actores (políticos, planificadores y funcionarios públicos), y entre
- ↔ Diferentes intereses (burócrata, capitalista y nación).

"La desarticulación interna incide en la pérdida de capacidad de conducción del proceso de desarrollo: el estado se hace menos eficiente cuanto menos articulado; pierde más legitimidad cuanto más desmigajada es la imagen que proyecta hacia la sociedad civil; y se hace más vulnerable a las presiones exógenas, sean nacionales o internacionales, cuanto menos concilia los intereses de su propio aparato." (Hoppenhayn, 1994:196)

Pero una vez que la crisis del EBK se manifiesta en las relaciones sociales y de poder político, la transformación del Estado gira hacia su polo opuesto. Sin la intención de desarrollar este tema, solamente decimos que allí es donde el Estado se 'corre' de dichas funciones, donde el Mercado pasa a ser el ámbito coordinador de las relaciones sociales. Pero, como bien lo plantea Lechner (1997), la coordinación social mediante el Mercado garantiza la **articulación de la diversidad de intereses** que operan hegemónicamente en las relaciones sociales. Pero lo que no puede hacer es ofrecer dos dimensiones típicas de la coordinación política: **la representación y la conducción**. Básicamente, en este trabajo, lo que nos interesa es la segunda dimensión pues es allí donde aparece la ausencia de **planificación** del máximo órgano político. Donde, dadas las nuevas relaciones sociales, se debe recomponer la función política de coordinación del Estado, mediante la cual se re equilibran los intereses sociales a la vez que se reduce la incertidumbre a través de un proyecto común.

b) Planificación estratégica como lógica interactiva

El nuevo escenario de la planificación es necesariamente el que tiene en cuenta una **sociedad poli céntrica**, en la que el Estado no es el único agente relevante que inicia acciones. Por el contrario es uno más de los que deben articularse en una complejidad que aparece diferenciada según subsistemas.

Por consiguiente la posibilidad de desarrollar un emprendimiento planificador supone un encuentro multiactoral, donde tanto el Estado como la sociedad civil, en su faz lucrativa y no lucrativa (léase empresas privadas, asociaciones intermedias, Ong's) deben actuar mancomunadamente. Ese ámbito virtual lo define precisamente Robirosa (1990:23) como **espacio de articulación**. Allí es donde los distintos actores sociales o burocráticos deberán acercarse a negociar, tanto para los consensos básicos como para los acuerdos puntuales a los que arribe cada uno de ellos. Se trata de un **aprendizaje social de negociación** que necesariamente debe tener como supuesto su punto inicial: una sociedad con conflictos diversos, en la cual existen diversos actores con sendas estrategias. Una planificación social global deberá tener en cuenta esta pluralidad de

¹⁸ Básicamente el conflicto interno que se expresa en el Estado es la dicotomía entre su **faz modernizante**, de crecimiento (en el sentido de desarrollo de la empresa privada capitalista), de atención a los distintos intereses sociales, de transformación; y su **faz armonizadora de la sociedad**, de redistribución social, de preservación del Estado nacional en 'su rol de mega-actor como planificador del desarrollo.

intereses e identidades, en oposición a las directivas técnico-normativas establecidas monológicamente por el Estado¹⁹.

Si bien en principio la **interacción** aparece como un contrasentido de una planificación rigurosa técnicamente, no obstante existen muchas variables por las cuales se puede advertir que, en el marco de las actuales relaciones sociales, su planteo es mucho más real y concreto. Fundamentalmente la cuestión se basa en el compromiso (*legitimidad social* mediante) que infunde este tipo de consenso entre actores. Desde allí es más posible emprender proyectos específicos que, no solamente se encuentran legitimados por los agentes sociales, sino que son más realizables en virtud de la *potenciación sinérgica de recursos disponibles* entre todos los actores de la comunidad. Por ende es en ese encuentro participativo y concertado, mediante un proceso político-técnico, donde la planificación como proyecto colectivo encuentra algún anclaje más consistente con los diversos actores sociales.

Entonces, las acciones estratégicas de un planificador deben suponer que la planificación y el cálculo no es solamente propiedad de un agente central sino que *muchos actores también desarrollan planes*. Por lo tanto el planificador debe interrelacionarse (co-constituirse) con los otros, por lo tanto 'depende' de los otros, necesita del cálculo y del diálogo con los otros. Esta **interrelación** se basa en la previsión de acción que realiza no solamente el planificador sino todos los agentes sociales.

El escenario complejo en el que múltiples racionalidades desarrollan sus estrategias, obliga al planificador global a una triple tarea (Hopenhayn, 1994:241):

1. **Captar** las múltiples motivaciones de los agentes productivos.
2. **Conciliar** los comportamientos que derivan de los mismos.
3. **Potenciar** los resultados que emanan de los mismos.

En síntesis, lo que observamos como potencial básico de una **planificación inter subjetiva** (o de interrelación social) es la capacidad de articulación sobre diferentes intereses, estrategias, aún visiones de mundo.

Por lógica, lo que aparecerá bajo esta modalidad es el **conflicto**. Desde el momento en que existen intereses-identidades diferentes, se sale de un marco social supuestamente homogéneo que no registra diferencias (como campo neutro de intervención estatal externa) y se pasa a un ágora que se expresa también como **campo de batalla** de intereses²⁰. Bajo esta relación social es que aparece la disputa social, tanto a partir de los distintos intereses en juego como desde la situación conflictiva que implica las decisiones inciertas de los otros. Así es que el **cálculo interactivo (o estratégico)** supone que nuestro oponente manda tanto sobre nosotros como nosotros sobre él. Por ende la gestión de la planificación no es propiedad de ningún actor sino de todos en ese ámbito de disputa.

Por otra parte, la implantación institucional de una nueva modalidad de planificación implica una cantidad de conflictos sucedáneos. El problema es que debe comprenderse 'paradigmáticamente' que este tipo de planificación es parcialmente conflictiva y

¹⁹ Aquí es donde podemos oponer "no una visión objetiva sino una **visión inter subjetiva**, que tiene la virtud de reducir las subjetividades individuales (..) para poder reconstruir algo más ajustadamente a la realidad hace falta una diversidad de ojos y la agregación, confrontación y re elaboración de sus percepciones." (Robirosa, 1990:50)

²⁰ Expresamos 'también', porque reconocemos la importante **función del diálogo** para la viabilidad de la Planificación Estratégica.

parcialmente jerárquica, y que así como tiene un sustento técnico–metodológico a la vez encuentra su base en una relación política. Esta flexibilidad implica aceptar que las direcciones emprendidas no son 'de una vez y para siempre', que se trata de un **juego creativo entre agentes** que simplemente concertan líneas de acción comunes.

Se pasa de una acción planificadora guiada por un **deber ser universal** (hipotéticamente homogéneo) a una **voluntad de hacer** del Estado, que centra sus objetivos en el cálculo político y en la coyuntura. El diagnóstico siempre puede cambiar, los problemas no se encuentran estructurados como para una intervención normativa homogénea, sino que están cuasi–estructurados (Matus, 1987:125), por ello la intervención **deber ser sobre lo posible (el arte de la política)**. Hay posibilidad de abordar los problemas con relativa objetividad, pero los problemas no son simples ni dados, por lo tanto las soluciones no son unívocas ni irreversibles.

La relación causa–efecto de la intervención planificadora–normativa tradicional, debe ser sustituida por una relación de **iniciativa–respuesta** por parte de los planificadores. La misma no será unidireccional desde el momento que su **campo de intervención es turbulento e impredecible**. El contexto social, así como las intervenciones planificadoras, se deben modificar según las distintas estrategias en los distintos momentos o situaciones.

Asimismo en los problemas cuasi–estructurados los planificadores están 'dentro' de la problemática, por lo tanto *el planificador es un participante de la complejidad* de la situación, por ello deberá crear las soluciones al mismo tiempo que se den las instancias creativas de la acción. Esto se debe a que cada acción incide en la planificación posible, así como una decisión planificadora incide sobre las acciones posibles.

c) Planificación estratégica situacional vs planificación normativa

Los paradigmas hermenéutico, existencialista, pragmático, y hasta el fenomenológico ponen en el centro de su enfoque al concepto de **situación**. La definición del sentido de una acción, en nuestro caso una acción planificadora, está condicionada por la situación en la que se encuadra. Es la situación la que nutre de significado, éste no nace de una neutralidad objetiva a ser descripta. La relación entre texto y contexto es la que completa la situación en la que debe ser enmarcado el significado de acciones o decisiones específicas.

A diferencia de la planificación tradicional que supone un diagnóstico legítimo que monológicamente hace explícita los contenidos de una situación, la explicación situacional se define '*en la situación*'. Allí es donde se constituye, no en función de un saber impartido sino de un diálogo que existe '*entre los actores*' que coexisten. Es en el mismo espacio de articulación donde se define las sucesivas convergencias temporarias entre los distintos sujetos de la planificación²¹.

Cada compromiso o negociación entre los sujetos planificadores supone una modificación de una determinada voluntad política, al mismo tiempo que suscita potenciales rotaciones de personas en los roles y puestos pertinentes. Cada jugada

²¹ Lo que podría ser cuestionado, aún dentro de este ámbito, es si esto es un **diálogo** entre los sujetos hablantes o simplemente un **cálculo o previsión** de lo que puede llegar a hacer el otro, aún teniéndolo en cuenta en forma estratégica.

cambia el escenario, por lo tanto la lógica del razonamiento estratégica sobre una línea de juego es precisa hasta cierto punto, ya que una jugada diferente puede desviarse de esa lógica paulatinamente. Se trata de un escenario complejo de interrelación estratégica de actores que calculan, y que tienen en cuenta cómo calculan los otros. La **incertidumbre** sobre la previsibilidad del cálculo interactivo deriva de que siempre están sujetos a una decisión política irreductible que escapa a la dicha lógica del cálculo probabilística. Los acuerdos siempre se basarán en la incertidumbre, ya que nunca se podrá saber con certeza cuál es el plan de mi oponente, y aunque éste lo sincere, siempre estará supeditado a una decisión política que no se encuentra determinada por ninguna 'ley regular' de los comportamientos sociales.

No obstante, aunque no se puede predecir en un escenario complejo, el Estado igualmente debe prever de alguna manera frente a esta lógica interactiva²². Por ello es que, frente a este escenario de incertidumbre, el Estado planificador sólo puede realizar tentativas, hipótesis que traten de acercarse al mundo de la interacción estratégica de los actores. En este marco, la **metodología de planificación** sólo podrá circunscribirse a aproximaciones sucesivas y tentativas (sujetas a *prueba y error*) sobre el campo de la acción social²³, eludiendo todo tipo de previsión a partir de una supuesta descripción objetiva de la realidad social. De allí que lo que aporta no son soluciones óptimas sino solamente soluciones buenas, ya que no interviene en un campo homogéneo y regular, sino en escenarios puntuales, fragmentarios, donde el contexto de poder se define 'cada vez' en situación. Este 'gap' se debe básicamente a la distancia que existe entre la **tarea planificadora y la acción social intersubjetiva**, reducir esa brecha requiere de una *tarea de permanente actualización y ajuste*.

De todas formas el mejor potencial de este tipo de enfoques de planificación se basan en su capacidad para detectar las amenazas posibles a las que se puede ver afectado el plan mismo. De esta manera, frente a las amenazas nuevas, pueden preverse las **modificaciones situacionales** del plan con la suficiente lucidez y rapidez, de forma de no profundizar la brecha ya existente entre el mundo teórico y el práctico. Desde el momento en que el plan es un proceso de creación de posibilidades, la técnica de su automodificación permanente subsiste dentro de su lógica interna.

Las reglas del juego siempre se encuentran abiertas a sucesivas modificaciones, por que son los mismo actores que conforman las estrategias 'dentro del juego' los que deciden cuáles deben ser esas reglas. Por ello es que las soluciones no sólo no son cerradas sino que pueden irse transformando hacia otras reglas, no contempladas por las reglas del juego inicial. La *combinación de estrategias puede ir modificando el sentido de las reglas del juego* aunque los planificadores 'todavía' no hayan ajustado tales reglas. No obstante, éstas necesariamente deberán ser modificadas ya que el juego estratégico ha cambiado. Está claro que la incidencia sobre el juego es de una doble vía: por un lado de los actores sobre los planificadores, y por otra de los mismos planificadores que inciden sobre la acción de los agentes.

²² Obviamente aunque aquí hagamos un planteo sobre el Estado como si se encontrase en un estado de neutralidad, por el contrario pensamos que el mismo se constituye 'dentro' y 'a partir' de las relaciones sociales. No obstante nuestra apreciación tiene sentido desde el momento en que el Estado conserva una función sistémica reguladora de dichas relaciones sociales que no puede eludir, por lo cual nuestra afirmación apunta a este deber ser funcional que debe cumplir el Estado y que lo convierte en un actor social más, mas allá de su composición en el marco de determinadas relaciones sociales.

²³ En virtud de la brecha existente entre el terreno práctico y la posibilidad teórica de conocerlo, se apela a la técnica de los 'juegos simulados' (Matus, 1987): estos intentan transformar el universo práctico en cognoscible, reproduciendo teóricamente como 'una simulación las distintas estrategias hipotéticas de los distintos actores en juego.

La **intervención planificadora**,

- ↔ no desemboca en *finales cerrados*, sino finales abiertos que a la vez permiten nuevas articulaciones;
- ↔ no supone un *saber técnico objetivamente válido* que sobrevive a cada coyuntura (leyes generales) y que pueden aplicarse 'de una vez y para siempre'; y por último
- ↔ sus autocorrecciones devienen de un *campo conflictual* (que suscita reacomodamientos de intereses) *potencialmente dialógico* (por tanto redefinible según diversas interpretaciones).

A diferencia de la planificación tradicional que pone su punto de partida en una interpretación de las tendencias del pasado, y desde allí realiza sus proyecciones hacia el futuro, la *planificación modular* proviene de un futuro que 'desean y proyectan' los actores de la concertación y se sitúa **en el presente**. El lugar de la planificación situacional es la coyuntura. Su ámbito de acción es las *relaciones de fuerza* inscriptas en la acción de los agentes sociales, siempre a partir de los *compromisos acordados* entre los sujetos de la planificación acerca de los proyectos colectivos del colectivo social. Fernández de Luco (1998:144/45) lo sintetiza de la siguiente manera: se trata de "priorizar la actuación constante y no direccionada, de colocación permanente en relación con procesos que varían (..) es la idea de que el futuro se construye sobre el presente, es decir que se actúa sobre los procesos en curso y no sobre los resultados de los procesos que no son puestos en crisis (..) una mirada que es de actuación sobre el conflicto y no una actuación tendiente a achatar o a homogeneizar la contradicción."

En síntesis, la tarea de la planificación parece estar sujeta a la siguiente dialéctica:

El sujeto que planifica es parte del objeto planificado, de la misma manera que el objeto que es pasible de nuestra planificación también planifica.

Una dialéctica paralela es la que propone Hopenhayn (1994:253/54) cuando plantea la imbricación existente entre la **planificación concertada y la concertacional**. Mediante la primera se observa la necesidad de poseer un mecanismo institucional (también podría llamarse metodología) a través del cual el Estado puede planificar en forma coordinada con los actores sociales; mientras que desde la segunda perspectiva se ve el proceso de planificación como el resultado de negociaciones y compromisos puntuales entre los actores sociales y el Estado. "Planificación concertada y planificación concertacional constituyen parte de un proceso dinámico en el que se requiere continuamente actualizar mecanismos de concertación para planificar e, inversamente, planificar para motivar concertación."

A este tipo de mecanismos de planificación se los denomina sistemas creativos. Los mismos no se encuentran exentos de rutinas pero éstas se encuentran condicionadas a la creatividad misma de los actores sociales (dialéctica *libertad-necesidad*). Existen **regularidades** pero nunca absolutamente estables o dogmáticas (metodología), al mismo tiempo que existen **impulsos creativos** pero que necesariamente se encuentran condicionados dentro de un proceso de planificación. El concepto mismo de **planificación situacional** da cuenta de la dialéctica a la que nos referimos:

- ↔ la necesidad de condicionar los procesos sociales mediante ciertos mecanismos de planificación concertada,
- ↔ a la vez que dicho mecanismo de concertación siempre está supeditado a acuerdos tan precarios como creativos, de forma de acomodar las relaciones sociales 'en situación'.

Como intento de no quedar tan alejado de los mencionados procesos creativos en el plano de la sociedad civil, la planificación coordinada por el Estado debe ir 'en paralelo' con las mencionadas acciones creativas de los sujetos planificados.

La ineluctable operatoria de la planificación sobre el campo de acción se define como una indicación; ésta permite dividir el mundo para actuar sobre él. Lo que se debe resaltar es la modesta función de la **indicación** (bajo el primado de la teoría de la acción) a diferencia del tradicional **diagnóstico** que se encuentra justificado en los supuestos de la teoría del conocimiento. Mientras que el segundo se sustenta en una supuesta verdad, y da pautas de acción objetivas, de una vez y para siempre; el segundo no aporta ningún dato 'sobre la realidad', tan solo la ordena provisoriamente con el fin de permitir algún tipo de planificación que supere el orden de lo caótico (turbulencia) propio del ámbito de la acción. "Los *escenarios* han demostrado desempeñar un papel que esclarece y disciplina dicho proceso. De este modo, de la complejidad social se deduce la necesidad de la planificación negociada, y de ésta se deduce a su vez la pertinencia de la técnica de construcción de escenarios." (Hopenhayn, 1994:263)

La capacidad racional de los sujetos planificadores es limitada, por lo cual suponer que ellos 'desde su capacidad técnica o de saber técnico' tienen la capacidad de anticipar la realidad objetiva, y que a partir de allí es posible sostener alguna direccionalidad política, no es estrictamente real. La cuestión del planificador pasa por **planificar 'dentro de la turbulencia'** que son las acciones encontradamente estratégicas de los distintos actores. Es necesario "reconocer la existencia de esta turbulencia y aprender a explorarla para reducir su complejidad de modo que ello posibilite elaborar estrategias razonables que permitan al proyecto avanzar con alguna probabilidad de éxito. No sólo deben contemplarse **respuestas reactivas** tendientes a neutralizar efectos negativos que pudieren tener las acciones y eventos no controlados o no previstos, sino que sería incluso deseable poder desarrollar **estrategias pro-activas** que apunten a modificar procesos externos que generen 'condiciones de frontera' negativas para la marcha del proyecto. De no desarrollarse este aprendizaje para manejarse 'en turbulencia', el proyecto se verá constantemente sometido a ajustes pasivos.." (Robirosa, 1990:122/23)

Se planifica siempre con alguna **direccionalidad a mediano y largo plazo**, pero con la suficiente **flexibilidad** que permita las modificaciones instrumentadas en el **corto plazo**. Allí es donde necesariamente se actúa, y dado que la acción es una variable central para la planificación, entonces debe conciliarse la guía racional de largo plazo con la estrategia del corto. Así, *el Plan Estratégico no debe ser un documento formal*, con una forma prefigurada, sino que debe adaptarse en forma flexible a las sucesivas exigencias que fueren surgiendo en el plano de la acción, aunque siempre bajo una estrategia político-global coherente.

2.3- EL CONSENSO: ¿UN DESAFÍO DEL PLAN MÁS ALLÁ DE LOS ACUERDOS ESTRATÉGICOS?

Desde una perspectiva institucional, queremos hacer hincapié en que el enfoque a través del cual accedemos al P.E. apunta a una **mirada teórico política acerca de la cuestión de la deliberación**. Lo que nos interesa comprender es qué pasa con la participación de los ciudadanos de la región una vez que los Planes se encuentran funcionando. Se trata del '**lado oculto**' de la citada metodología de gestión que, no por menos evidente, debería ser dejado de tener en cuenta: la **función dialógica** que enmarca el sentido por

el cual los Planes Estratégicos se desenvuelven en un ámbito de debate entre todas las partes de la sociedad²⁴.

Lo que en principio parece reconstruirse es un sentido político-comunitario²⁵ que no casualmente se desarrolla en el ámbito local, una vez que los **sistemas** (el económico vía Mercado y el político vía Estado) tienden a autonomizarse, derivando en un mercado global-trasnacionalizado y gobiernos nacionales que responden a las exigencias de dichos mercados operando desde una funcionalidad auto referenciada en tanto gestión eficiente del gobierno.

En este contexto la tarea política parece quedar vaciada de contenido. Nos referimos a la **tarea política** que tiende a producir lazos sociales entre los niveles de decisión y aquéllos que legitiman dichas decisiones, nos referimos a la problemática y recurrente relación representantes-representados. Por consiguiente los ámbitos locales, municipales, con nuevas responsabilidades, a partir de nuevas crisis que deben enfrentar de manera mucho más autónoma que bajo el paradigma del EBK, requieren de una reconstrucción política en dicho ámbito comunitario. De allí que la función dialógica de estas **construcciones pre-institucionales** resultan básicas para poder comprender el proceso más amplio en el que enmarcan las relaciones de poder dentro del ejido municipal.

Por otra parte, desde una perspectiva teórica, la teoría de la planificación estratégica se ubica '*dentro del modelo de acción social interactivo*' (Matus, 1987:155/58) El modo de interacción que se desarrolla supone un tipo de cálculo denominado 'estratégico', por el cual toda acción interactiva se remite a la relación entre diferentes actores que mutuamente orientan sus acciones calculando, o lo que es lo mismo, teniendo en cuenta cuál puede ser la 'expectativa de acción' del otro (Weber, 1993).

Lo que ocurre es que, más allá de que la acción sea interactiva ('actuar en comunidad', diría Weber), cada uno calcula desde su perspectiva y orientación. La interacción de distintos actores en el escenario conflictivo supone diferentes miradas sobre las mismas situaciones. Y como "la explicación promedio es la explicación de nadie" (Matus, 1987), toda lectura siempre debe suponer una **lectura particular** de algún actor. Si a esto le agregamos que toda mirada es básicamente **conflictiva**, llegamos a la conclusión que la diversidad de miradas lleva a perspectivas diferentes, y en muchos casos enfrentadas. Esta particularidad irreductible desde la perspectiva del actor es la que en última instancia remite a un monologismo intersubjetivo. Es decir, la **estructura monológica** de la acción no se altera aunque se integre al 'otro' en su planificación²⁶. Este enfoque deja afuera, así, la posibilidad de una "**perspectiva dialógica**" que ponga una co-constitutividad entre los sujetos hablantes.

La postura de Matus, entonces, rompe con un **monologismo positivista** del orden de la teoría del conocimiento, pero para pasar a un **monologismo intersubjetivo**. Aunque agregue 'como insumo' al Otro, la deliberación-decisión (analítica) y la evaluación

²⁴ Ver discusión de una nueva manifestación de Corporativismo social, y su enfrentamiento con la lógica político-institucional clásica.

²⁵ Remarcamos este orden del binomio, ya que priorizamos el contenido político de la construcción institucional a su faz antropológico-comunitaria. No obstante, está de más aclarar, que el primer emprendimiento sin el sustrato del segundo carece de un anclaje de sentido.

²⁶ Dentro de esta lógica no existe necesariamente un **plan dialógico** que fusione las pretensiones de validez de todos los actores en juego. Por lo tanto no se garantiza una unión consolidada sobre acuerdos estables.

(ética, moral o valorativa) de la acción no deja de estar situada 'en el sujeto actuante', por lo tanto no puede hablarse de una ruptura sustancial del paradigma monológico. Matus (1987) diferencia correctamente **la acción interactiva de la no interactiva**²⁷ pero **desconoce las diferencias dentro de las interactivas**. Allí se *hace pasar a las estrategias comunicativas (diálogo) por las estratégicas conflictivas o cooperativas (abiertas o encubiertas)*, lo cual bloquea todo un campo de acción, neutralizándolo dentro del campo estratégico. Aun cuando cada campo tenga supuestos, procedimientos y efectos distintos, Matus desconoce la incidencia de la acción comunicativa desviándola sin más a la modalidad de acción estratégica.

En síntesis, vemos que se realiza correctamente el paso de la **teoría del conocimiento** (relación sujeto-objeto) a la **teoría de la acción** (interacción entre distintos sujetos e implicación mutua, intersubjetivismo de distinto tipo: valorativo, instrumental, interés e identidad); pero no se llega al **enfoque dialógico** que da cuenta de la constitución de la realidad en forma intersubjetiva mediante el lenguaje.

Mientras en el primer paradigma la mirada del **observador** aparece como absolutamente neutral, distanciada del lugar del objeto (ámbito donde se desenvuelven los actores); en la segunda comienza a haber una vinculación más estrecha entre **observador-actor**, ya que de hecho son alternativamente lo mismo aunque pretendan diferenciarse para el ámbito de la planificación estratégica; por último, en el enfoque dialógico que supone un estrechamiento **indisoluble entre el observador y el actor**, ambos pasan a formar parte de una misma *dinámica del lenguaje*, la cual se encuentra *co-construida* entre los distintos participantes del diálogo.

Desde una perspectiva más práctica, lo que pretendemos indagar es la posibilidad de un **consenso deliberativo** a partir del establecimiento de la Planificación Estratégica como herramienta de gestión participativa en los municipios. Dilucidar esta cuestión (objetivo central de nuestra investigación) nos permitiría pensar en la posibilidad de acuerdos más durables, que vayan *más allá de ciertos compromisos puntuales* entre los actores de la sociedad civil y el Estado Local.

a) La situación dialógica del consenso

El ámbito o escenario en donde se define la situación de la planificación estratégica es un **espacio de articulación** donde los *diferentes actores dirimen sus intereses, identidades, y al mismo tiempo dialogan de forma de llegar a acuerdos y consensos sobre los problemas sociales que los aquejan*. La relevancia de la cuestión se manifiesta en los acuerdos y consensos a los que se puedan arribar como fruto de la negociación, la confrontación y el diálogo. Esto no se trata solamente de una cuestión resolutoria sino que involucra también un **proceso de aprendizaje** en el cual los actores se interpenetran colectivamente.

Básicamente lo que estamos oponiendo en este caso es:

↔ la **orientación al éxito** que guía, como resultado, la búsqueda de acuerdos cooperativos,

²⁷ Se trata de un modelo de acción sistémico-normativa, y se desarrolla bajo los paradigmas de la **acción instrumental** y la **acción comportamiento** como reacción a la instrumentalidad de un sujeto agente.

↔ con la lógica de la **orientación al entendimiento** que tiene una finalidad comunicativa entre los sujetos hablantes (Habermas, 1982).

Dentro de la **interacción estratégica**, es la búsqueda de resultados cooperativos exitosos la que define sustancialmente las posibilidades de los acuerdos. La negociación estratégica se irá componiendo desde las posiciones de los actores en disputa y, desde allí se podrá pensar en los equilibrios cooperativos a los que arriben los mismos. Mientras que la **interacción comunicativa** tiene como punto inicial simplemente la posibilidad del diálogo. Solamente desde aquella finalidad es que se puede constituir un consenso posible. El 'éxito' de esta empresa no es su *resultado*, sino que se desarrolla en un *proceso* donde los distintos sujetos se involucran voluntaria y fehacientemente con su desarrollo.

Esta claro que dentro de la interacción comunicativa existen los **efectos perlocucionarios** (aquellos mediante los cuales un diálogo con intención comunicativa se orienta a un fin externo o resultado estratégico), pero no obstante también existen los **efectos ilocucionarios** mediante los cuales los hablantes-oyentes pueden primeramente entenderse dentro de una interacción comunicativa (Habermas, 1982). El enlace se da desde el momento en que cada actor se aproxima al otro para dialogar, para entender al otro y para hacerse entender uno. Esta reducción de la distancia significativa entre los distintos actores es la que crea consensos, y fundamentalmente la que establece lazos sociales con sentido.

La práctica lingüística que se desarrolla en este tipo de vínculo social es la de la **exposición argumentativa**. La búsqueda del consenso, dentro de la práctica dialógica, se orienta mediante la deliberación racional de argumentos. La exposición del mejor argumento entre los sujetos hablantes debe suponer la primacía de dicha racionalidad, todos los participantes deben aceptar esas condiciones por las cuales se acercan las posiciones a un cierto consenso. Dentro de las experiencias de Planificación Estratégica este tipo de prácticas tiende a ser dirigidas por una **metodología** que permite hacer discutir a las partes pero orientándose hacia consensos de tipo unánimes²⁸.

Vemos cómo la interacción comunicativa se orienta al consenso de los distintos actores. Esto no se trata de puntos intermedios de equilibrio entre partes 'situadas' (en su interés o identidad) que negocian, sino que se trata de posiciones de actores que pueden cambiar sus mismas posiciones (intereses, convicciones, etc) '*dentro del mismo proceso o procedimiento comunicativo*'. Así es que se arriban a potenciales **consensos** que no hubieran sido posibles de imaginar en el comienzo de la relación, ya que fue la misma práctica la que 'generó', en sí misma, nuevas formas de relación entre los actores, por tanto nuevos objetivos que puede partir de **motivaciones éticas, ideológicas, de interés común, o de identidad**. Nada está predefinido a la relación comunicativa como constitutiva y constructiva de relaciones sociales.

b) El consenso en la metodología 'para' la planificación local

La orientación al consenso es definitoria como indicador de una modalidad básica que existe dentro de las Planificaciones Estratégicas pero que a menudo queda olvidada en función de los grandes resultados 'visibles' que se operan sobre la superficie de la

²⁸ El diálogo concluye cuando todos arriban al convencimiento de que una determinada proposición es la más adecuada para cierto problema o cuestión.

relación Estado–Sociedad en el ámbito local. Los **consensos** básicos son el **sostén** de la planificación, ya que se trata al mismo tiempo de:

- ↔ un aprendizaje social de los actores,
- ↔ una creación institucional novedosa,
- ↔ una metodología rigurosa que supervisa el devenir de la planificación,
- ↔ una manifestación legitimante, tanto de la renovada relación política como de los lazos establecidos a nivel de la sociedad civil.

Normalmente la búsqueda de un **consenso racional** se orienta a la deliberación sobre valores, principios, que permitan que las partes que integran el diálogo arriben (*mediante la expresión de pretensiones de validez susceptibles de crítica a través de un procedimiento argumentativo y contra-argumentativo*) a una integración o 'puente' con lo universal (U). O, lo que es lo mismo, a un vínculo con la esfera de lo normativo, una vez que logran ponerse de acuerdo racionalmente en alguna cuestión. Esta claro que el **procedimentalismo** que genera la **norma**, para Habermas, tiene relación con la posibilidad de llegar, entre los participantes de la Planificación, a consensos público-normativos mediante una metodología estricta.

De todas manera, a nuestro criterio esta vinculación con lo universal-normativo generalmente termina siendo constituida por una **narración**, por un narrador que '*decide*' los términos del sentido acerca de lo universal (Lyotard, 1991). No obstante ello no quita relevancia a la '*función nutriente*' que tiene el diálogo en tanto generador de sentidos nuevos así como de relaciones entre los sujetos sociales (Ricoeur, 1985). A su vez, al mismo tiempo dichos **diálogos** condicionan de alguna manera los términos de futuras narraciones.

Está claro que la **situación ideal de habla** (Habermas, 1994) no se expresa necesariamente dentro del marco de la Planificación Estratégica. No obstante ciertos *presupuestos procedimentales* de la Planificación, que apuntan a la orientación al entendimiento y la búsqueda de consensos, permiten de algún modo garantizar las dos premisas básicas de la Ética del Discurso:

1. la libertad de toda coerción y
2. la posibilidad de que todos por igual puedan manifestarse en la mencionada interacción comunicativa.

Pero aunque aparentemente se 'respeten' los mecanismos del procedimiento argumentativo del discurso que, particularmente dentro de la Planificación Estratégica (que pretende potenciar este tipo de acercamiento entre el Estado y la Sociedad) resultan necesarios como ámbito de deliberación; los mismos se encuentran viciados o **sistemáticamente distorsionados** (Habermas, 1990) mediante relaciones que cercenan los dos postulados anteriormente citados. Así, la situación ideal de habla se termina alojando como un principio que materialmente no se da en casi ninguna relación social, pero que no obstante condiciona las modalidades de relación, ya que 'obliga' a que los actores se articulen mediante procesos comunicativos en los cuales *la susceptibilidad de crítica debe encontrarse presente*. Aún para las intervenciones distorsionadoras por las cuales la comunicación no resulta ser transparente.

La idea de **consenso** a la que nos dirigimos se vincula con el establecimiento de acuerdos básicos 'entre toda la comunidad', sin que por ello se encuentren cercenados los intereses e identidades de los integrantes de la misma, sino justamente re valorados. Una vez más, despejamos el concepto de '**compromiso**' como inválido para arribar a

los consensos a los que nos referimos. No se trata, en la perspectiva que intentamos perfilar, de un acuerdo como **fin o resolución de un litigio entre partes al modelo de los acuerdos cooperativos** (Bratman, 1992). En este último, se puede arribar a un acuerdo pero como **resultado estratégico** (negociación externa) entre partes con **intereses e identidades prefijadas**. En este escenario las particularidades necesariamente se mantienen como irreductibles, y se trata de una orientación puramente calculativa (medio a fin), bajo un **sentido utilitario** mediante el cual las instituciones funcionan como articuladoras de intereses particulares. El punto de equilibrio deviene de una **racionalidad costo-beneficio**, mediante la cual cada parte pierde algo en la negociación, pero al mismo tiempo gana una porción en relación con las **'divisas' del otro**. (Altschul, 1992) Por ello es que su interés es básicamente cooperativo. En este caso los acuerdos aparecen también como un **equilibrio de poder** dentro de un marco de relaciones en pugna. Allí las partes observan como una **suma positiva** la negociación entre los distintos actores en el ámbito local.

c) La posibilidad del consenso 'dentro' de la Planificación Estratégica

A lo que apuntamos centralmente es al análisis de **la Planificación Estratégica como un proceso y no como un resultado**. Desde esta perspectiva no es lo principal que se acuerden 'n' negociaciones, y que a su vez redunden en 'n' posibilidades de articulaciones entre los actores locales. No son los resultados los efectos que legitiman el proceso. Justamente es el proceso el que permite que los resultados sean posibles. La instancia del **diálogo** como constitutiva de la negociación, pero que la trasciende desde el momento en que es la variable que permite la construcción de nuevas significaciones, es por ende la *legitimante* del mismo proceso.

No se trata de realzar los intereses particulares contrapuestos, los conflictos potenciales que pueden ser reducidos al enfrentamiento y que, sin embargo, llegan al escenario de la negociación estratégica. Sino que se destaca la idea de **planificación como proceso** en donde se realzan las *situaciones de diálogo micro-local*, instancias donde es posible reconstruir un diálogo con un par hablante-oyente específico. Este proceso es sustantivo en los que hace a la constitución de nuevas significaciones sociales, nuevos lazos sociales dentro del ámbito local. Todo esto es re constitutivo de lo social y lo político, aunque con posterioridad se narre tal diálogo mediante una *tercera persona* (Lyotard, 1991) sea por vía institucional, jurídica o política. Obviamente que este procedimiento de 'cierre' de un proceso dialógico implica una **sobre impresión de decisión política** que en algún punto cercena la potencialidad universal de los enunciados expuestos en la deliberación argumentativa por parte de los sujetos hablantes. No obstante, esos mismos enunciados dialogados son los que **nutren de sentido**, no sólo las narraciones posibles sino el lazo social entre los actores sociales / sujetos hablantes.

En las ciudades donde se están desarrollando este tipo de experiencias aparenta existir un **núcleo duro de negociación** entre las partes que son convocadas a la planificación. Por lo general todos concurren con su **visión particularista**²⁹, pero nuestro interrogante se dirige a observar *si luego comienza a desarrollarse una visión estratégica común: el interés común por el desarrollo de la ciudad y la participación, y los beneficios de cada una de las partes en él*. De todas maneras, la construcción de un interés de la

²⁹ Como ejemplo de ello tenemos la presentación de proyectos en la convocatoria a los talleres temáticos en el Plan Estratégico de Rosario.

ciudad se seguiría asentando en *criterios de utilidad*, aunque en este caso sean articulados intersubjetivamente con lo comunitario.

Al poner en foco el '**lado oscuro de la planificación**', sabemos que no es el único ni el exclusivo, y mucho menos el motivo por el cual se realizó el emprendimiento estratégico, pero afirmamos que se trata de un potencial de **diálogo político** que instaura modalidades distintas de **resolución de conflictos**. Se trata de un **costado marginal** de la operatividad de los Planes Estratégicos, teniendo en cuenta además que *opera sobre los ámbitos donde menos concentración de poder existe, por tanto donde se puede respetar dichos procedimientos*. No obstante, instaura un nuevo modo de construcción de consensos que permite pensar a la Planificación Estratégica como un proceso que **genera relaciones sociales y no sólo permite o habilita para negociar a los distintos actores en los ámbitos locales**. En ese sentido la pregunta central que se encuentra subyaciendo este capítulo es: *¿nos encontramos frente a la construcción de una nueva ágora política donde la planificación puede convivir con los intereses y la acción de los agentes sociales a través de una deliberación pública?*

Una vez más se trata de marcar una distancia entre el Plan Estratégico visto como una **nueva herramienta de gestión** de los municipios³⁰, y el P.E. en tanto posibilidad metodológica para la construcción de una **nueva ágora política**, en este caso en un ámbito local.

La instrumentación de una **sinergia local** (tan utilizada en los ámbitos de la Gestión municipal) ya implica de por sí un resultado del Plan más que positivo:

- ↔ porque potencia los recursos de cada uno de los actores sociales,
- ↔ porque comprende que la relación Estado-Sociedad a nivel local debe hacerse manifiesta ya que la misma es compleja, y por ello el Estado debe articular sus capacidades con los actores sociales y los agentes económicos de la zona.

Pero esto es solamente una **cuestión de negociación entre actores** con identidades e intereses (posiciones) fijos. A lo que se arriba es a acuerdos entre partes pero esto no reconfigura la escena social, no genera nuevas modalidades de relación. Sobre todo si tenemos en cuenta que cada parte al negociar consolida una nueva posición.

Por el contrario, cuando lo que se observa es que se comienzan a 'desplazar' las posiciones, a cruzarse los intereses, cuando las identidades comienzan a dialogar, es cuando asistimos a la **construcción de nuevos lazos de significación social**. La construcción de significaciones implica cambios de paradigma en la generación de los lazos políticos y sociales, por ejemplo: la potencial ruptura de los lazos clientelares mediante nuevas formas de participación, la organización de sectores sociales desarticulados que supere su visión fragmentaria de la realidad, etc. En síntesis, no se producen efectos por los resultados de las negociaciones específicas, sino que se generan nuevas relaciones a partir de un **diálogo abierto y extensivo**³¹.

³⁰ Igualmente consideramos que cuando un **proceso de deliberación** se lanza (aún desde la *decisión autónoma del Intendente*) resulta difícil volverlo atrás. No solamente por el proceso que fue desatado en la implementación del Plan, sino por los aprendizajes sociales que implicó. Esto supone un marco de diálogo para las decisiones colectivas que cercena el retorno al tipo de resolución más imperativa y unívoca de la lógica estatista.

³¹ Este tipo de relaciones sociales muchas veces, desde el diálogo, generan productos que no se desprenden necesariamente de los intereses o identidades de cada una de las partes, sino que se genera un proyecto común (fruto de un consenso y no solamente de una negociación entre partes) que trasciende la situación de las partes. Por ejemplo en Trenque Lauquen, en el área de Cultura, las organizaciones sociales se comenzaron a potenciar desde el momento en que comenzaron a actuar en conjunto. Pero lo más interesante es el 'producto nuevo' que construyeron: un proyecto cultural común

No se trata en principio de que sea un diálogo sin restricciones absoluto (situación ideal de habla) sino que se trata del desarrollo de un diálogo que no tiene 'sólo' como fin un acuerdo entre partes (traducible en utilidad), sino que tienen **como fin entenderse**. Nos referimos a un *dialogo que permite comprender al otro*. Por lo general este proceso se realiza más sobre el escuchar que sobre el hablar, ya que el fin es comprender al otro y entender en qué medida están involucradas las partes en problemas de común solución³².

Esto remite a la cuestión de que la *función dialógica* no es la principal dentro del desarrollo de los Planes Estratégicos, ni siquiera opera como un factor que incida en la mayoría de las decisiones del Plan. No obstante es el **núcleo epistemológico y metodológico** del mismo, ya que el procedimiento de su desarrollo tiende al fomento de este tipo de escenarios horizontales y participativos. Por ende, está claro que no puede llevarse adelante el Plan si 'por debajo' no se presupone la lógica de dicha función dialógica, el procedimiento de la discusión y el debate.

Por otra parte si se quieren **regenerar los vínculos entre el Estado y la Sociedad** que *re legitimen a la clase política* como instancia intermediadora entre ambas esferas, la función del diálogo en los ámbitos locales es básica, ya que solamente cuando 'la ciudadanía' se siente parte de un *proyecto, donde discutió y decidió colectivamente en todas las etapas de su desarrollo*, es cuando se legitima todo tipo de lazo (social, político representativo). Por ello es que resulta sustancial acercár a la Sociedad al Estado, integrándola a las esferas de discusión y decisión de las políticas públicas.

de todas las Asociaciones de la ciudad. Esto es fruto de un consenso dialógico que necesariamente debe superar los meros acuerdos entre partes en función de sus respectivos intereses.

³² Podemos citar algunos ejemplos de este tipo de situaciones de diálogo. En Córdoba, dentro del Plan Estratégico, se comenzaron a percibir (más allá de los intereses que cada una de las partes en la existencia del otro) discursos 'extraños' en lo que hace a las hipotéticas posiciones de los actores: los sectores marginados se encuentran preocupados por los intereses de los empresarios, así como los mismos empresarios se encuentran atentos por las condiciones de vida en los sectores de marginalidad social.

Una de las manifestaciones más claras de este proceso es el desarrollo de la corresponsabilidad empresaria-social-estatal frente a los problemas de tipo ecológico, y frente a los problemas de tipo socio-económico. En los ámbitos locales los perjuicios son muchos más directos y evidentes que en grandes extensiones de territorio, por lo tanto un comportamiento discoló de empresarios o negligente de parte del Estado municipal, sobre algunas de las cuestiones antes citadas, nos lleva a una crítica fuerte del proceso. Por ello es que en estos ámbitos, mediante la posibilidad del diálogo, la tendencia es hacia que los responsables de los problemas sociales asuman su parte y actúen en tiempo presente de una manera más comunitaria.

3- EL DESARROLLO LOCAL DENTRO DE LA AGENDA POLÍTICA³³

El desarrollo local aparece como una problemática creciente en lo que hace al devenir político, económico y social de los municipios. Y si bien abarca una órbita más amplia que la Planificación Estratégica (como herramienta de gestión), sin embargo la contextualiza de una manera significativa. Consideramos que muchas de las cuestiones que para un proyecto de desarrollo local son importantes, son variables centrales en lo que hace al desarrollo de un Plan Estratégico. Por ello es que creemos que ambas problemáticas se encuentran ligadas de una manera clara.

De esta manera, rescatamos algunas variables que vinculan una y otra problemática desde nuestra perspectiva.

1. La *responsabilización social y económica de los municipios y la capacidad de liderazgo de la gestión política* resultan imperativos ineludibles de un proyecto de desarrollo local, a la vez que son variables ineludibles para un análisis político de todo PE en tanto **construcción de un proyecto colectivo de ciudad e incidencia de Poder Ejecutivo** sobre el mismo.
2. Los debates sobre las *nuevas modalidades de representación social* que pregonan los procesos de desarrollo local, los podemos analizar dentro del PE a partir del enfrentamiento de dos lógicas opuestas: **la representación partidaria del Concejo Municipal, y la sectorial vía el Consejo General del Plan.**
3. Las *restricciones verticales y horizontales* son cuestiones ineludibles para todo proceso de desarrollo local. Podemos analizarlas de manera exhaustiva en la forma en que los Planes resuelven por un lado la **vinculación jurisdiccional entre el municipio con la provincia y Nación**, y por otro con relación a **qué actores sociales y económicos** convoca para las deliberaciones dentro de las asambleas del Plan.
4. Por último, la implementación de la **metodología del Plan Estratégico** no es otra cosa que un ejemplo de las *nuevas tecnologías de gestión* que tanto se pregonan dentro de un proceso de desarrollo local más autónomo.

En este sentido, antes de referirnos a lo local, debemos hacer frente a la crisis del Estado Nación. Cuanto menos, en forma resumida, tomando nota de la manera en que los **ámbitos subnacionales** comienzan a tomar protagonismo una vez que las capacidades del Estado Nación comienzan a verse corroídas fundamentalmente por procesos transnacionales. Esta **nueva jerarquización de los espacios** (Dowbor, 1996:56) nos muestra un Estado Nación más débil en dos frentes:

1. No controla los flujos monetarios a escala mundial, por lo tanto no logra regular en forma exhaustiva la inversión de capitales dentro de su mismo territorio. Esta incapacidad a escala global lo ubica en una posición de debilidad en su función extractiva, y por tanto en su autonomía de recursos para abastecer servicios en los ámbitos locales.
2. Se encuentra dentro de una crisis de legitimidad que involucra a los ámbitos locales, tanto en los que hace a la representación política como en la celeridad y pertinencia de las decisiones ejecutivas en los ámbitos nacionales.

³³ Cuando hablamos de agenda política no nos referimos estrictamente a la elaboración de políticas públicas, sino que planteamos que *en los debates municipales el tema del Desarrollo Local se encuentra invariablemente presente*. En este sentido creemos que ya se trata de un lugar común a ser planteado como objetivo, más allá que los actores municipales (ejecutivos o legislativos) no realicen gestiones concretas en relación con tales intenciones.

En síntesis lo que nos interesa marcar en principio es la manera en que, por procesos tanto 'desde arriba' (en el ámbito global o transnacional), 'desde abajo' (en el ámbito local o municipal-provincial) como 'desde adentro' (en la propia burocracia político-administrativa nacional), los ámbitos subnacionales se acomodan frente a estas crisis. Las consecuencias de ellas pueden ser muchas:

1. La **municipalización de la crisis** de la estructura estatal nacional (Arroyo, 1997),
2. La relativa **desconcentración de funciones** hacia los ámbitos locales, pero sin un abastecimiento de recursos ni de autonomía de decisión política.

Sintetizando, la creciente **responsabilización política de gestión** de los ámbitos locales deriva de ciertas variables que inciden (directa o indirectamente) en su consolidación (García Delgado, 1998):

1. el **impacto de la globalización** mediante el desarrollo de la competitividad sistémica que fomenta intensificación de los flujos de intercambio globales en los cuales las ciudades (no tan reguladas como en el paradigma estatista) pueden intervenir activamente;
2. la **reforma macroeconómica** mediante la clarificación de las cuentas públicas que 'obliga' a ordenar los presupuestos a nivel local, posibilitando así relaciones política y económicas novedosas (por ejemplo, corredores productivos);
3. la **reforma institucional** a partir de una decisión política (tanto ejecutiva como Constitucional 1994) de reforzar crecientemente los ámbitos locales (desconcentración y descentralización de funciones y recursos) en su capacidad de gestión;
4. la **descentralización de la política social** mediante la autonomización de los espacios locales en la 'lucha contra la pobreza'; los financiamientos externos, así como sus requerimientos de articulación público-privado, lleva a que el Estado local deba comprometerse de una manera mucho más consistente con los problemas del territorio.

Conceptualizar esta cuestión es el primer paso dentro de un nuevo paradigma de gobierno local, desde allí se podrá comenzar a juzgar su capacidad para planificar sobre la realidad. Lo que nos interesa analizar es, frente a las condiciones políticas y estructurales dadas (institucionales y macro económico nacionales y globales), la forma en que las ciudades asumen la creciente responsabilización de sus gobiernos en torno a las diversas problemáticas sociales. Esto implica un estudio sobre el proceso de construcción de dicha constitución colectiva y territorial, de la cual el primer paso es el tan mentado **desarrollo local**. Se trata de pensar *cómo los actores de la región asumen estratégicamente las oportunidades y desafíos que se les presentan mediante su organización y aprendizaje*. Este espíritu de condicionamiento pero a la vez de oportunidad, de arraigo local pero a la vez de inserción global, de criterios técnico-sistémicos pero a la vez simbólico-políticos, es lo que pretendemos aunar en nuestro estudio. Consideramos que es importante **primero remarcar la autonomía y la responsabilidad (aunque sea relativa) para luego desplegar la racionalidad (técnica o política)**. Estos son los pasos que llevarán del análisis del **Desarrollo local** al de la **Planificación estratégica**.

3.1- La reforma institucional

La problemática del **desarrollo local** se encauza dentro de otra que por más específica no deja de incluirla: los procesos de **descentralización**. Estos procesos, para una

adecuada ponderación de su incidencia en el desarrollo, deben ser evaluados cuidadosamente, dado que su significado y su orientación no son de ningún modo unívocos. Excluyendo el **marco ideológico ambiguo** que suponen³⁴, nos referiremos a algunos de los **equivocos o contrasentidos** que el desarrollo de una política descentralizadora pueden implicar:

1. un **creciente desgobierno** sobre cuestiones que requieren de una alta capacitación para resolver problemáticas cada vez más complejas (servicios, planificación, empresas, etc),
2. una pérdida de la **capacidad de negociación** de las instancias locales frente a poderes de mucho más envergadura³⁵, se puede promover una asimetría entre un poder político descentralizado y débil y un poder económico fuertemente concentrado³⁶,
3. una **superposición administrativa** que en lugar de resolver más los problemas específicos, agrega instancias de evaluación y control, lo cual hace el proceso mucho más burocrático y complejo,
4. una agregación de **jurisdicciones** que impiden saber cómo resolver cada cuestión en cada ámbito, confundiéndose y desarrollando una especie de maraña que genera vetos cruzados para toda política,
5. una **fragmentación-feudalización político y territorial** de las reivindicaciones que puede arrastrar no sólo a sus habitantes³⁷, sino a su clase política que debe preservar una mirada global o universal de los problemas políticos públicos³⁸.

Como vemos la descentralización no implica necesariamente una expansión democrática, sino que puede generar una **dispersión de los esfuerzos administrativos** (recursos materiales y burocráticos), una **dispersión del poder público** que pierde autoridad frente a otros poderes, y una **fragmentación sobre el terreno de la sociedad civil**, tanto de sus propios actores locales como de las instituciones intermedias que se autoproclaman la representación.

Similar ambigüedad reviste el otro polo de la descentralización, la **participación**. En muchos casos, esta apelación lo que hace es *convalidar el 'retiro' del Estado* de sus funciones primordiales, como por ejemplo las políticas sociales (Pirez, 1989:52). Que se haga responsables, y hasta a veces impulsores de ciertas políticas, a los actores mismos que 'padecen' de falta de recursos puede manifestar una especie de círculo vicioso de la pobreza. Sólo en el caso que se trate de una eficaz transferencia de aprendizaje u organización, se comprende este tipo de metodologías institucionales. Por otra parte, en muchos casos, la extensión de la participación no va necesariamente acompañada de una correcta y suficiente *implementación de recursos* como para

³⁴ Nos referimos a que tanto desde criterios de **izquierda**, básicamente en torno a una reivindicación de una *mayor participación de la ciudadanía*, como desde la **derecha**, fundamentalmente en base a criterios localistas de *reivindicación de autonomía o autarquía territorial*, las políticas de descentralización son defendidas con ahínco.

³⁵ Nos ubicamos en escenarios como el de una alcaldía que debe negociar el servicio de limpieza con empresas transnacionales.

³⁶ Muy ajustadamente Coraggio (1997:49) observa que "la descentralización que se está dando en nuestros países no es sólo intraestatal; hay también una **descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos**". Esto da cuenta de las relaciones de fuerza que se están manifestando dentro del proceso social actual.

³⁷ Por ejemplo instancias vecinales u organizacionales que demandan solamente desde su **interés particular** sin preocuparse por si su reivindicación puntual implica a su vez un daño en 'el de al lado'.

³⁸ Esto a su vez puede llevar a un **internismo** que reproduzcan la división del territorio 'puertas adentro' de los partidos, devirtuando el debate político, o cuanto menos sesgándolo.

garantizar que la participación de los propios involucrados tenga un final feliz, una intervención eficiente.

Más aún: yendo específicamente al problema local o municipal, la posibilidad de descentralizar o de emprender un proyecto de desarrollo local se vincula necesariamente con otras instancias que son condicionantes para el mismo proyecto. Nos referimos a la **conflictiva relación entre Nación-Provincia-Municipio**.

Aún cuando la política descentralizadora sea cierta, su efectividad depende de muchas variables. Fundamentalmente la primera se remite a la problemática relación con la provincia. Muchas instancias locales no revisten las cualidades mínimas que debe tener un organismo político-administrativo (Oszlak, 1985), como por ejemplo: *capacidad de externalización del poder, institucionalización de su autoridad, diversificación del control y consolidación de una identidad colectiva*. Esto implica que dichas instancias no pueden diferenciarse realmente de instancias superiores que la condicionaron en todos los aspectos (político, económico, y culturalmente) durante un cierto período.

La capacidad de los municipios para emprender políticas tiene **restrictivos**³⁹ en todo nivel: *jurídico-normativo, económico-presupuestario y político*. Por ello es que un proceso de desarrollo local real debe tener como presupuesto una voluntad política muy clara que sortee todo este tipo de tensiones que devienen de una estructura de relaciones de poder antigua. Pero aún cuando las tensiones entre los recursos y capacidades propias y ajenas (provincial y municipal fundamentalmente) se resuelva favorablemente, irrumpe otra dificultad que se asocia a las capacidades de los municipios para emprender un proyecto en forma autónoma. Esta segunda dimensión se refiere a la falta de **capacitación de los actores** que deben formar parte del proyecto de desarrollo local en el marco del municipio descentralizado. Y a sus **débiles capacidades institucionales**⁴⁰ se le debe sumar un escaso conocimiento académico sobre sus problemáticas específicas. Esto lo observaremos dentro del proceso de convocatoria de los actores para el Plan Estratégico. Allí veremos cómo en muchos casos resultará necesaria, no sólo una sensibilización, sino hasta una capacitación para hacer participar en el Plan a determinados actores sociales.

3.2- Los nuevos modelos de gestión

La ciudad es "un segmento (una parte de) definido (socio-territorialmente) dentro de la sociedad nacional" (Pérez, 1989:48). Este sería el **recorte jerárquico o vertical** de la ciudad y su contexto. Pero por otra parte también se debe tener en cuenta el contexto propio de la ciudad, su entorno de actores locales. Allí se observa el diálogo existente entre la Sociedad y el Estado, entre la gestión y las organizaciones territoriales (por ejemplo, vecinales), las organizaciones funcionales (sindicatos, empresas) y las organizaciones no gubernamentales. De esta última relación surge el **vínculo**

³⁹ Su dependencia con el contexto tanto provincial como nacional es muy fuerte. "Una historia de estado centralizado que ha dejado sus huellas no solamente en los marcos normativos sino especialmente en la constitución, comportamiento y formas de relación entre los distintos actores y niveles del Estado" (Escandell, Grillo, Arango, 1997:15)

⁴⁰ En correlación con las instancias nacionales, Palermo y Novaro (1996) también plantean que "la expansión de **capacidades institucionales y de gestión** es limitadísima. La estrecha capa de personal de alta calificación no trasciende las esferas de la gestión macroeconómica y tributaria, se ha avanzado poco en otras áreas de la administración, y dicha capa actúa y debe considerarse más como parte de un equipo de gobierno que como elite de una burocracia permanente".

horizontal que tiene la gestión de la ciudad con sus organizaciones de base o profesionales.

De ahí que el **mandato de las gestiones locales** que asumen algún tipo de *liderazgo, protagonismo, o responsabilidad* en cuanto a su decisión sobre el territorio sea:

- ↔ *superar de alguna forma las trabas del vínculo jerárquico con los estados nacionales y provinciales*, sin que esto signifique la desvinculación y por tanto aislamiento, sino su rearticulación de manera que la gestión local tenga mayores facultades además de los recursos para ejercerlas;
- ↔ *intensificar o densificar su relación con las organizaciones de la sociedad civil*; no sólo para su utilización sino para integrarlas de una manera creciente a la gestión, planificación y responsabilización sobre los problemas del territorio; potenciando así los recursos disponibles de la gestión del municipio e integrando a los actores sociales a la tarea política lo cual supone una relegitimación de la misma.

Retomando el primer mandato, ya que el segundo lo trataremos en el apartado siguiente, diremos que ese **modelo verticalista** se relaciona con el tipo de **planificación tradicional técnico-normativo**. Dentro de ese paradigma el Estado Nacional, como instancia de decisión suprema, se arroga la facultad de disponer de los recursos y de otorgarlos bajo una *lógica piramidal* (de arriba hacia abajo) dentro de la estructura de la administración pública. De esta manera, si bien las demandas irrumpen en los niveles locales, la cesión de recursos se decide a escala nacional, con distintos criterios a los que pueden surgir en los ámbitos locales. Allí, los gobiernos locales deben asumir estratégicamente (no de forma espontánea sino negociadamente) su responsabilidad política creciente sobre sus ámbitos territoriales⁴¹. Esto es consecuencia tanto de la crisis del Estado Nación (**por arriba**) como de la sociedad que surge con nuevos reclamos (**por abajo**), como resultado de la crisis de legitimidad de la política (tanto representativa como ejecutiva).

Para ello las gestiones locales deben realizar (internamente) cambios organizacionales que vayan acompañando los cambios socio-políticos y tecnológicos de las épocas. Más allá de la conflictiva relación con el nivel nacional o provincial, dentro de la estructura administrativa se requiere de una **transformación de paradigma gerencial**, que no necesariamente es lo mismo que de una 'estructura de poder' (Fernández de Luco, 1998:155). No obstante, es verdad que *no alcanza con eficientizar la estructura anterior*, sino que supone modificaciones estructurales sobre algunas de las variables sustanciales de la gestión.

A su vez, para que se lleven adelante estos procesos se necesitan dos elementos adicionales. Primeramente la **continuidad gerencial** de un equipo que sea el que conduzca el mismo proceso, 'saltando' por encima de las distorsiones políticas de los distintos grupos que acceden a instancias de poder.

Y en segundo lugar, de un **equipamiento tecnológico** que permita el trabajo coordinado de las diversas instancias de la administración pública. Básicamente creemos relevante la cuestión informática porque permite dotar a la gestión de una

⁴¹ Como también planteamos anteriormente, este tipo de relación no supone modelos antinómicos. Lo local no es ni un **freno** al desarrollo de la nación, ni puede ser una **isla** separada de aquélla, ni tampoco un **recipiente** pasivo de sus políticas. (Arocena, 1998:8/10) Por el contrario, el proceso de asunción creciente de responsabilidades y recursos debe ser fruto de una **dialéctica** entre lo que puede recibir del estado nacional y lo que pueda producir de su propio ámbito. Se trata de un **proyecto estratégico** que contemple todas las potenciales de las que pueda disponer.

información sobre 'su campo' de la que ninguna otra organización lo había logrado antes. Contar con información actualizada de todas las instancias de la administración, pudiendo decidir en forma conjunta y, prácticamente, 'just in time' es una posibilidad de las modernas tecnologías de la administración⁴². De esta manera se puede evaluar y priorizar planes y proyectos de una manera mucho más integrada. "La **información** puede organizarse en **dos subsistemas**, uno referido a *la localidad y la región* (economía, hábitat, datos socio-demográficos, redes, equipamientos) y otro sobre *el Municipio como organización* (gestión de recursos, gestión documental, y administrativa, personal)". (Tecco, 1998:15)

3.3- La articulación público-privado: las redes sociales

Dentro de un marco de **complejidad de lo social**, donde los problemas sociales son diversos, de distintos ejes, el problema de lo público pasa a ser la búsqueda de cómo **administrar** dichos problemas. Desde el momento en que el Estado no concentra la autoridad, ni logra apropiarse de buena parte de los recursos disponibles socialmente, analizar la problemática *relación Estado y Sociedad* deja de tener sentido sin tener en cuenta otros *actores que intervienen de manera mixta* en ambos espacios.

Desde el paradigma sistémico, podría decirse que "cabe presumir la desaparición de un centro-único, capaz de ordenar al conjunto de la sociedad. Habrá que concebir la sociedad como una **constelación multicéntrica** (..) la política pierde su centralidad jerárquica de modo que, cualquier *intervención política en otros subsistemas queda restringida*." (Lechner, 1997:12) Esta claro que este tipo de relación Estado-Sociedad se da a partir de la aparición del ámbito del **Mercado** como dominante en la estructura social actual, desde allí puede decirse que se reconfiguran los distintos espacios de poder. Este factor no es pasado por alto por la configuración metodológica de los Planes Estratégicos; allí vemos la manera en que son convocados actores del Tercer Sector, con agentes económicos locales, con empresas transnacionalizadas, al mismo tiempo que se congregan a organizaciones sectoriales clásicas como puede ser la Iglesia.

Frente a este diagnóstico existen dos elementos que nos permiten vislumbrar una forma novedosa de coordinación política:

- ↔ por un lado a partir de que, si bien cada subsistema funciona relativamente en forma autónoma, todos deben acoplarse (aunque sea de manera específica) a las **decisiones políticas**, que si no las hubiera no permitiría que funcionen dichos subsistemas, y
- ↔ por otra parte que, si bien los subsistemas son crecientemente **independientes**, al mismo tiempo son fuertemente **interdependientes**, requieren de su coordinación con los otros.

Por lo tanto, se sigue requiriendo, y apelando a las decisiones políticas propias del ámbito público, y además se debe (imperativo sistémico) coordinar de alguna manera la relativa autonomía de los diferentes subsistemas. Ambas evidencias abren la posibilidad de un **nuevo paradigma de lo político-público**. El Consejo del Plan Estratégico es un buen ejemplo de la articulación de los diferentes subsistemas dentro de una sociedad policéntrica que se encuentra representada en esa asamblea por distintos actores.

⁴² Esto se lo podría realizar mediante la **conexión en red** de toda la administración, así como a través de un **sistema de geo-referenciación para la toma de decisiones** por el cual en 'un mismo mapa temático' se superponen todos los problemas ecológicos, económicos, sociales, etc.

La coordinación social parece re funcionalizarse en dos sentidos, tanto en lo **vertical** (relación de los actores sociales con el Estado) como en lo **horizontal** (entre los mismos actores sociales y económicos). Desde ambas lógicas se impone el funcionamiento de redes y de un carácter mixto de las pertenencias. La relación entre los distintos estamentos se densifica y entonces, a partir de ello o a consecuencia de lo mismo, puede decirse que nadie pertenece a un ámbito en forma exclusiva sino que debe integrarse o coaligarse con los otros.

Lo que tiende a imponerse es una **relación colaborativa entre el Estado y la Sociedad**⁴³, de entrecruzamiento de recursos, facultades y legitimidades. En ese marco es que la gestión y la planificación de lo público deben comenzar a abrirse a un nuevo escenario.

En el debate actual sobre la gestión no es nada nuevo plantear la necesidad de **articular los ámbitos públicos y privados**, desarrollando una sinergia social⁴⁴ que extienda y densifique las **redes** (horizontales y verticales) entre las distintas organizaciones de la sociedad civil; lo mismo ocurre con la importancia de un **liderazgo político** que permita emprender la decisión y voluntad que necesita un proceso de este tipo; ni la relevancia del **componente técnico**, teniendo en cuenta que la **revolución tecnológica** habilita actualmente a la gestión (mediante un uso adecuado de la informática) a actuar sobre la realidad prácticamente a tiempo real. Ahora bien lo que planteamos como problema es *cómo y mediante qué herramientas el Estado local puede emprender este proceso*⁴⁵.

Se trata de un emprendimiento que debe articular diversos actores, por lo tanto debe tener la suficiente **flexibilidad**⁴⁶ como para *contemplar los distintos intereses y sus posibles reacomodamientos*. Pero también debe tener la suficiente **solidez** como para mostrarse como una *herramienta institucional y política válida mediante la cual el Estado y la sociedad local realizan un pacto, una promesa mutua*. Sólo de esa manera puede pensarse en la construcción de nuevas legitimidades que al mismo tiempo sean operativas en la coyuntura. En este caso, alrededor de la problemática de la participación en la gestión, la solidez remite a la pregunta metodológica acerca de:

⁴³ "Tiene lugar así una **informalización de la política**; ésta tiende a desbordar la institucionalidad del sistema político para instalarse en las zonas grises entre política y sociedad. Es la combinación de **sociedad fuerte y Estado fuerte**.." (Lechner, 1997:15)

⁴⁴ Esto significa que la gestión debe asumir una realidad social más compleja que la antinomia: **estado autoritario vs sociedad inerme**. Eso le indica que debe coordinar **tres subsistemas** que funcionan con sus propias lógicas: el propiamente **estatal**, el del **mercado** (o de la sociedad mercantil) y el de la **solidaridad** (o de la sociedad civil).

⁴⁵ Frente a esta apelación metodológica acerca del carácter sinérgico de los proyectos de desarrollo local, Coraggio (1997:73) realiza una interesante propuesta: "la estrategia no puede ser pensada como la resultante del conjunto de **oposiciones** a las tendencias negativas de cambio que se vienen registrando (centralización vs descentralización, local vs global)", sino "prefiero pensar que una alternativa viable es '**cabalgar**' sobre esas fuerzas, para redirigirlas y cambiar cualitativa y cuantitativamente sus resultados." Se trata de utilizar los recursos, conocimientos, aprendizajes sociales de todos los mecanismos de integración social, y reorientarlo a partir de los nuevos paradigmas. Un ejemplo clásico es el del aprovechamiento de las redes clientelares, aún para proyectos de políticas sociales más profesionalistas.

⁴⁶ En relación a esto Coraggio (1997:85) apela a la hipótesis del **organizacionismo**, desde el momento en que, "para que sea sustentable, toda empresa humana colectiva debe cuajar en una organización, con objetivos, recursos, y mecanismos de representación y dirección formales", pero de todas maneras "debemos valorar las redes relativamente libres, pasando de una analogía con mecanismos físicos a una analogía de redes neuronales, donde se dan conexiones que no podemos prever, ni organizar."

¿cómo se participa en los Planes? Mientras que la flexibilidad remite a la pregunta acerca de: ¿quiénes participan en los Planes?

Estas herramientas, como ya dijimos, resultan el primer paso hacia un nuevo tipo de *planificación pública concertada*. Por lo tanto emprender un proceso de *desarrollo local* tendiendo un 'puente' entre el **sector público y el privado y/o social** implica un nuevo tipo de gestión. Varias consecuencias tiene la articulación público-privado en la gestión local:

- ↔ un **fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil**, y mediante el mismo fomentar aprendizajes sociales que densifiquen las organizaciones y que las hagan responsables de más proyectos,
- ↔ un mejoramiento de los canales de **participación** de las decisiones políticas ejecutivas,
- ↔ una **articulación de programas** que desde el ejecutivo se encontraban desperdigados, sin racionalizar los esfuerzos en la implementación de las políticas sociales,
- ↔ una **revalorización del espacio público** a partir del compromiso/responsabilización de todos los sectores urbanos con el mismo,
- ↔ una posibilidad de **control de los recursos** generados en el territorio de forma que sean reinvertidos en el mismo,
- ↔ un fomento de las **pequeñas y medianas empresas** que son las mayores generadoras de empleo.

Como vemos no son otra cosa que las metas centrales de todo Plan Estratégico en cualquier ciudad.

Bajo este nuevo modo de **articulación público-privado**, es que se genera un **nuevo pacto público**. Por un lado el Estado *relega ciertas facultades* que provenían de una errónea comprensión de las relaciones de fuerza actuales entre el Estado y el Mercado. Pero por otra se potencia la *capacidad pública de concentrar y redirigir recursos* en el plano de lo social. Y fundamentalmente *se re-responsabiliza a los distintos agentes sobre la cuestión social*, ya que por un lado las organizaciones sociales locales deben asumir su rol ejecutivo y planificador en las políticas sociales (debido a que son los más directamente vinculados con los afectados), pero también los sectores de la empresa también deben asumir la incidencia social de sus decisiones económicas, que por lógica son de impacto político.

3.4- Desarrollo local y Plan Estratégico

Para finalizar, lo que queda decir es que para que se cumpla un proceso de *Desarrollo local* se deben articular tres dimensiones que no siempre son sencillas de articular. Arocena (1995:139) plantea la necesidad de contemplar tres planos del desarrollo local:

1. Su **modo de desarrollo local**.
2. Su **sistema de actores**.
3. Su **identidad local**.

Esto quiere decir que "no se está analizando simplemente una historia de crecimiento o desarrollo económico; tampoco se trata de algo que se define únicamente dentro de un sistema de relaciones de poder. Además de todo eso, el desarrollo es un proceso cultural".

Dicho en clave de la aplicación de un *Plan Estratégico*, los interrogantes que analizaremos, correlativamente, serán:

1. El esclarecimiento de los **objetivos estratégicos** del Plan (inclusive articulados en proyectos concretos)
2. La **capacitación de sus actores** para la participación dentro del mismo.
3. La construcción del consenso necesario como para arribar a determinadas **Metas generales de toda la comunidad**.

SECCIÓN 2

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES

ANÁLITICA COMPARADA SOBRE TRES CIUDADES DE LA PROVINCIA DE SANTA FÉ: ROSARIO, RAFAELA Y SUNCHALES

Ingresamos ahora en el cuerpo central de la tesis: el *estudio comparativo de tres ciudades*, analizando sus **experiencias políticas** dentro del marco de la Planificación Estratégica. Para ello, realizaremos previamente una *contextualización breve* de dichas ciudades en el ámbito de la **provincia de Santa Fe**.

Introducción: CONTEXTO PROVINCIAL DE LOS MUNICIPIOS

Desde comienzos de la década del 90 en la Argentina se han desarrollado políticas de re formulación del aparato estatal que en sus principios teóricos tienden a: 1) la modificación de la estructura institucional y de la relación Nación-Provincias-Municipios, 2) la aplicación de programas de privatización, des regulación económica y reducción del gasto público, 3) la reforma del aparato público administrativo y 4) la concreción de políticas sociales de tipo compensatorias para los sectores de pobres estructurales (caracterizados por posicionarse debajo de la línea de la pobreza y encontrarse incapacitados para acceder al mercado formal de trabajo).

En nuestro país estas tendencias se extienden progresivamente hacia el conjunto de los Estados Provinciales, poniendo en cuestión tanto las competencias y funciones de las Provincias y Municipios como los modelos de gestión necesarios para dar respuesta a las nuevas realidades. En este aspecto la Provincia de Santa Fe se halla en medio de un proceso de reforma estructural que tiende a modificar las reglas de funcionamiento del sector público y de la sociedad, tanto a escala provincial como municipal.

Por tratarse de una Provincia que históricamente no ha concentrado sus principales actividades productivas en la órbita estatal, el núcleo más importante del proceso de reforma política-económica no se centra en el eje privatización/ concesión. Por ende la reforma del Estado en la provincia prioriza básicamente tres aspectos: i) el nivel político-institucional y la relación Provincia-Municipios. ii) la reforma del aparato administrativo y el modelo de gestión y iii) la ampliación de las políticas sociales destinadas específicamente a enfrentar la problemática del desempleo.

i) En relación al primer aspecto, la reforma del modelo político-institucional, se percibe una organización municipal atomizada. La particular organización municipal de la Provincia de Santa Fe dificulta la adecuada prestación de los servicios y retrae la participación ciudadana. El 60% de la población vive en las ciudades de Santa Fe y Rosario, mientras que el resto de la provincia se divide en 60 municipios y 300 Comunas, de las cuales un centenar ha disminuido su población en los últimos años. La multiplicación de estructuras institucionales con escasa capacidad de decisión como el caso de los departamentos, que a su vez nuclea a varios municipios y comunas, produce una superposición de competencias y atribuciones. La legislación vigente exige 2000 habitantes para que un núcleo poblacional sea declarado comuna y se da la particularidad que sesenta de ellas no alcanzan la mencionada cantidad.

Por todo ello diversos estudios provinciales han determinado la necesidad de desarrollar un nuevo ordenamiento territorial contemplando la posibilidad de regionalizar algunas comunas a partir de un nuevo concepto de lo local, de la eficiencia en la prestación de servicios y de la participación ciudadana.

ii) En relación con la reforma administrativa, diversos estudios del aparato público provincial marcan algunas situaciones problemáticas relacionadas con el excesivo nivel de sectorialización en la administración pública y el desmedido crecimiento del aparato. Proliferan los compartimentos estancos en que se segmentan cada Ministerio y las secretarías del Estado en la administración central. Cada una de estas áreas se divide en una importante cantidad de direcciones generales que funcionan aisladamente como si se tratara de sectores independientes sin poder conformar políticas y funciones comunes. Este esquema de administración no se relaciona sólo con la práctica política de una determinada administración, sino que forma parte de las modalidades tradicionalmente adoptadas (vinculadas con las normas más que con los resultados) que dificultan la implementación de programas flexibles y adaptados a las demandas. Por otra parte, a medida que se fueron sucediendo los gobiernos, se han multiplicado secretarías, subsecretarías y direcciones generales para responder a compromisos políticos que conspiran contra el principio de racionalidad y eficiencia administrativa.

iii) En tercer lugar, considerando la actual implementación de políticas sociales, se observa que la atención social se focaliza principalmente en grupos marginados urbanos. Esta política se desarrolla con fondos provinciales para sectores de extrema pobreza, ubicados especialmente en los alrededores de las ciudades de Rosario y Santa Fe. Esta situación genera tensiones sociales entre sectores sociales que quedan fuera del beneficio y sectores urbanos que registran antecedentes de haber recibido esta ayuda económica durante décadas, sin control por parte del organismo oficial y sin una planificación para desarrollar capacidades o empleo de mano de obra intensiva.

Los programas de acción social no han podido enmarcarse dentro de una política institucional que abarque otras esferas además de la asistencia social directa. Por esta razón, el grueso de los recursos es destinado a paliar las desigualdades con programas parciales y fragmentados tendientes a costear gastos de salud y enfrentar situaciones de emergencia económica recurrentes en grupos familiares con necesidades básicas insatisfechas.

De este modo, y junto a otros problemas como la des industrialización y la concentración de la población migrante, el problema del desempleo pasa a ser prioritario para las instituciones locales, ya que a pesar de no ser un problema inicialmente municipal, configura el marco de su acción y lo sitúa en el medio de la presión social sobre el empleo y la formulación de políticas asistencialistas. La fluida relación del Municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política con la que tiene que actuar, pero esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial como por la burocratizada organización administrativa y las prácticas políticas clientelares.

a) Situación geográfica de la provincia

Un primer problema de la provincia es la carencia de un centro geográfico real. La misma se encuentra dividida en dos grandes sectores antagónicos: sur y norte. Mientras

el primer sector representa a la zona de influencia de la ciudad de Rosario, el segundo lo hace con la zona capital: la ciudad de Santa Fe. Esta percepción se retro alimenta dialécticamente entre los dos sectores. De esa manera, cada sector representa una inserción económico-política distinta en el ámbito provincial y nacional. Mientras Rosario hace eje en su interacción con Buenos Aires, y vía su puerto, con el exterior; Santa Fe se establece dentro de la lógica de capital de provincia, de esa manera reproduce mucho de los vicios de toda Administración Central.

En síntesis, y visto desde una caracterización geo-económica, podemos decir que existen tres regiones que se articulan: el Norte que se asimila al Chaco agrícola e inviable; la zona metropolitana de Rosario que se vincula con el centro porteño a escala nacional; y la cuenca agrícola ganadera que permitió el crecimiento de muchas empresas (hoy transnacionalizadas) en la zona del centro de la provincia, región que hace eje fundamentalmente alrededor de Rafaela, aunque también de Sunchales.

Una segunda dimensión importante para conceptualizar el problema es el desigual impacto que tuvo la des industrialización en toda la provincia. Las distintas regiones se vieron impactadas por el fenómeno social de diversa manera, por ejemplo la zona de Rosario fue la más afectada tanto por el proceso des industrializador desde el último régimen militar (76/ 83) como por el ajuste económico estructural que comenzó a percibirse en la economía argentina una vez comenzada la transición democrática (en este caso se extiende tanto con el gobierno de Alfonsín, Menem y De la Rúa). Particularmente, la ciudad de Rosario y su zona de influencia pasó de tener índices de NBI aceptables a entrar en crisis por el problema de la des industrialización.

Existe una ruptura entre lo que fue este proceso en la zona de Rosario, con el ocurrido en la región centro de la provincia. Aquí, las industrias y su producción rural, si bien pasaron por años de crisis, no obstante mantuvieron siempre una tasa de rentabilidad razonablemente alta, lo cual le permitió (cuando los índices macro económicos se estabilizaron) liderar el objetivo de la mayoría de las empresas actuales: el mercado externo (particularmente el regional, vía Mercosur). Esta situación naturalmente hace que estas dos ciudades no sufran grandes desequilibrios sociales, ni deban hacer mucho hincapié en las políticas de estas épocas: seguridad, asistencia social, etc.

Si vemos el proceso en forma integral, podríamos decir que la des industrialización (que ya venía de la década del 70) la provincia no lo tomaba como un problema propio. Esto se debe a que Rosario, por su particular articulación económico, político y cultural con el eje porteño, nunca fue tomada como una región que se encuentre relacionada con la realidad de la provincia de Santa Fe. Por ello, aún cuando la crisis estructural haya comenzado en el 70, la sociedad política santafesina considera que los problemas comienzan a observarse recién desde los 90, con el ajuste estructural que la administración de la provincia debió realizar en su aparato, como consecuencia de lo planificado por el proceso de Reforma II.

Por otra parte, irrumpe un problema que excede los límites de las fronteras provinciales, y nos referimos a la pobreza que tiene origen en una coyuntura económica nacional, pero que la provincia debe asimilar sus efectos estructurales. Las migraciones de toda la zona norte del país que en búsqueda de una situación económica mejor se dirigen a las zonas metropolitanas de Rosario y Santa Fe ⁴⁷ requieren de una política que exceda los

⁴⁷Históricamente fue la ciudad de Rosario la que mayor cantidad de migrantes en situación de pobreza estructural recibió, como cinturón metropolitano alternativo al del Gran Bs As. Recién en los últimos años son las ciudades intermedias (como Santa Fe) las que empiezan a recibir población migrante en

marcos provinciales, ya que su origen también lo hace. Por estos motivos migratorios, Rosario actualmente ha modificado radicalmente sus números en cuanto al NBI, pasando a ser el centro poblacional con mayor número en todos los indicadores (NBI, violencia). En estos casos la capacidad para atender estos problemas de las provincias (casos distintos a los de Córdoba y Mendoza) es muy escasa en relación con la magnitud del problema, se encuentra incapacitado para resolverlo estructuralmente.

b) El contexto socio-económico de la Provincia

Dentro de esta problemática, Santa Fe demuestra tener los peores indicadores sociales en comparación con todas las provincias que tienen sus mismas características: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Capital Federal. Esta claro que para la comparación, excluimos a las provincias denominadas pobres. Este proceso se fue agudizando en la década del 90, tanto por las malas administraciones como por el ajuste burocrático-administrativo. En realidad su decadencia comienza en los principios de los 80 (por otros varios motivos que a continuación detallaremos) y no, como en la mayoría de las provincias, hacia fines de los 80. No obstante, esta coyuntura se complica aún más desde la des industrialización ya citada en la región Sur, así como por el aislamiento de comunicaciones que sufrió la zona Norte de Reconquista. Estas causas de pobreza operan como factor de re forzamiento estructural para la crisis mencionada.

Dentro del marco socio-económico, están también los problemas ya citados en torno a los enclaves de pobreza estructural de envergadura nacional que recibe la zona de Rosario y Gran Rosario. Desde nuestro criterio, este problema excede la capacidad de los Intendentes y Gobernadores para resolverlo, por ello más tarde o más temprano el Gobierno Nacional deberá asumir el problema. Actualmente, los gobiernos provinciales o municipales pueden duplicar su capacidad de gestión sin que ello redunde en una reducción de los indicadores de pobreza, por el contrario éstos pueden aún acrecentarse. La falta de planificación urbana se observa en la incapacidad para resolver ni prever soluciones frente a las 14 familias del Chaco que se instalan en su conurbano cada mes. Este bolsón de pobreza se consolida como tal desde el momento en que los migrantes disponen de servicios sociales de los que carecen en sus lugares de origen (nos referimos a salud, educación, etc). Rosario, en este sentido, ha realizado aumentos en su infraestructura básica, beneficiando en forma indirecta a este fenómeno migratorio⁴⁸.

El caso de la zona Mediterránea o de la tradicional pampa gringa, que representa a la zona de influencia de Rafaela y Sunchales, es un ejemplo aparte. Esta región normalmente fue eficiente en el manejo de sus recursos productivos, sin depender de la zona del litoral. No obstante, su inserción sigue siendo de tercer orden dentro de la provincia, a pesar de que sus recursos humanos se encuentren crecientemente capacitados desde los grandes centros urbanos (Rosario, Santa Fe, Buenos Aires).

Lo que favorece al equilibrio de esta zona es la relativa equidad en la distribución de la riqueza. La producción económica demuestra una gran cantidad de empresas de media y pequeña envergadura de alta eficiencia, lo que permite una dotación de empleo razonable. Este diagnóstico nos ubica en un contorno urbano relativamente homogéneo, con un sector productivo comprometido con la región, a la vez que integrado al mundo.

estas condiciones.

⁴⁸ Existe una práctica en cierta forma rutinizada de los Intendentes de la región en torno al manejo de la gente que viene de la zona norte del país: consiste en derivarlos directamente hacia la zona del Gran Rosario.

Esto último demuestra su crecimiento relativo en cuanto al desarrollo tecnológico humano y material.

c) El contexto político-institucional

Un primer problema en lo que se refiere a este ámbito se relaciona con las sucesivas malas gobernaciones, en donde al fisco en algunas instancias se lo utilizó como ámbito de disputa para las disputas partidarias. A las malas gestiones se les agregaron severos casos de corrupción⁴⁹. Esto llevó a una fuerte crisis de toda la clase política santafesina. El descrédito de la ciudadanía hacia la política de la provincia se sustentaba en las prácticas corruptas de sus dirigentes. Por ello es que la primera gobernación de Reutemann tuvo tal éxito, ya que por lo menos realizó el ajuste de una forma transparente.

Podría decirse que la situación en Rosario es distinta, ya que las Intendencias generalmente fueron buenas (Usandizaga, Cavallero, Binner) pero el margen de competencia que le quedaba para manejar la crisis era muy reducida. No puede decirse lo mismo en los casos de Rafaela y Sunchales. Mientras en la primera se desató una crisis de la clase política muy fuerte con la caída del tradicional Vecinalismo (casos de corrupción mediante), lo cual abrió el juego político para un liderazgo muy fuerte por parte de un neo-justicialismo⁵⁰; en la segunda, también se muestra un liderazgo personalista muy fuerte del partido Vecinalista, como consecuencia de la crisis de las administraciones radicales y peronistas.

Por su parte, la clase empresaria en la provincia de Santa Fe carece de un know how que lo vincule con redes o fundaciones, y que le permitan prever la potencial crisis que se iba a sobrevenir desde el virtual desgobierno que acontecía en la gobernación. Ni se conectaron, ni funcionaron como *think tank* (al modo de la Fundación Mediterránea en Córdoba) como para regular la situación anómica. En última instancia, la causa fundamental radica en su no enraizamiento con la región, en su falta de vínculo con la región a partir de su integración funcional con Buenos Aires.

Un grave problema en lo que hace a la gobernabilidad de la provincia es la institucionalización de la fragmentación departamental, municipal y comunal dentro del territorio provincial. Tal fragmentación tiene su origen en la Constitución de 1862. A la modalidad de los 80', por la cual todo lo pequeño y local era mejor, en Santa Fe siempre existió una tradición municipalista que reivindicaba la gestión local (debemos rastrear a las épocas del liderazgo de Lisandro de la Torre).

En forma concreta, la división en departamentos simplemente cumple una función de división político-electoral, ya que a partir de la misma se elige un senador provincial por cada departamento. Los municipios se constituyen con poblados de más de 10 mil habitantes, al mismo tiempo que las Comunas necesitan más de 1500 habitantes. Santa Fe, a diferencia de Buenos Aires, tiene muchos más pueblos ya que cruzan los dos motivos: la fragmentación política y la fragmentación poblacional, tanto urbana como rural.

⁴⁹ Entre los años 1987 y 1991 literalmente se utilizaron con fines espurios los recursos del Banco de la Provincia de Santa Fe.

⁵⁰ Lo calificamos de esta manera porque se trataba de una generación muy joven, con alta capacitación humana, y con una característica atípica para el Justicialismo: tener mucho contacto con el sector empresario de la zona.

A diferencia de la ciudad que se encuentra descentralizada y coordinada con municipios satélites que los rodean dentro del mismo tejido urbano, la realidad santafesina es de una intensa fragmentación en cada comuna. De esta manera, un tejido urbano homogéneo se parte en múltiples regiones, cada una con distintas lógicas político-administrativas. Lo que se pierde en esta excesiva fragmentación es la coordinación entre las distintas comunas, para esa tarea se debe tener en cuenta también la falta de recursos. La potenciación de esta lógica fragmentaria lleva a que cada región reclame desde su interés particular como comuna. Así, cada núcleo poblacional busca transformarse en comuna para poder reclamar por sus intereses de una manera legitimada, teniendo referentes políticos propios. Lo que se encuentra ausente son los espacios urbanos comunes, coordinados.

Sobre este problema de la fragmentación de distritos, aparece el problema de la fragmentación política a partir de la Ley de Lemas. El hecho que no haya piso electoral para presentar un sub lema lleva a la multiplicación de los mismos⁵¹. La intersección de ambas lógicas lleva a un modelo político al estilo americano por el cual los dirigentes políticos reclaman y hacen lobby por su región (la cual lo legitima), careciendo de todo tipo de lazo político muchas veces con gente de su mismo partido. Esto lleva a que los dirigentes políticos tengan una mayor solidaridad por la región a la que representan que por su partido. Y aún muchas veces se observa una mayor cohesión entre regiones que entre dirigentes de distintos partidos.

Lo curioso es que el proceso de fragmentación que produce la existencia de la Ley de Lemas se manifiesta dentro de una lógica bipartidaria, en última instancia las alternativas políticas locales buscan legitimarse vía los partidos políticos mayoritarios, por lo tanto la diversidad sólo se da a su interior. Exceptuando Rosario, a escala provincial actualmente la captación política se polariza entre el Justicialismo y la oposición, en este caso se manifiesta vía UCR, Democracia Progresista y FREPASO (exceptuando el caso de Sunchales que muestra la presencia de un partido Vecinalista). Dentro de este esquema los lemas subdividen las distintas alternativas que cada uno de los sectores ofrece a la sociedad.

Este proceso tiene tanto consecuencias positivas como negativas. Como efecto positivo se observa una mayor participación a escala comunal, lo que a su vez restringe la irrupción de las organizaciones vecinales de base porque los agentes locales que buscan intervenir en la escena pública directamente lo hacen vía los sublemas dentro de los partidos políticos. Así vemos que existe una mayor capacitación para la gestión a escala comunal y municipal, se aceptan los liderazgos políticos administrativos. Los líderes no necesitan de un carisma que trascienda la escena local para que se transformen en buenos gestores en sus regiones. De esta manera, tanto por la tradición municipalista de la provincia, como por la fragmentación que favorecen los sublemas, la participación en el ámbito local se ve reforzada.

El costado negativo se lo observa en el ámbito político provincial. La múltiple fragmentación de los lemas y sublemas lleva a que se produzcan alianzas políticas extremadamente contingentes. La des contextualización de tales decisiones aliancistas colocan al votante de la provincia frente a una situación de esquizofrenia política, por la cual quizás un elector votando a un candidato favorece a la elección de otro que se encuentra en las antípodas de su lógica de voto⁵².

⁵¹ En la primera elección que llevó al Gobierno a Reutemann se presentaron 17 sublemas.

⁵² Esto ocurrió en las elecciones en donde mucha gente que votó a Cavallero terminó favoreciendo al triunfo de Obeid, aunque sus lazos de creencia política con el justicialismo sea nula.

Frente a este contexto, estaría consensuada la posición por la cual se propone subir el piso electoral para la posibilidad de constituir un lema. Por su parte, el Justicialismo aceptaría tal posición pero obligando a que cada lema se constituya a partir de un sello partidario, de forma de evitar lo que se terminó constituyendo como Alianza (UCR-FREPASO) dentro de un mismo lema, dividiendo internamente las corrientes en diferentes sublemas. La oposición, a su vez, estaría a favor de sacar la Ley de Lemas.

En síntesis, la Ley de Lemas permite participar en una provincia extremadamente fragmentada territorialmente, por lo tanto garantiza una buena representatividad. Inclusive podría pensarse en elevar el piso para la constitución de un lema de forma de evitar la multiplicación sobre representada de las alternativas políticas. Pero al mismo tiempo afecta la gobernabilidad del sistema político de la provincia, ya que en muchos casos el partido de gobierno no puede armar su propio bloque para poder decidir en políticas públicas estratégicas.

d) Los estilos de gestión y sus modelos de articulación con la sociedad

Dentro de los estilos de gestión de la dirigencia política provincial existe un fuerte objetivo de articulación entre la gestión pública y la sociedad organizada, esto se ve materializado en la lógica de implementación de las políticas sociales. La articulación mencionada se manifiesta a través de los efectos de la Ley de Lemas (la cual reemplaza u ocupa el lugar de las organizaciones sociales de base territorial) como soporte organizacional de la articulación entre la sociedad y el Estado, y la intermediación de la Universidad que ocupa el lugar de *think tank* (reemplazando a las ONG's en su tarea de transferencias de *know how*) que permite una capacitación público-institucional que lleve a buenos términos las políticas públicas provinciales.

Por otra parte existen algunos actores sociales particulares dentro de la realidad provincial, como el mutualismo y la Iglesia. El primero tiene un anclaje territorial e institucional fuerte en la provincia. La Iglesia tiene una función de asistencia social muy alta lo que la transforma en una institución claramente legitimada socialmente. Su influencia social es mucho mayor que en otras provincias. Como vemos, tanto la Iglesia como el fenómeno del mutualismo, buscan integrarse transversalmente a la articulación del estado provincial con la Ley de Lemas y la Universidad. Para explicar este cruce sería bueno que hagamos un cuadro donde se representen las distintas instancias de articulación entre el Estado y la Sociedad.

1. Están las organizaciones de base que representan y **articulan los reclamos de la base social** y de la ciudadanía. Estas organizaciones son las que deben tener anclaje territorial, mediante el cual se controlan y observan las políticas públicas para cada región. Desde este lugar se analizan las funciones de las mencionadas políticas públicas, no se necesita para esta tarea una capacitación política ni de gestión, ni de planificación.
2. Están las entidades intermedias que muchas veces **ejecutan las políticas públicas** en los distintos ámbitos públicos locales. No obstante, éstas pueden exceder el espacio territorial, ya que corrientemente trabajan sobre problemáticas específicas que se extienden por todo el territorio provincial⁵³.
3. La función de **capacitación o apoyo a los sectores sociales o instituciones** que están realizando o planificando políticas públicas donde intervienen en forma

⁵³ Por ejemplo, con respecto al tema de la pobreza, Cáritas trabaja en los planes asistenciales de toda la provincia.

articulada la sociedad y el estado. Esta función de asistencia técnica sobre los otros dos niveles por lo general la cumplen las ONG's.

En la provincia de Santa Fe, la primera tarea la realizan los líderes políticos locales que, vía Ley de Lemas, se legitiman como una instancia autóctona para relevar el contenido de las políticas públicas en la región. Los líderes políticos cumplen la función de los líderes barriales.

La segunda tarea de ejecución la realizan tanto la Iglesia (fundamentalmente vía Cáritas) como las Mutuales. Estas se transforman en las instancias ejecutoras de los proyectos o programas públicos para cada región.

Y por último, están las Universidades de la provincia que se encargan de cumplir la función (tradicionalmente de las ONG's) de capacitación de los actores sociales que intervienen en las políticas públicas sociales, racionalizando de esta manera dicho proceso.

De todas formas, más allá de la aplicación empírica de las instituciones locales, para las tareas propias de la provincia, ocurre un *movimiento de desplazamiento y modificación* de todas las funciones estructuralmente diferenciadas con anterioridad. Al parecer las distintas tareas se estarían entrecruzando, por lo cual las instancias de ejecución estarían en un proceso de capacitación interna que excede el marco de interacción con las unidades de capacitación antes mencionadas. Lo mismo estaría ocurriendo con las organizaciones que transfieren el *know how*, ya que su propia tarea las llevaría a tener una anclaje territorial creciente, ámbito propio de las organizaciones locales. Para cerrar, estarían los liderazgos localmente enraizados que buscan legitimarse como los agentes idóneos para la ejecución de las políticas sociales.

e) Procesos de reforma administrativa, de integración económica y de política social en las ciudades.

Adentrándonos en el proceso de reforma política, en el modelo institucional que impacta en la administración pública municipal, lo que observamos es que no nos encontramos frente a un proceso de reforma global ni drástico. Esto implica que en ningún municipio se realizó **ningún ajuste estructural** que implique personal de planta permanente despedido, ni sustanciales recortes de presupuesto en forma global de la administración. Lo que observamos, por el contrario, es un proceso de reforma parcial, paulatino, heterogéneo, que implica en ciertos casos un re direccionamiento de ciertas políticas (públicas o de personal) así como de ciertos recursos.

Sustancialmente lo que se está realizando en la mayoría de los municipios es un **ordenamiento general de su estructura administrativa**. Esto se da con distintos grados en cada uno de los mismos, en Sunchales se detuvo desde el comienzo por un problema en el Gabinete, mientras en Rafaela es donde más desarrollado se encuentra el proceso, y por último en Rosario se lo está impulsando con muchas dificultades. No obstante todos los municipios han realizado un proceso similar:

- ↔ un **ordenamiento fiscal y económico-presupuestario**, de forma que mínimamente se sepa en qué se gasta y en qué se decide no gastar;
- ↔ un relativo **ordenamiento de los procedimientos administrativos** de forma de racionalizar los mismos, evitando superposiciones, integrando actividades entre secretarías, etc;

- ↔ un importante **aporte tecnológico** en todos los municipios, de manera de sistematizar las tareas de la gestión, tomando así conciencia de las propias actividades realizadas, así como permitiendo que se pueda trabajar a tiempo real entre los distintos ámbitos de la administración; y
- ↔ una inversión sobre la esfera de las **prácticas de la gestión** así como de la **capacitación de los agentes administrativos**.

No obstante, esto último, fundamentalmente es realizado en determinados estratos de los municipios, ya que el proceso de reforma es de por sí complejo y heterogéneo.

El denominador común es que *ninguno* de los municipios encaró un proceso de reforma de **racionalidad global**. Por lo tanto podría decirse que ningún municipio desarrolló en forma exhaustiva líneas políticas que se dirijan hacia:

- ↔ la capacitación de todo el personal administrativo;
- ↔ unos procedimientos de evaluación y monitoreo que resulten un recurso 'natural' en toda la gestión y que no se circunscriba a políticas específicas de proyectos o programas específicos;
- ↔ una sistematización de la modalidad de trabajo en equipos, integrando necesariamente las distintas secretarías o subsecretarías.

Esto nos permite ver que los municipios, y más exactamente ciertas dependencias de los mismos, desarrollaron parcialmente algunas políticas con las mencionadas características, pero siempre por una lógica externa, según ciertos requerimientos puntuales, por ejemplo: necesidad de capacitar en algún sentido de alguna dependencia municipal, necesidad de atender una metodología de instrumentación de las políticas sociales que vienen impuestas desde los programas nacionales o internacionales, etc. Lo que no se observa en forma global es una **intencionalidad política global del municipio** en favor de desarrollar las líneas directrices de la reforma antes planteada para toda la administración.

En lo que hace a las políticas orientadas hacia el desarrollo económico-productivo en el ámbito local, consideramos que la mayoría de los municipios analizados se encuentran direccionando políticas al respecto. La mayoría de las altas líneas políticas de los municipios consideran de alta importancia potenciar la capacidad productiva de la región articulando las potencialidades de cada sector, por un lado los agentes productivos y por otro los vínculos políticos que pueden aportar los municipios para su desarrollo. De la articulación de toda esta sinergia público-privada, supuestamente, la región se vería beneficiada en virtud de un desarrollo más sostenido y equilibrado. Principalmente, desde el rol político municipal, la función consistiría en transformarse en un catalizador de los distintos agentes económicos, permitiendo su desarrollo y por ende posibilitando un beneficio para el ámbito local.

Lo que nos resta es dar cuenta de algunos factores por los cuales creemos que este proceso se encuentra más o menos desarrollado. Observamos que en los ámbitos donde más se encuentran propagadas este tipo de políticas el municipio se caracteriza por tener una **capacidad de recursos** (sea humanos o materiales) considerables como para emprender este tipo de proceso. La integración con los sectores económicos no sólo implica contactos puntuales, sino que requieren de una alta capacidad político-dirigencial como para conducir el proceso global. Solamente este tipo de capacidades institucionales permiten articular, formando una sinergia holística entre los dos sectores. Rafaela es el más claro ejemplo de ello, muchos de sus dirigentes políticos provienen de

la producción, tienen contactos con la misma, además de haber capacitado a los distintos cuadros políticos como para gestionar este tipo de articulación. En este punto Rosario podría decirse que tiene una alta capacidad de recursos como para emprender este tipo de políticas, pero la articulación entre los agentes económicos es de baja densidad.

Otro elemento fundamental que analizamos en el trabajo, es que para que se dé una razonable articulación entre los dos sectores es la composición estructural del sector empresarial debe ser relativamente afín a los intereses del municipio. Esto se manifiesta en Rafaela también donde la mayoría de la **composición empresarial es pequeña y mediana** lo cual implica que éstos ven con interés para su desarrollo y expansión que el municipio los apoye. Su inserción en los mercados nacionales y regionales (Mercosur) en buena medida pueden verse posibilitados a partir de una razonable articulación con el municipio y la sociedad de la que forman parte. Sus intereses están puestos allí, así que si el mercado se expande, ellos tendrán réditos, al mismo tiempo que podrán expandirse a partir de encontrarse integrado a un municipio reconocido. En síntesis, para que a los empresarios les interese acercarse al llamado político son necesarias ciertas variables estructurales que viabilicen dicho encuentro. Sunchales es un caso en el que existe un enclave productivo (Sancor) muy poderoso que 'descompensa' la planificación económica de la zona. Así, el municipio se encuentra dependiendo de decisiones externas a él, pudiendo incidir solamente en forma muy relativa.

En referencia a los municipios que se encuentran menos adelantados en lo que hace a este tipo de articulación, consideramos que existen dos variables por las cuales puede definirse la posibilidad, o no, de articulación entre el sector político y el empresario:

- ↔ por un lado que el municipio **carezca de los recursos** (humanos o materiales) básicos como para gestionar esta articulación,
- ↔ por otro que el municipio se encuentre **bloqueado políticamente** en su autonomía decisional en razón de superposiciones jurisdiccionales o por relaciones de fuerza política.

En el primer caso vemos cómo Sunchales tiene dificultades de recursos, de dirigentes capacitados, como para conducir un proceso de este tipo (aunque se encuentra en vías de paliar esa falta de know how). Mientras que en el segundo básicamente vemos las restricciones a las que se ve sometido el municipio de Rosario, en función de ciertos vetos jurisdiccionales o políticos.

Por otra parte también tiene fundamental importancia la composición estructural del empresariado en cada región. En estos ámbitos lo que predominan son **grandes enclaves transnacionales** que simplemente se encuentran en la región por una cuestión de beneficios puntuales (sea impositivos o de otro tipo). A estos no les va importar en gran medida articular políticas con el municipio en favor de la región. Por otra parte su mercado no es el ámbito local, en el mejor de los casos lo que extraen de allí es su mano de obra. Por lo tanto coyunturalmente puede ser que les interese reducir potenciales conflictos políticos, pero la mirada estratégica apunta hacia otra dimensión. En este caso vemos la gran asimetría que se observa entre el municipio de Sunchales y algunos enclaves económicos radicados en la región. Algo similar ocurre en Rosario donde si bien el municipio tiene más recursos no obstante el grueso de las inversiones tienen procedencia global (Soros, Techint, etc). Por lo tanto al municipio le cuesta contener en una misma estrategia a agentes económicos con intereses situados en ámbitos tan distintos.

En el caso de Rosario, esta dificultad se ve agravada por la composición tradicional de su empresariado. El mismo, de base industrial tradicional, fue fuertemente impactado por la crisis estructural que comenzó en la década del 80'. Básicamente asociado al mercado interno y dependiente de muchas modalidades de protecciones de tipo estatal, los empresarios tienen desarrollada una cultura de la demanda hacia el Estado que hace imposible la relación bajo el actual patrón. El Estado local sólo puede ocupar el lugar de catalizador, pero para ello debe suponer la libre iniciativa de los agentes económicos, cosa que no ocurre en el caso de los empresarios medianos rosarinos. El municipio ve con una mirada crítica la ausencia de estos en la mayoría de los llamados a licitación que realiza la gestión.

Con relación a las políticas dentro de la dimensión social, nuestras conclusiones aparecen como sustancialmente diferentes a las anteriores. Rápidamente puede decirse que se trata del área más desarrollada en lo que hace a la definición de las políticas públicas de los municipios. En este caso lo que nos interesa es intentar responder por qué aparece como una línea de acción de tal envergadura.

En primera instancia lo que podemos deducir es que la extensión de las políticas sociales como una función básica de las políticas públicas municipales es heredera de **prácticas político-asistenciales** que los municipios ya desarrollaban durante la etapa del Estado de Bienestar. Si bien operaban como dependencias de los ámbitos nacionales, los municipios históricamente trabajaban con los sectores de bajos recursos, en parte por su responsabilidad político-territorial y también por las organizaciones político-clientelares que ya tenían extendidas sobre el territorio.

Estas líneas de acción desde la gestión se basan actualmente en el **proceso de pauperización** que han sufrido algunas grandes urbes de la provincia de Santa Fe. En este caso, exceptuando a Rafaela y Sunchales, todos los municipios de la provincia tienen su cordón urbano donde se alojan los sectores más empobrecidos. En nuestro caso, Rosario recibió ese movimiento inmigratorio como consecuencia de la crisis agrícola-industrial de los 80', y Santa Fe comenzó a recibir gente en situación de pobreza extrema en la década del 90. Frente a este contexto social, los municipios históricamente tuvieron que enfrentar estos problemas, como tarea política básica, de forma de contener de alguna manera el conflicto social, compensando las desigualdades que provenían del campo económico.

Pero lo más interesante, como proceso político-institucional, es la modificación de las pautas estructurales mediante las cuales se desarrollaban las políticas sociales. La mayoría de los municipios observados se dirigen hacia un modelo de **políticas sociales focalizadas**, también llamadas compensatorias. No obstante, en algunos casos también se observan líneas de acción más en favor de políticas del tipo **universalistas**. Por ejemplo en Rosario se designa un 25% del presupuesto al área de Salud, siendo un índice que está un punto por arriba de los que recomienda la Organización Mundial de la Salud. Asimismo Rafaela atiende la cuestión educativa de una manera muy intensa, destinando buena parte del presupuesto sobre la lógica de que ello no es un gasto sino una inversión social. También la mayoría de los municipios desarrollan obra pública con fines sociales, de esa manera se inician ciertos emprendimientos de infraestructura que potencian en alguna medida (algunas veces en forma indirecta) el standard de vida de la población pauperizada.

Pero volviendo a la modificación estructural de los patrones de las políticas sociales, podemos decir que fundamentalmente se basa en que la mayoría del financiamiento

para este tipo de políticas es Nacional o mediante Organismos Internacionales. Esto significa que los **objetivos** que en forma 'dura' estructuran estos **programas** obligan a los municipios que aplican este tipo de políticas a responder de alguna manera a estos requerimientos, si es que quieren recibir dinero para atender las necesidades de la población.

Los programas de crédito social (nacional e internacional) gestionan y monitorean los proyectos de manera que la política social necesariamente se dirija hacia un **modelo más profesionalista y menos clientelar** (por lo menos en el sentido tradicional, vía partidos políticos). Algunas de las líneas de transformación que observamos en la gestión de la política social en todos los municipios son las siguientes:

- ↔ una articulación más densa entre los sectores **públicos y privados** (tanto económicos como de organizaciones sociales) de forma de potenciar el alcance y la eficiencia de la gestión de la política;
- ↔ un intento de **planificación más racional** de todos los programas en política social de forma de evitar superposiciones y/o cooptaciones clientelares u organizacionales que desvíen ciertos recursos hacia determinados sectores de la población;
- ↔ una **evaluación y monitoreo** más exhaustivo de todos los programas emprendidos de manera de supervisar posibles ineficiencias técnicas o políticas de los mismos, así como evitando que ciertas decisiones residan en un ámbito discrecional de los agentes de la gestión; y
- ↔ una **capacitación de los actores sociales** que reciben las políticas, de manera que en los mismos queden ciertas capacidades que en el futuro les permita tanto demandar otro tipo de políticas sociales, así como gestionarlas.

Para finalizar, como prueba que los municipios analizados parecen dirigirse hacia una dirección común en lo que hace al desarrollo local aparece un denominador común que es justamente nuestro objeto de estudio: el **Plan Estratégico**. Este se trata de una instancia de **planificación estatal a escala local** que permite integrar y a la vez superar las dimensiones antes planteadas como relevantes para la gestión local: la reforma político-institucional, el rol inductor en la órbita económico-productiva, y la profesionalización – eficientización de las políticas sociales.

Este modelo de planificación significa que al Estado local le corresponde una **iniciativa política** inédita, la responsabilidad de convocar a los actores sociales y a los agentes económicos de la región con el objetivo de diseñar un plan en forma conjunta, teniendo en cuenta los distintos intereses e identidades de los sujetos locales. Se trata de integrar el ámbito público-estatal con el privado-económico, además de la participación de los actores sociales y políticos que se manifiestan en una esfera pública más amplia que la estrictamente institucional. Los objetivos de este tipo de planificación no sólo son los **acuerdos cooperativos** entre diferentes intereses puntuales a los que puedan arribar los actores, sino también la generación de una **mesa de diálogo y consenso** que permita abrir los límites de la política tradicional (recluida a los ámbitos estatales) y re legitimarla, integrando nuevos sujetos a la misma.

El desarrollo de las experiencias es claramente desigual, Rafaela se encuentran bastante avanzada, Sunchales relativamente, mientras que Rosario tiene detenido su Plan. No obstante, este tipo de planificación global confirma e integra los patrones de los nuevos modelos de gestión local que observamos des agregadamente en cada una de las dimensiones. Está claro que este es un proceso que implica avances y retrocesos, no obstante parece que un **nuevo paradigma** comienza a imponerse. Justamente poner el

acento en los efectos de la Planificación Estratégica como metodología de participación es el objetivo central de nuestra investigación. Y dichos efectos se nos presentan como una consecuencia de los intentos de Desarrollo Local, así como en los cambios de los Modelos de gestión. De allí que establezcamos el vínculo entre ambas dimensiones.

1- LA POLÍTICA Y EL PLAN

1.1 EL ACTO FUNDACIONAL: ¿MITO O REALIDAD?

El peligro del discurso vinculado al desarrollo local y a la responsabilización de las instancias locales de sus propios problemas es justamente que quede en mera retórica. Por ello es que, en un primer momento, veremos en forma descriptiva cómo se plantearon los **momentos fundacionales** del plan Estratégico, cuáles son sus 'deber ser', para luego reflexionar acerca de la incidencia práctica que esa construcción del mito original (toda la comunidad reflexionando y participando sobre su destino común) ha tenido en ese sentido.

El proceso de institucionalización del Plan implica, en principio, la constitución de una Junta Promotora (responsable máximo) y la declaración y firma, por parte de los responsables de cada organización, de un **Acta de Principios** que gira en torno del interés, preocupación y decisión de participar activamente en el desarrollo urbano, económico, y social mediante el Plan Estratégico. En el general de los casos se busca la conformación de una ciudad moderna, pero arraigada en la cultura del trabajo y a favor de una nueva calidad de vida⁵⁴. Para ello se utilizará información proporcionada por la Municipalidad sobre la ciudad, así como la sede para las tareas de los actores del Plan. En ese ámbito se realiza la presentación de todas las instituciones comprometidas en la empresa planificadora.

Los tres principales objetivos de este **nuevo pacto**⁵⁵ de la gestión resultan ser: la garantía de la **governabilidad** por parte de la **gestión político-administrativa**, la dotación de **recursos** por parte de los empresarios y el resolver la **cuestión social** de la ciudadanía en un sentido más amplio. Como toda pretendida constitución de un nuevo pacto social, los **factores prescriptivos** son muy importantes. Los objetivos y las reglas a las cuales se apuntaba eran los vectores fundamentales de la promoción del Plan. Puntualmente podemos sintetizar los principales 'deber ser' de la ejecución de un Plan Estratégico:

↔ Como **nuevo pacto entre la sociedad y el Estado**, la Planificación Estratégica intenta producir una **re vinculación entre la ciudadanía y la clase política**. La reaparición de algún tipo de afectividad por la política, en este caso por la gestión. Lo cierto es que implica algún tipo de participación de la gente dentro de un proceso de decisión política que se traduce en una legitimación del Plan. Implica apuntar a la reconstrucción de un feed-back político entre la gente y la clase política como

⁵⁴ Esto se vio en Rosario que basó la presentación del Plan en virtud de lo que implicaba presentarse como una ciudad dinámica que buscaba incrementar su competitividad en el contexto de la globalización.

⁵⁵ Por ejemplo en Rafaela, desde un comienzo se discutió sobre cómo se debía comunicar el proceso:

- ↔ este es un proceso o herramienta de *gestión política* pero no partidaria,
- ↔ sin la *decisión política del Intendente* el proceso no se realiza porque es él el garante y responsable de la gestión pública,
- ↔ un nuevo *rol del Estado municipal* que promueva la participación y el consenso entre los distintos sectores de la comunidad, pero que al mismo tiempo lidere desde la gestión ese proceso.

ocurría con las relaciones de clientelismo local (municipal). Es que además de tratarse de una forma de *dirimir diferencias y problemas entre distintos intereses*, lo que se busca es que el **Plan irradie valores y una técnica**, que se establezca un compromiso ético entre la ciudadanía y el Estado a la vez que se transforme en una herramienta eficaz para la gestión. La validez del Plan debe radicar en la **participación de la gente**, a la vez que se congrega a los **más capacitados** para resolver las cuestiones cruciales de la ciudad.

- ↔ Debe **diferenciar este tipo de liderazgo del clientelismo tradicional**, supuestamente porque en la actualidad se compromete realmente a la gente y se la hace participar, y no se la destina como simple receptora de servicios o prebendas. Este tipo de gestión se encontraría asociado a una administración transparente y abierta a la comunidad, se recibe a todos y a cualquiera, no porque tenga especiales credenciales va a lograr mejores resultados (al modo clientelar). 'Se gobierna no para la gente sino junto a la gente', es el lema. Dada la proximidad esto parecería posible en el ámbito municipal.
- ↔ Justamente el nuevo rol del Estado debe ser el de **promotor-catalizador** de las energías o recursos sociales disponibles. **Es necesario eludir el rol clientelar o cooptador** del Estado, así como el de empresario o regulador de todo el mercado. Pero asumiendo un lugar tecnocrático que hace base en una administración pública eficaz, eficiente, transparente y técnicamente sólida⁵⁶. La ecuación sería combinar la tecnificación de la política con un incremento de la participación de la gente en las decisiones de gobierno. En vinculación a ello, la **interdisciplinariedad** hace a la convocatoria. La capacidad ejecutiva del colectivo, que representa el Consejo General, se basa en que cada actor tiene experiencia en un sector de la economía y la sociedad. Así, cada uno puede realizar su colaboración en los proyectos desde su órbita particular. No obstante hay que mantener un equilibrio entre la perspectiva como participante de un sector (lugar desde donde uno aporta su experiencia, al mismo tiempo desde donde se pueden elaborar proyectos) con la condición global de habitante de la zona, y que por tanto lo que busca es el desarrollo de la región. Una función sería la conceptual o medular de la **participación**: la condición de habitante de la misma ciudad; mientras que la otra sería una función más de **eficacia resolutive**: el aporte disciplinario desde el sector económico-social de donde provenga el actor.
- ↔ Este nuevo pacto social tiene como objetivo pasar de una ciudadanía presionada por la diversidad de sistemas que inciden sobre la trama urbana (sociales, geopolíticos, administrativos, económicos, y tecnológicos), que tienen visiones particulares dispersas sobre la ciudad, a una **ciudadanía urbana con visiones globales direccionadas con algún fin común**. Para ello, en lugar de trabajar con la modalidad de las planificaciones tradicionales que tienden a ubicarse en el pasado para proyectarse hacia un futuro, se implementa la capacidad de convocatoria de la Planificación Estratégica que, '**desde el futuro común**' planifica con todos los actores (sociales y burocráticos) en pos de **los grandes temas de la Ciudad**. Desde allí es que se debe **operar en el Presente**, en las acciones cotidianas de la planificación y gestión política

⁵⁶ La clase política actualmente no puede llegar a la gestión desde cualidades puramente políticas (por ejemplo punteriles) sino que debe ser capaz técnicamente para poder decidir en determinadas áreas.

↔ Dentro de las **nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad** (público-privado), el objetivo sería mediar entre la lógica del Mercado y la del Ciudadano. La articulación entre Estado (vía decisión y recursos) y Sociedad (vía participación y recursos) se debe manifestar dentro de un compromiso creciente por la cosa pública. Esta modalidad hace evidente el hecho que no se debe esperar que el Estado sea el que va a poner los recursos para cualquier política pública. Debe comprenderse el sentido estratégico de cada proyecto, observar qué actores se implican en cada proyecto y recién luego se analizará de dónde deben salir los recursos. Tanto en términos financieros como organizacionales, para la factibilidad de los proyectos, debe haber una colaboración entre el sector público y el privado. Este tipo de articulación propone que **no se trabaje 'para' la municipalidad, ni 'en' la municipalidad, sino 'con' la municipalidad**. El Estado provee algunos fondos o recursos pero fundamentalmente la decisión política de coordinar los esfuerzos colectivos de la sociedad civil. El objetivo es cogestionar con el municipio, fortaleciendo el trabajo con la sociedad. La **tarea en red en la planificación** es un elemento que ya se encuentra dentro de la conciencia de algunos actores⁵⁷. Las alternativas de solución de los problemas salen de la conjunción de una multiplicidad de proyectos que anteriormente se encontraban dispersos por los distintos actores de la comunidad.

↔ El Plan Estratégico debe ser un trabajo **alejado de lo partidario** (independientemente de quien sea oficialismo u oposición), porque se está diseñando los objetivos de ciudad (toda la comunidad) para el futuro (próximas generaciones). Distinto sería plantearlo como un **Plan de Gobierno**. Quien pretenda asumir este espacio de esa manera tendrá problemas con los acuerdos logrados entre las distintas fuerzas políticas. El Plan debe ser un **'todo superador'** de todas las fracciones políticas y sectoriales, que pretende proyectarse con objetivos comunes para todos los habitantes de la ciudad: proyección regional, viabilidad del desarrollo productivo, equilibrio ambiental, etc. Desde un principio el Intendente debe transformar al Plan Estratégico en una **política de Estado**, no de Gobierno, preservándola de los avatares coyunturales, a riesgo de ser boicoteada y que fracase. Por ende en un principio los riesgos de quien emprende este proceso son que se está poniendo energía en algo de lo cual no se puede hacer uso político⁵⁸.

Frente a lo que 'debe ser' un Plan Estratégico, existe un discurso con el cual se enfrenta, y dice lo siguiente:

↔ **Ciudades pequeñas, que no tienen muchos problemas, no necesitan emprender un esfuerzo de gestión de este tipo, léase convocatoria, participación, discusión, etc.** Por lo tanto lo más rentable y visible sería dedicarse a las obras públicas concretas que demanda la gente, resolviendo estas cuestiones de una forma eficiente, podría gestionarse de una mejor manera. Detrás de este planteo está siempre compitiendo la lógica estratégica y la funcional. Frecuentemente se dice que el Plan **discute muchas cosas pero no hace nada**. Pero al discurso fáctico sólo se le responderá con hechos concretos con el transcurso del tiempo, así es que se acercan y desarrollan proyectos.

⁵⁷ Así se vio como la sociedad rafaelineña no aceptó el Plan Director impuesto normativa y políticamente, mientras que sí lo hizo con la experiencia del Plan Estratégico.

⁵⁸ No obstante el Intendente puede quedar como el **líder** que emprendió una transformación estructural de la gestión pública de la ciudad. Este es el rédito político final: haber sido el líder que visualizó esto y lo puso en marcha.

- ↔ La inviabilidad del Plan Estratégico se basa también en la falta de una **ligazón comprensiva con la administración pública** en forma genérica, así como con la gestión de los problemas cotidianos. Los jefes de departamento dilatan permanentemente todo tipo de reunión para integrar las áreas. No existe una integración en las funciones, quizás por temor a un tipo diferente de trabajo en la gestión⁵⁹.
- ↔ Otro problema es que tanto el equipo técnico como los representantes de las organizaciones realizan una tarea cercana al voluntariado, aparecen como **activistas militantes**. Todo demanda mucho esfuerzo y voluntad de los actores para realizar convocatorias, con pocos recursos, que posibiliten nuevos escenarios de debate. Como toda tarea de **construcción institucional**, desde un marco de restricción como el del Estado actual, es naturalmente quimérica y difícil.

Pasando al plano práctico, en Rosario se firmó el acta de compromiso de lanzamiento del Plan Estratégico en octubre de 1996 y se concretó el lanzamiento formal del Plan en el marco de una gran euforia ciudadana en noviembre del 98. En la primera etapa, el Intendente tomó una posición prescindente frente al desarrollo del Plan, **no partidizándolo**. Para no perjudicarlo se planteó un perfil bajo de la Intendencia. Así vemos como el liderazgo, aparentemente siempre necesario para la motorización del Plan, en Rosario no tuvo gran incidencia⁶⁰. Incluso distintos actores comparten la divulgación del mismo⁶¹. En este caso lo que nunca tuvo el Plan, es una difusión y participación masiva. No obstante tuvo en su gestión un gran esfuerzo de convocatoria hacia los participantes, sea para reuniones, asambleas, etc. La idea era apuntar a que el Plan *sobreviva a todas las administraciones* (aunque esta gestión haya sido la que lo empezó), pero la experiencia marcó que se trató solamente de una *euforia inicial* que implicaba la participación de muchos sectores de la sociedad. En ese momento 'se creía' en que se tenían que desarrollar una búsqueda de consensos, de participación, pero esto no incidió ni siquiera en la construcción de un mito original. Ya que luego de la presentación del Plan (el Acta de Fundación), donde fueron una gran cantidad de instituciones, por diversos factores se fue desmembrando el empuje del Plan. Finalmente, lo que tenía que ser **mito fundacional** se convirtió en **finalidad**: una presentación muy bien cuidada que se transformó en un buen producto de comunicación de la gestión municipal.

En Sunchales el **Acta fundacional** consistió en:

- ↔ por una parte presentar al Consejo General que son los representantes de cada una de las organizaciones e instituciones que forman parte del Plan y
- ↔ por otra realizarse una **Declaración de Principios** que postula a la ciudad como: una ciudad moderna, eficiente, solidaria, que refuerza su identidad, articulada con lo regional e internacional, que fomenta los vínculos público y privado, el pensamiento estratégico, participativo y consensuado de todos los actores locales, mediante una gestión abierta a la ciudadanía.

En este caso la fundación fue el motor de una verdadera **renovación política** del Partido en el gobierno (Vecinalista). En ese sentido constituyó un 'antes y un después'

⁵⁹ "Nos tratan como algo externo, si trabajásemos en otro lugar físico no sé si mucha gente supiera que es lo que estamos haciendo", dicen los técnicos del Plan en Sunchales.

⁶⁰ En Rosario nunca se determinó la Presidencia del Consejo del Plan.

⁶¹ Por ejemplo muchas veces a ciertas reuniones invitaba el Intendente, pero en otras lo hacía el Arzobispo, algún representante de una asociación empresarial, el Vicegobernador, aunque siempre unida a la participación del Intendente.

que permitió capacitar a los agentes administrativos, a la vez que hizo posible ejercer concretamente una administración más racional y eficiente de la cosa pública.

Por último en Rafaela, aunque se convoque a la gente y al sector privado, se trató también de una nueva herramienta de gestión. Sin embargo se trata por todos los medios de distinguir al Plan Estratégico del Plan de Gobierno. Por ello es que se destacaba el carácter abierto y participativo del PER. Se destaca que el Plan Estratégico es un ámbito donde se consensuan proyectos en forma participativa, pero no es un órgano que ejecuta proyectos. Demostrar que es distinto a la gestión municipal, que no es un cuarto poder, que no se superpone sobre las funciones del legislativo, es un esfuerzo cotidiano para darle autonomía al Plan y evitar conflictos de oposición. El problema es que en la práctica el Plan se fue extendiendo dentro de lo que son los proyectos de Gobierno⁶². Un símbolo de dicha simetría es el cartel ubicado en la puerta del edificio comunal con el texto del Objetivo General del Plan Estratégico.

En un principio el sueño del establecimiento del Plan Estratégico fue justamente la creación del ágora política en **crisis por la situación de los partidos políticos**. Después de mucho tiempo, distintos actores sociales se juntaban a discutir sobre cuestiones de la comunidad, y no era para resolver un conflicto puntual sino que era para pensar la ciudad. Evidentemente que una vez hecho realidad el Plan Estratégico (actualmente existen más de 51 proyectos en marcha), el **mito original** quedó atrás. Sin embargo tiene la suficiente consistencia y coherencia como para seguir convocando a buena parte de la sociedad rafaélina alrededor de sus problemas concretos. Y la mayoría de ellos responden a esa situación original de crisis y re creación del ágora política: un marcado rechazo por las prácticas de los partidos políticos.

Finalmente, así como existen discursos contra el desarrollo de los Planes, también hay elementos estructurales que lo favorecen. Nos referimos a la **territorialidad** de los Planes Estratégicos. Este debe ser un *Plan de la Ciudad* porque involucra no solamente a la administración pública sino también a los habitantes de la ciudad, sus fuerzas vivas, sus agentes sociales y la ciudadanía. Parte de la mística que convoca a la mayoría de la población a participar en el Plan (más allá de las jerarquías internas) es que la mayoría son **habitantes de la ciudad**. Los hijos del empresario circulan en las mismas calles que los de las vecinales, por lo que los problemas de la ciudad son comunes más allá de las improntas sectoriales. La discusión de la negociación no es entre empresarios y obreros, sino entre ambos que se acercan a la gestión de la 'cosa pública' para lograr beneficios para la ciudad. La negociación es de proyectos para el **desarrollo y el hábitat de la ciudad** de la cual son todos parte. Las empresas de la región se conectan con el Plan porque reconocen los efectos de la globalización, que tiene como contra cara la localización de las responsabilidades sociales y políticas en el municipio, al mismo tiempo que las nuevas formas de gestión implican una **conexión entre los sectores privados y públicos en un sentido más colaborativo**.

Este factor unificante, que congrega a los actores a participar detrás de un **beneficio colectivo común**, lo hemos comprobado en ciudades de escala mediana y baja como lo son Rafaela y Sunchales. Esto, a su vez, puede estar potenciado por la alta articulación de los actores de la sociedad civil como ocurre en Rafaela, o por las muestras que puede dar el municipio de estar trabajando sin los 'vicios' de las tradicionales gestiones

⁶² Esto ocurrió en Rafaela porque el Intendente en la factura del presupuesto de dos años seguidos decidió dar prioridad a lo que había sido marcado como elementos importantes desde el Plan Estratégico. Las decisiones políticas de la gestión debe provenir de lo que se decidió en el Plan. Sería como el lugar de consulta de las decisiones políticas para realizar proyectos y para presupuestarlos.

políticas como en Sunchales. Pero Rosario nos muestra una contra cara, donde ninguno de estos factores se cumplen:

1. una ciudad compleja donde los vecinos se reconocen como tales cada vez menos,
2. donde los problemas sociales son cada vez mayores razón por lo cual la gestión debe dedicar todos sus recursos a la coyuntura, y
3. una sociedad civil desarticulada como fiel reflejo de una ciudad industrial que entró en una crisis definitiva y que no encuentra otros actores económicos que reemplacen su liderazgo.

Más allá de las dificultades propias de las ciudades para constituir el mito fundacional que implica el lanzamiento de un Plan Estratégico, donde se establecen un conjunto de **deseos y promesas colectivas**, donde se convoca para **deliberar en un plano de igualdad** en un ámbito donde se atenúan las jerarquías sociales, no implica que el Plan en su conjunto sea viable. En este sentido la presentación pública de un Acto fundacional del Plan Estratégico aparece como una variable necesaria pero no suficiente. La capacidad para ponerlo en la agenda pública dependerá de múltiples factores que analizaremos a continuación.

1.2- EL EJECUTIVO MUNICIPAL: ¿ÚNICO IMPULSOR DEL PLAN?

Dado que la incidencia política del Poder Ejecutivo municipal sobre la implementación de un Plan Estratégico se trata de una **cuestión netamente política**, por ello pensamos que son **experiencias particulares**, de difícil generalización (más allá de las líneas metodológicas que requiere el Plan). De allí que consideramos pertinente, en primera instancia describir los procesos que analizamos en cada región, para recién luego esbozar algunas conclusiones sobre la cuestión.

En el caso de Sunchales muchos agentes de la gestión sabían de lo que se está realizando en, fundamentalmente, Rosario y Rafaela ya que la circulación de la información es cada vez más dinámica. Por otra parte, algunos de ellos habían ido a España y sabían de lo que se estaba realizando con relación a la cuestión del desarrollo local. Como **experiencia previa** al desarrollo del Plan, podemos decir que el gabinete de la Intendencia comienza a intentar transformar la estructura municipal de una lógica más sectorial-vertical a una más horizontal e interdisciplinaria. Este fue un proyecto de trabajo dentro de la gestión en Calidad Total⁶³, pero el proyecto fue abortado porque parte del Gabinete no trabajaba bajo esta lógica. El trabajo más flexible entre los ministros llevó varias renuncias, pero una vez hecha la integración fue mucho más saludable. Es probable que al haberse abortado este proyecto es que se pudo realizar la Planificación sin los anteriores inconvenientes, lo mismo hubiera ocurrido si la cuestión hubiera sido a la inversa. Pero luego del cambio ministerial, y bajo este nuevo paradigma de gestión, se empezó a tratar de impulsar una experiencia de Planificación Estratégica en el municipio.

En primera instancia se **convenció al Intendente**, se consideraba que las cosas estaban como para emprender la transformación. Se necesita de la voluntad política de la máxima autoridad para que se ponga en marcha el proceso. Su primer paso en Sunchales fue llegar a un acuerdo con el Concejo municipal de manera que en forma

⁶³ Lo impulsó parte del Gabinete en función de capacitaciones previas recibidas en el exterior. Se trataba de mejoras continuas en la gestión que eran mucho más visibles que la Planificación Estratégica, ya que iba un equipo que les planteaba como se debían modificar ciertos comportamientos organizacionales.

conjunta se lo emprendiera. La **voluntad personal** del Intendente es necesaria para la convocatoria de un Plan de toda la ciudad, ya que para que concurren en el mayor número, para que la participación sea lo más abierta posible, era necesario el llamamiento más representativo, el más convocante de toda la ciudadanía.

A pesar de que durante mucho tiempo hubo problemas para establecer un equipo técnico que sostenga la actividad del Plan, fundamentalmente por falta de recursos materiales, como proceso global no quedaron dudas que el Ejecutivo apoyó con recursos (computadoras, oficinas, administrativos) el desarrollo del Plan Estratégico⁶⁴. Esto se dio a tal punto que actualmente el Consejo parece una instancia más de la gestión municipal que un espacio del Plan Estratégico. La elite administrativa (vía equipo técnico) se encuentra muy involucrada en el desarrollo del Plan⁶⁵.

La **creciente superposición** entre la gestión municipal y el equipo del plan se vio también refrendada por un *cambio del organigrama municipal*. Se fueron ubicando agentes administrativos en el Ejecutivo que tenían relación directa con la línea política del Plan⁶⁶. La división y diferenciación técnica que se provocó en la administración fue muy fuerte, los más capacitados se fueron instalando en los lugares de mayor decisión. En forma contemporánea, cuando los programas del Plan Estratégico se empezaron a desarrollar hubo que empezar a decidir un financiamiento regular de las políticas. Esto requería que estén *integrados en el presupuesto*. Allí es donde se vio un enfrentamiento entre los que no se encontraban comprometidos con el impulso del Plan y la elite del gobierno. Desde allí es donde se empezó a reconfigurar el organigrama de la administración en favor de la integración en el presupuesto de las políticas del Plan⁶⁷. La cuestión de reforma política se dio en forma paralela a la necesidad económica de recursos. Todo esto potenció mucho el Plan, aunque lo acercó más a lo que es la responsabilidad de una gestión y de un grupo de técnicos políticos.

En Rosario todo comienza en julio de 1995, durante la gestión de Cavallero, en virtud de los contactos con el socialismo español, Rosario pide ser miembro del CIDEU. Allí se formaron los profesionales en los Seminarios técnicos. También por la experiencia de planificación en Barcelona. El desarrollo del Plan se gestó desde la municipalidad misma, **desde la administración pública**. Dentro de la Subsecretaría de Vivienda es donde se gestó la idea del Plan. Luego se cambió de escala y se pasó al ámbito del Plan. Se trata de una dependencia autónoma de la gestión política que preserva de esa manera el carácter a-partidario del Plan. El salto político de Cavallero⁶⁸ a Binner, en relación con el Plan, fue trasladar el eje del mismo de la Secretaría de Planeamiento a la Secretaría General (dándole mayor peso político), de De Luco a Lipschift, quien ya había participado de la gestión Cavallero. El traspaso se dio como resolución de una

⁶⁴ Inclusive se empezó a diferenciar las tareas de algunos agentes administrativos evitando las superposiciones entre la gestión corriente y las funciones vinculadas con el Plan Estratégico. A su vez, toda la gente que estaba en el equipo técnico del Plan tomó parte de decisiones importantes para la municipalidad.

⁶⁵ Esto fue quedando claro en la práctica del Consejo del Plan: éste aprobaba (o no) lo que el municipio (mediante equipos técnicos) iba produciendo en materia de información social, urbana, etc.

⁶⁶ Todo el cambio implicó una reorganización de las funciones del Ejecutivo, por ejemplo: se unieron Educación y Trabajo para emprender proyecto conjunto, se creó un área de Planeamiento donde se trabaja con metodología de gestión nuevas.

⁶⁷ No obstante la mayoría de los programas entraron con financiamiento parcial. Lo que se intentaba era articular el destino antiguo del presupuesto de una Secretaría X, en un programa del plan que reorientaba su localización.

⁶⁸ El tiempo de duración del Plan bajo esa gestión fue solamente de inicio. Duró sólo cuatro meses, mientras que en el comienzo de Binner, sólo para la convocatoria de todos los actores se tardó 9 meses.

interna del PSP, por ello es que hubo un enfrentamiento aunque al mismo tiempo haya habido una cierta continuidad en lo que hace a los equipos técnicos.

Se funda un **equipo de profesionales** dentro del Banco Municipal, que debían desarrollar un pre-diagnóstico técnico de la ciudad, sin convocatoria de actores, solamente con informantes claves: por ejemplo técnicos de las empresas de agua, administrativos especializados, urbanistas, economistas. Profesionales que después pasaron a formar parte de los equipos técnicos de la municipalidad. Los agentes municipales tuvieron que prepararse durante un tiempo, además de tener que resolver problemas administrativos de la municipalidad para encarar la cuestión del municipio⁶⁹. En síntesis, el proceso fue de **absoluta responsabilidad política del Intendente y del Secretario General**. No obstante, una institución que incidió muy fuertemente en el proceso fue también la Universidad de Rosario (como órgano de capacitación), principalmente la Facultad de Ciencia Política, de Planeamiento Urbano y de Ciencia y Tecnología. La incidencia más importante no es la de las instituciones formalmente, sino desde los actores académicos que les preocupaba el problema de las transformaciones en el marco de la gestión pública.

A pesar de este cuadro de alta centralización de la decisión en favor del Plan, la **restrictiva voluntad del Ejecutivo** aparece como el principal motivo del fracaso del mismo. Ejemplo de ello fue no haber integrado en las partidas presupuestarias algunos de los proyectos que se impulsaban desde el Plan, como el problema de transporte en la ciudad, la Agencia de desarrollo, etc. Esto se manifestaba en la falta de acuerdos políticos y de recursos que los viabilizaran. De esa manera las políticas básicas nunca estuvieron a salvo de los vaivenes políticos. Por ello es que el Plan quedó pegado a un Acto fundacional que sirvió durante un tiempo como programa de marketing del Gobierno municipal. En consecuencia, la línea política terminó centralizándose sobre las políticas propias de la gestión municipal, las cuales no involucraban necesariamente al conjunto de las Instituciones que formaban parte del Plan.

Por último, en Rafaela la **decisión política absoluta**⁷⁰ para iniciar este proceso fue del actual Intendente de Rafaela. El **liderazgo político** de Peirone proviene de la crisis de un partido Vecinalista que en 1991 se demuestran numerosos casos de corrupción, por lo cual hay una intervención que regulariza la gestión. Por primera vez gana el Justicialismo en Rafaela, una ciudad de tradición demócrata progresista. En el 1991 gana Omar Perotti, lugar desde donde se operan importantes cambios, sobre todo en la cuestión presupuestaria. Todo se empezó a gestar desde la Secretaría de Planeamiento del municipio a través de una Ordenanza desde el año 93⁷¹, pero la decisión estuvo en el equipo técnico que acompañaba a Peirone en 1996. Luego de la formación en Bilbao se generaron relaciones y se formaron los agentes administrativos que pasaron a formar parte del equipo técnico⁷². Ese equipo era básicamente técnico, discutiendo lo que se quería hacer se decide la organización institucional básica: un Consejo General con

⁶⁹ Los **equipos** eran muy pocos (tres o cuatro personas a cargo), gente que estaba a cargo de las cuestiones sociales de Rosario, de los temas de marketing y comunicación social de la administración, y otros integrantes del aparato político de la Intendencia.

⁷⁰ La impronta municipal se observa en el punto que observamos la manera en que la ciudad (municipio) se identifica con el Plan Estratégico. El Municipio es un **referente dentro de los Planes Estratégicos** del país, transfieren conocimiento, etc.

⁷¹ La Ordenanza original proponía dos secretarios del ejecutivo, dos concejales y presidida por el Intendente.

⁷² Cuando Larpin comienza a coordinar todo el proceso es cuando comienza a tener relevancia política la cuestión dentro de la gestión. Allí Silvia Muda coordina la parte técnica. Es cuando el proyecto excede a la Secretaría de Planeamiento para enmarcarse como una herramienta global de la gestión.

todas las instituciones de la ciudad, un Consejo Ejecutivo con los sectores más representativos de la participación comunitaria y el equipo técnico de la municipalidad⁷³. El proyecto inicial era anterior al pre diagnóstico, pero tenía metas y objetivos muy bien fijados.

De todas maneras, aquí también hubo una fuerte incidencia de las **condiciones previas** al Plan que siempre son desarrolladas por la Gestión Municipal. En este caso, con anterioridad al Plan, el Gobierno Municipal emprendió varios procesos:

1. Descentralización del Gobierno, fomentando la iniciativa local
2. Extensión de las redes institucionales para mejorar el impacto de las políticas públicas
3. Articulación del Gobierno con las organizaciones productivas
4. Capacitación, y profesionalización del propio personal.

Para la gestación del Plan Estratégico se aplicó previamente un **modelo de gestión** que implicaba un ordenamiento de las cuentas públicas, de los presupuestos, que permitió desarrollar una planificación en un sentido más estratégico. En 1995 Rafaela ganó un Premio a la Calidad en Administración Municipal, vinculado a la lógica de atención al cliente, al trabajo en equipo, a las políticas por resultado, etc. Además ya había líneas de políticas que mostraban al Estado en un rol articulador con la sociedad civil (básicamente con Pymes). Por ello es que la gestión, tanto en lo que hace a la articulación con la sociedad como en su grado de especialización técnica, ya tenía una experiencia y rutina de trabajo. Lo mismo ocurre con la **infraestructura desarrollada**⁷⁴, una vez que la gente tiene satisfechas las necesidades básicas puede pensar en las más secundarias que por tanto son las más complejas como la planificación.

El Plan se basa en un **liderazgo muy importante desde el municipio**. Como consecuencia de una crisis terminal del sector público que se reconstituyó desde el orden presupuestario y conviviendo con un sector productivo muy dinámico. En este sentido, el municipio se apoya en la **confianza entre los sectores económicos y políticos de la gestión**. Existían relaciones personales entre unos y otros (algunos llegaron a la política desde la producción); además hubo señales desde la Administración que la gestión no iba a ser político-partidaria, por ello se pudo convocar a la participación. Desde este perfil es que se llega al emprendimiento del Plan Estratégico. Este fue un salto cualitativo en lo que hace al consenso social que permite desarrollar el Plan. Para ese momento el municipio ya había vuelto a ocupar un lugar de liderazgo en las **iniciativas políticas de la ciudad**.

El **compromiso político estricto** del Intendente siempre fue transformar en política activa todo lo que salga del PER⁷⁵. Esto significa: apoyo presupuestario y estructura administrativa⁷⁶. Ejemplo de ello es el reflejo que hubo en la estructura municipal de las políticas que se emprendieron desde las líneas estratégicas del Plan: la creación del Instituto Municipal de Capacitación de dirigentes sociales y políticas, el apoyo al

⁷³ Eran dieciocho agentes administrativos que trabajaban en horas extras, ad-honorem, y que debían su vinculación al Plan a partir de su participación política en la gestión del Intendente.

⁷⁴ De 1991 a 1995 se pasa de un 30% de las cloacas a más de un 90% lo cual implica la erradicación casi definitiva del cólera.

⁷⁵ En la actualidad la administración no está 'enteramente' comprometida con la lógica del Plan. A pesar que en algunas Direcciones, frente a un proyecto conflictivo, ya sugieren "verlo dentro del Plan Estratégico". Frente a la lógica burocrática de la administración, lo que se está intentando es 'meter', en determinadas instancias, agentes administrativos que participan del plan.

⁷⁶ A partir de 1998 se integró las políticas del Plan en el presupuesto municipal, así se potenció las tareas de los convencidos y obligó a los que no lo estaban tanto.

SAMCO, entre otros casos de en empleo y educación. Desde el Ejecutivo se sostiene que el Plan 'ayuda' a la gestión, porque lo que le agrega son consensos para políticas que no se sabe qué puede opinar la sociedad. Lo que se intenta lograr es 'achicar' el **nivel de conflicto** que puede surgir como consecuencia de una política pública. Se trata de legitimar políticas a partir del respaldo de 150 instituciones, aunque el Intendente haya sido elegido para decidir con autoridad. Luego de 'abrir' el juego con las instituciones, actuar en contra de lo que el Plan propone en ese caso supone un suicidio político.

Frente a las críticas por el sesgo municipalista del Plan, desde la propia gestión se niega que hubiera algún tipo de traslado de la estructura del gabinete o de la administración al PER. La gestión hace hincapié en que sigue llevando adelante sus propias políticas⁷⁷, y que **no hay una superposición entre el PER y la gestión municipal**. Para la gestión, el PER sirvió para desarrollar áreas donde hacía falta políticas nuevas: Medio Ambiente, Planeamiento Urbano, etc. Siendo más pequeñas y permeables al trabajo con otros sectores, allí es donde entró mejor la metodología del Plan. El impulso que se vio en materia de Salud se dio porque no había ninguna política pública previa, y se mostró como el gran exponente de una política manejada en forma estratégica.

Luego de haber expuesto las líneas más significativas de la impronta ejecutiva sobre los Planes en cada municipio, podemos marcar algunas conclusiones. Los dichos del Intendente de Rafaela son muy sugerentes para empezar un análisis al respecto: "el Plan Estratégico

↔ **No tiene origen** pues así como la ciudad se hizo a partir de una multiplicidad de voluntades,

↔ **Ni tiene un fin dentro de un gobierno**, sino que sus destinatarios serán las próximas generaciones".

Si bien esto permite, discursivamente, despolitizar el PE, y así legitimarlo, no obstante resulta evidente que sin la intervención decisiva del Ejecutivo el Plan no se desarrollaría. Un **liderazgo convocante** que fomente la participación en el Plan resulta una de las principales condiciones para su desarrollo. Los líderes políticos aparecen como referentes que pueden condensar un tipo de convocatoria a la ciudadanía que de otra forma no sería posible. Por ejemplo, en la presentación del Plan Estratégico en Sunchales, el Intendente se presenta como el **eje de la convocatoria**, aunque diga: "a la ciudad la hacemos entre todos".

El impulso de un Plan Estratégico es 'naturalmente' de los Ejecutivos, en el Intendente está la **decisión última de impulsarlo**, y es él el que lo puede hacer viable. Aunque la idea original sea de alguna organización de la sociedad civil siempre es necesario que el Intendente se encuentre convencido y comprometido con el proyecto, no sólo en el comienzo sino en el propio desarrollo del mismo. *La implementación debe articular integración entre las órbitas de gestión del Plan y las de Gestión política más básica, de forma que ni la segunda desconozca como se está desarrollando el Plan, ni la técnica del Plan se quede vaciada de decisión política. En última instancia es la esfera política la que permitirá la potenciación del plan, así como su veto u obstaculización.*

Un factor importante para comprender la incidencia de los Ejecutivos sobre los PE es que la gestión tiende a abrirse a esa dinámica **cuando ya conoce los procesos de la**

⁷⁷ Un ejemplo es la política municipal de Acción Social y de Vivienda. Estas además de ser estructuras grandes mucho menos permeables a los cambios administrativos, ya tienen una dinámica política propia.

administración cotidiana⁷⁸. En nuestros casos vemos que en el **segundo período del Intendente**⁷⁹ (una vez establecidas las suficientes lealtades políticas y sociales) es donde se abre el proceso de deliberación sectorial que implica un Plan Estratégico. Una vez que se lograron ciertos éxitos (reforma presupuestaria, tecnologización de la Intendencia, regularizar el cobro de las tasas), el municipio puede encarar un proceso de transformación más amplia, donde los cambios son menos visibles pero tienen una orientación más estratégica de largo plazo. Entonces, un tipo de planificación como la que estamos analizando requiere de dos tipos de condiciones, en lo que hace al protagonismo del Ejecutivo municipal: por un lado *político* en torno a la estabilización de lealtades sobre el espacio urbano, y por otro *de conocimiento*, ya que solamente una vez que se regularizan ciertos procesos administrativos (y económicos) es que se puede implementar una tarea de construcción institucional como lo es un PE.

Una última dimensión sobre la misma hipótesis, gira en torno al **estilo de gestión** de los municipios que desarrollaron este tipo de Planes. Por lo general se trata de un estilo **marcadamente personalista y de un fuerte liderazgo ejecutivo** por sobre los legislativos⁸⁰. Esto tiene sus ambivalencias, ya que al mismo tiempo el Intendente se cuestiona la necesidad que el Plan le genera de transparentar tomas de decisión que hasta entonces nadie le había requerido.

En este contexto, el Intendente muchas veces puede boicotear ciertos procesos del Plan (como en el caso de Rafaela en relación con ciertos proyectos), y en algunos puede terminar desactivándolo en forma global (como en el caso de Rosario). El Intendente comienza a ver que el Consejo General muchas veces empieza a tomar decisiones sobre la ciudad (aunque sean mínimas) en ausencia de él. La convocatoria personal del Intendente empieza a ser rebasada, se dan *nuevas lealtades que lo sobrepasan como punto articulador*. La Intendencia allí se encuentra frente a un **proceso abierto de debate**, y el Intendente tiene que tomar posición, en ciertos casos sin tener analizada la cuestión, lo cual implica una apertura de la gestión muy fuerte que transparenta el proceso de toma de decisiones. Inevitablemente esto trae ciertos problemas al Gobierno que fue legitimado para decidir con su criterio. Sin embargo, es necesario aclarar que esto ocurre cuando el proceso se encuentra más desarrollado, como lo son solamente nuestros casos de Rafaela y Sunchales.

Aún así, vemos que la **incidencia del Intendente en la dinámica del Consejo General** es central, no tanto por una adhesión partidaria, sino fundamentalmente por su experiencia y su rol de liderazgo. Por un lado porque muchos de los actores son sujetos que no están acostumbrados a tener voz por que la misma situación los cohibe. Consideramos que el factor más relevante que incide para ello es la *imagen y la investidura del Intendente*, así como la *carencia de recursos simbólicos y político-metodológicos*, por parte de los actores sociales, dentro de las actividades en la esfera

⁷⁸ En la administración pública se dice: "toda nueva gestión pierde sus primeros seis meses midiéndose entre la parte burocrática y la política", por lo tanto siempre es necesario un proceso de acomodamiento a la gestión para que luego se emprenda el Plan Estratégico. Cuando una Intendencia se encuentra frente a la coyuntura, enfrenta problemas cotidianos, por lo tanto necesita de respuestas que no sólo satisfagan las necesidades materiales de la gente, sino que al mismo tiempo sean de alta visibilidad, de forma de legitimarse políticamente.

⁷⁹ En Sunchales la gestión se reeligió por segunda vez, con lo cual lleva 12 años en el poder. Mientras que en Rafaela la decisión del Intendente que fue el constructor del Plan, renovó el mandato y está hace 6 años.

⁸⁰ En el caso de Sunchales se observa también la fuerte impronta personalista que tiene el partido vecinalista que está en la intendencia de Sunchales. Al no ser un partido nacional de base territorial, todos los lazos que se establecen mediante un ámbito como el Plan, se vinculan con la Intendencia.

pública. Así es que se generan muchos acuerdos, por cierta sumisión al mencionado rol. Y por otro, en relación con los agentes económicos, porque más allá de que muchas veces la Intendencia no es el actor que posee más recursos materiales, es el único que tiene la capacidad de coordinar los recursos que se encuentran dispersos por toda la trama social. La búsqueda de la sinergia social sólo es viable a través de la intervención del Ejecutivo por medio del liderazgo del Intendente.

1.3- LA CONFLICTIVA RELACIÓN ENTRE EL CONSEJO GENERAL DEL PLAN Y EL CONCEJO MUNICIPAL

La cuestión de la relación entre el núcleo duro de la motorización del Plan (Consejo General del Plan y Ejecutivo municipal) y el Concejo municipal aparece como un factor **metodológico fundamental** para su desarrollo. No obstante, generalmente se encuentra supeditado a cuestiones extra metodológicas (léase relaciones políticas) que sobrepasan los diseños técnicos del mismo. Por ello es que en cada caso particular, las relaciones políticas permiten distintos contextos para la implementación del Plan. Pero a la vez eso se transforma en una realidad que incide de manera sustancial en el desarrollo del mismo, tanto trabándolo como dinamizándolo.

Por ello es que **analizar políticamente el contexto es clave para poder pensar en la factibilidad del Plan**. Metodológicamente se ha observado que es necesario que haya cierto acuerdo (aunque no sea absoluto) sobre el proyecto de ciudad entre las dos instancias. Por una parte de forma que no se desarrollen políticas de veto mutuo; y por otra porque se empieza a movilizar una gran cantidad de relaciones con diversos actores sociales que antes se encontraban opacadas dentro del Ejecutivo o Legislativo (relaciones informales, clientelismo), y que ahora comienzan a transparentarse, al tiempo que comienzan a superponerse con la tarea de articulación de intereses del Concejo Municipal.

Tratemos en primera instancia de pensar qué es lo que ocurrió en los contextos políticos que observamos para luego llegar a algunas conclusiones sobre la cuestión. En la ciudad de Rosario el Concejo Deliberante **vetó** durante mucho tiempo el trabajo del Consejo Ejecutivo, inclusive en un momento lo hizo con muy poca anterioridad al lanzamiento de una de las primeras etapas del Plan. Por ello es que luego debió dividirse las Comisiones Temáticas según las representaciones partidarias existentes en el Concejo. En el mejor de los casos algún apoyo al Plan surgió de manera individual, pero el Concejo en su conjunto nunca estableció ningún acuerdo que sostuviese el proceso.

En Sunchales, desde comienzos de 1988⁸¹, se tomó la **decisión consensuada** entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo Municipal de iniciar el Plan Estratégico, con lo cual todo su desarrollo fue desde este acuerdo. Allí los concejales están dentro del Plan, lo controlan. Una metáfora de ello es que el ámbito físico del Consejo General es el mismo que el del Concejo Municipal. En Sunchales gobierna un partido Vecinalista, mientras que en el Concejo Municipal están los representantes del PDP, y del Justicialismo. Lo que ocurre es que las **relaciones entre los partidos en el Concejo son muy equilibradas**, dado que no hay grandes hegemonías, ni diferenciaciones partidarias fuertes. Esta es una particularidad de este proceso, ya que permite que la

⁸¹ El Ejecutivo y el Legislativo de la ciudad deciden conjuntamente implementar una parte del presupuesto para el año 1998, para el desarrollo del Plan Estratégico.

decisión política no sea sólo del Ejecutivo. Sin embargo el conflicto sobrevivió⁸², porque existe un imaginario que el Consejo del Plan puede llegar a reemplazar la función del Concejo deliberante.

Por último en Rafaela la situación es intermedia, allí el Ejecutivo (desde un lugar político hegemónico) prácticamente impone que el Concejo **no trabe los proyectos** que salen del Plan, que se depongan actitudes partidistas frente a un Foro democrático como es el PER. Allí existen nueve concejales, y el Justicialismo es mayoría absoluta frente al radicalismo y a la democracia progresista. Y aunque todos participaron en algún momento del plan, no lo hicieron como impulsores, por ello es que su **incidencia es mucho menor que la de parte de los miembros del Ejecutivo Municipal**. Por lo general están más implicados los actores desde la sociedad civil que desde el Parlamento de la ciudad. Por ejemplo el concejal de la Democracia Progresista no participaba en un comienzo del Plan, a la vez que el Presidente del Colegios de Arquitectos, que pertenece al mismo partido, sí lo hacía en su condición de ciudadano. El problema se daba con la representación partidaria, más que con las personas en sí⁸³.

Luego de una descripción general de los casos puntuales, podemos avanzar sobre algunas reflexiones acerca de cuáles fueron los factores que pudieron haber incidido para que el conflicto se establezca como tal. Básicamente se nos presentan tres variables como las más relevantes para el análisis:

1. La tensión entre la posibilidad de establecer un **acuerdo global** (entre el Ejecutivo y el Legislativo) y la **propensión al veto** del Plan por parte de los concejales municipales
2. El conflicto que genera la incertidumbre si el Plan Estratégico viene a '**ocupar**' el ámbito deliberativo de la ciudad (propio del Concejo) o si su rol es '**ayudar**' a la gestión, tanto al Legislativo como el Ejecutivo
3. El problema que genera la diferencia entre *dos lógicas de deliberación social*: la **política-ciudadana** y la **sectorial-personal**.

Analizaremos los tres nudos conflictivos a partir de la experiencia de casos que recogimos en las ciudades, de forma de diagnosticar su posible solución o la irreductibilidad de la marcada tensión.

Empezando por la primera variable, la cuestión de establecer un acuerdo global entre ambos Consejos resulta un problema en sí mismo. Por lo general, en estos casos los Gobiernos reconocen **falta de capacidad para encontrar mecanismos de negociación**⁸⁴ que permitan integrar a los concejales desde su función no de legisladores sino como representantes políticos, aunque sea puertas adentro del Plan, de forma de descomprimir la presión que se les termina poniendo sobre su función de legisladores a partir de lo decidido por el Plan. Lo que termina sucediendo es la existencia de una deuda de parte del Concejo respecto del Plan, en lo que hace a su apoyo y trabajo; y una falta de correcta instrumentación desde el Plan Estratégico hacia el Concejo. Por ende la **relación municipio-legislativo** termina no siendo buena ya

⁸² Los concejales de la oposición eran que el Plan no agregaba nada a la gestión municipal. La información de la etapa de Diagnóstico ya la conocían perfectamente.

⁸³ Inclusive hubo problemas jurídicos, a partir de una propuesta de un concejal radical, porque la Intendencia no aceptaba la participación de los partidos políticos en el Consejo del Plan, que no sean los representantes del Concejo. Esto demostraba una voluntad de restringir al máximo la participación de los partidos políticos como forma de representación social. Finalmente, se decidió la entrada de militantes y asesores partidarios y ello provocó una distensión del conflicto.

⁸⁴ El problema se dio en función de los inconvenientes en la coordinación en los tiempos entre la constitución del Consejo Ejecutivo del Plan Estratégico y el Concejo municipal.

que quien emprendió el Plan es una gestión con una mayoría muy acendrada en el poder ejecutivo, y esto naturalmente hace que se desoigan en muchos casos las voces disidentes en cualquier ámbito (en este caso el legislativo). El caso de Rafaela es evidente, donde el impulso del 'legítimo' Plan se dio desde el justicialismo en el Gobierno sin tener en cuenta los posibles conflictos que podía implicar la relación con el 'desgastado' Concejo Municipal⁸⁵. Esto implica una clara crítica a 'la forma de hacer política' de los partidos tradicionales que buscan sus intereses particulares⁸⁶. Al mismo tiempo que desde los partidos se apuntan las críticas a la gestión del Intendente, aun aceptando bondades del Plan.

Indudablemente existen **cortocircuitos entre el Plan y el Concejo**. Desde el Ejecutivo no hacen tanto hincapié en la falta de negociación o coordinación, sino que se plantea que los concejales bloquean el proceso porque no lo comprenden⁸⁷. Se hace hincapié en la **falta de ética de ciertos políticos**, lo cual plantea un problema si se tiene en cuenta que muchas propuestas de la ciudadanía no son cumplimentadas dentro del órgano deliberativo oficial. Pero desde el Concejo se argumenta a la inversa: el excesivo ejecutivismo "lleva a adoptar un estilo legislativo signado por la **respuesta** a cuestiones puestas a presión". Esto se traduce en un comportamiento altisonante por parte del Legislativo, tanto en su apoyo como en su oposición⁸⁸.

La posición de los concejales, *en el mejor de los casos*, es lo suficientemente indeterminada como para no comprometerse de lleno con los 'designios del Plan'. La oposición siempre juega un **discurso ambiguo** de forma de poder estar adentro o afuera según sea el resultado del Plan. Si algo sale bien, destacan su apoyo, y si sale mal, lo critican desde su origen. La oposición no es salvaje por la misma legitimidad del Plan, pero se dice que no se conoce, que no se trasmite correctamente⁸⁹. A su vez esta situación ambigua la Intendencia la intentó 'inducir' desde un principio, estratégicamente le dio mucho micrófono a la oposición legislativa, de forma de comprometerlos. Pero estos debieron lidiar con sus internas en sus partidos políticos que, mayoritariamente, se encontraban en contra del proyecto. *Estas son las necesarias consecuencias de procesos no lo suficientemente negociados, donde el apoyo surge más por interés o por necesidad estratégica que por un consenso o voluntad común por la planificación de la ciudad.*

A pesar de estos desacoplamientos institucionales podemos decir que existen numerosos factores que **potencian el interés a participar** en un Plan Estratégico, *más allá de la buena voluntad de las partes o de un buen acuerdo al cual pueden arribar las partes*. En primera instancia vemos que los partidos opositores tienden a no abrirse del Plan, ya que si lo hacen dejan que buena parte de la gestión pase por un ámbito en donde ellos **no tienen ningún control**. A los representantes no le quedan muchas alternativas que

⁸⁵ La imposición del presupuesto mediante la mayoría oficialista es un ejemplo.

⁸⁶ La idea del Ejecutivo es que los **partidos políticos** (en tanto tales) no tienen que participar del Consejo del Plan. Pueden integrarse en proyectos pero dentro del Consejo están las instituciones sociales que llevan adelante los proyectos concretos del Plan. Pero los partidos no 'representan' por sí mismos algo por lo cual deban estar dentro del Consejo del Plan.

⁸⁷ Ciertamente es que los únicos particularismos que observamos en las reuniones de Consejo fueron las **disputas partidarias**. Esto predispone negativamente a los representantes sociales. Luego de haber quedado 'estigmatizados' como los focos de conflicto, los representantes partidarios bajaron el tono de la disputa.

⁸⁸ "Falta de identidad, *el poder legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono*" (Lechner, citado por Trocetto, 1997:9/11).

⁸⁹ En encuestas salió que el 50% de la población conoce y lo ve bien al Plan, mientras que el otro 50% no es que lo ve mal sino que no sabe de su funcionamiento.

integrarse, ya que el Plan se desarrolla con o sin ellos. Por ello es que prefieren, aunque no les guste necesariamente, integrarse.

Otro factor que favorece al acercamiento al Plan es que vieron que se trataba de un **intento de política de estado**. Al aparecer tratándose de una **herramienta de la gestión de futuro** (aunque lo lidere este Intendente) ningún concejal se retira del Plan en forma drástica⁹⁰, en todo caso plantean críticas puntuales dentro del mismo.

El segundo problema es el de la superposición de incumbencias y/o funciones entre lo que puede o debe hacer el Consejo General del Plan y el Concejo Municipal. En muchos casos actores del Plan Estratégico pretenden llevar adelante cuestiones que tienen que ver con la legislación de la ciudad. En instancias cotidianas de la gestión de la ciudad, quizás el ámbito del Plan Estratégico **se va apropiando de cuestiones que antes tal vez le pertenecían al Concejo**. Por ello el tema de las incumbencias es un **problema que siempre está latente**, aunque los actores muestren sus mejores intenciones y no lo planteen públicamente, ya que al mismo tiempo buena parte de ellos participan y son interpelados por el mismo Plan. La estrategia del no-enfrentamiento, por temor a antagonizar con un proceso que se encuentra altamente legitimado llama a los políticos a ser prudentes en la materia. De todas formas, que los representantes políticos estén dentro del Consejo General implica una buena instancia de control.

Pero en las ciudades donde el Concejo municipal no participa directamente del Plan, el problema no está dentro del Consejo General, sino que aparece en la instancia legislativa, allí es donde se deben efectivizar las decisiones que se toman en el Plan. En este sentido, lo positivo de incorporar al Plan al Concejo es que **se pone el potencial conflicto dentro del mismo proceso**, ya que puede traer conflictos pero una vez dirimidos se puede avanzar con el plan. Distinto es cuando queda afuera; se puede avanzar dentro del Plan pero luego se puede esperar infinidad de tiempo para que el Concejo lo termine aprobando.

Frente a tal tensión, deliberadamente se busca que no se superpongan las funciones y se manifiesta que la **tarea del Consejo General no es expeditiva**, sino que recaba la opinión de la ciudadanía mediante una forma deliberativa de manera de construir consensos sobre las políticas en las cuales se va a avanzar. De esta manera, desde las coordinaciones de los Planes se busca convencer que "**la función legislativa es irremplazable**". Por ejemplo el presupuesto que se le va a determinar al Plan no lo decide el Consejo General, sino el Concejo Municipal dentro de un paquete más amplio. La diferenciación sustancial se basa en que *mientras el Consejo General se encuentra pensando proyectos y políticas que se relacionan con el largo plazo estructural de la ciudad, por su parte el Concejo Municipal se dedica a la tarea cotidiana de normar frente a los problemas ordinarios y de la coyuntura política. Aunque en algunos casos se dé a la inversa, el Concejo debe saber cubrir la necesidad de leyes no inmediatas de la comunidad, aunque al mismo tiempo deban saber 'recibir' para traducir en ley las inquietudes de la comunidad expresada mediante las instituciones*⁹¹.

El argumento de la '**ayuda**' a la **gestión-legislación** es el más fuerte para hacer frente a los problemas de incumbencias entre los roles del Plan Estratégico y, fundamentalmente, el órgano Legislativo. En este sentido la tarea del Plan puede servir

⁹⁰ En la asamblea de Rafaela, por ejemplo, estaban todos los concejales, de todos los partidos.

⁹¹ La diferencia entre el órgano legislativo y los acuerdos entre las instituciones es que lo que estos proponen son 'proyectos', algo diferente a una 'ordenanza'. El marco legal siempre se lo tiene que dar el Concejo, aunque la propuesta venga de otro lado.

para la colaboración y el asesoramiento en una infinidad de temas que naturalmente los concejales no pueden conocer con exhaustividad. Efectivamente permite visualizar los problemas de una forma mucho más concreta⁹². Otro elemento que favorece a la gestión es que cada problemática se halla 'pensada' (siempre en forma dinámica), lo cual significa que frente a cada nueva discusión siempre hay 'supuestos' técnicos y políticas ya procesados por la comunidad, entonces se decide más rápidamente, con mayores elementos, y en forma mucho más específica o puntual. Esto favorece a la clase política para plantear propuestas coherentes a la sociedad a la vez que favorece a la gestión a la hora de ejecutar⁹³.

Lo que interesa al Concejo, como planificación política de largo plazo es que **el Plan permita tener en cuenta todos los temas de la ciudad para poder pensarlos participativamente en conjunto**. Su discurso es: "nos interesa recibir un proyecto común que conjugue en forma colectiva los distintos proyectos de las diferentes asociaciones intermedias. Si a este grado de organización se le quita su sesgo particularista se puede llegar a un proyecto común de la ciudad importante que aporte elementos a la clase política para gobernar". De esta manera la toma de decisión tendrían en el Plan un 'termómetro' que permite ajustar su enfoque atendiendo la **opinión de la ciudadanía organizada**.

Pero el trasfondo del conflicto entre ambas esferas de poder, nos ubica frente a una dicotomía elemental: el problema de la representatividad por organizaciones frente a la representatividad democrática. Es cierto que los Concejos deliberantes se encuentran **altamente desprestigiados** y que mantienen su aparato mediante a cooptaciones personales y liderazgos partidarios regionales (desde el nivel provincial al nacional). Así, sus prácticas según las alianzas y los compromisos tienden a girar en torno al veto o aprobación de políticas. Al mismo tiempo, esto se visualiza en la alta pobreza técnica de muchos militantes partidarios lo cual limita la discusión de temas ciudadanos a una cuestión de 'espacios de poder'⁹⁴, y esto lleva al agotamiento de los ámbitos de debate. Como contra cara, aparece la práctica del Plan Estratégico que hipotéticamente ayuda a privilegiar las discusiones y los resultados concretos en favor de bienes públicos. Así ocurre que a menudo los Intendentes prefieren discutir sus políticas públicas en el Consejo General del Plan donde van a encontrar mejores argumentos tanto a favor como en contra⁹⁵. Supuestamente se trata de un ámbito de deliberación más 'limpio' que el otro, menos atado a negociados o compromisos. El supuesto (que más adelante discutiremos) es que los sectores sociales concurren al Plan de 'buena fe', por los intereses de la ciudad y en calidad de 'personas', y no como representantes de partidos políticos.

Lo que ocurre con el desarrollo de la lógica de funcionamiento del Plan Estratégico, es que tendencialmente **la gestión tiende a estar hegemonizada por la influencia de los sectores de la comunidad** por sobre la capacidad de planificación política de los actores que habitan en el Estado. La crítica proviene básicamente desde los sectores políticos que plantean que el proceso del PE tiene un 80% de técnico-profesional,

⁹² Por ejemplo se puede controlar mucho mejor el presupuesto cuando se lo realice por programas que atiende líneas estratégicas concretas. Así se atiende en forma conjunta, y más ordenada, la cuestión política de las demandas de la sociedad y la técnica de su implementación en la gestión.

⁹³ Se dice que el Plan 'sube el piso' de la discusión política, porque permite florecer ideas y generar debate sobre los distintos problemas específicos de la ciudad.

⁹⁴ El discurso anti partidario podría resumirse así: "los concejales arman lío o discuten cargos, siempre para sus intereses particulares y con argumentos pobres".

⁹⁵ Esto ocurre notoriamente en las ciudades de Sunchales y Rafaela.

mientras que las consecuencias podrían ser sobre dimensionar el sesgo **sectorial de las políticas**, y conducir la gestión a un **proceso de excesiva tecnificación**⁹⁶.

Haciendo el descargo del pensamiento de la **clase política** sobre la cuestión, podemos decir que su intención es acompañar el proceso de planificación desde el Concejo. Sin embargo, las reservas se orientan a que esto no significa que necesariamente se aprobarán los proyectos elevados a la legislatura. No debe haber un automatismo en el paso de un ámbito a otro. "El *pensamiento global del político* puede encontrar ciertas contradicciones con relación a los términos en los que los proyectos fueron planteados en un principio", argumentan los legisladores. Está en la amplitud democrática (*reconocimiento del otro*⁹⁷) de los actores del Plan Estratégico el aceptar que no siempre todo salga según lo que ellos plantean. Tomar conciencia que el diseño institucional supone, además del lugar deliberativo del Plan, una instancia superior que es la de los poderes legislativo y ejecutivo. Desde el Concejo se acepta que pueda estar 'en carpeta', pero eso necesita un estudio sobre la problemática.

Lo cierto es que la **responsabilidad política** frente a cada decisión la tiene la clase política en su relación con toda la comunidad, porque fundamentalmente su criterio es 'ver el conjunto por encima de la partes'. Distinto es el caso de las asociaciones intermedias que sólo basan su representatividad en una asamblea particular⁹⁸. Por ello es si una decisión es tomada debe haber una institución responsable, y ese es el lugar de la clase política. Si la comunidad consensúa en forma racional, con fundamentos, y voluntad de emprender proyectos, y la clase política entorpece su trámite entonces ella misma pagará los costos políticos frente a la ciudadanía mediante el voto.

Una vez hecho el análisis de las partes que entran en disputa, podemos concluir en que *el aparente enfrentamiento entre el Concejo Municipal y el Consejo General del Plan no es otra cosa que la 'cáscara' de una lucha más sorda por la hegemonía política entre los ámbitos Legislativo y Ejecutivo*. En última instancia, es el Ejecutivo quien sustenta las actividades y decisiones del Plan.

Y si bien es cierto que algunos plantean que el Plan Estratégico 'no existe' literalmente como alternativa real de representación a la gestión⁹⁹ (legislativa o ejecutiva), es verdad que el Plan *compite con la tarea del Concejo municipal en la capacidad de llegar a acuerdos con toda la comunidad, en su capacidad deliberativa y consensual*. No obstante, esto dinámica ya la analizamos en el capítulo anterior: cierta competencia con el Ejecutivo en la faz propositiva de proponer proyectos a ejecutar. Sobre este problema nuestra hipótesis es intermedia, es imposible ignorar que las tareas de las distintas instancias se están 'superponiendo' todo el tiempo, pero esto no significa que no puedan

⁹⁶ Aun aceptando la crítica, la misma tiene dos salvedades:

1. El Plan Estratégico puede favorecer a la gestión, re legitimando a la clase política, en su función actualmente primordial: gestionar.
2. El supuesto de que la clase política representa a toda la comunidad no siempre es así, así es que asistimos a un aparato del Estado y una clase política que se encuentran crecientemente permeables.

⁹⁷ Esto apela a un problema importante de la participación social por sectores: el particularismo irreductible de determinados actores que tienen un criterio muy fragmentario del conjunto social.

⁹⁸ La clase política tiene por sobre las otras instituciones la meta de influir racionalmente para sus tomas de decisión; a diferencia del *lobby* como práctica política de las asociaciones intermedias que intentan hacer valer su peso corporativo. Esta es la diferencia del juego democrático por sobre el juego de poder corporativo.

⁹⁹ Esto es reconocido por coordinadores y consultores de la implementación de los Planes Estratégicos en las ciudades.

'complementarse'. La resolución depende de la **construcción de un delicado equilibrio político**, léase acuerdos institucionales más estables que coordinen las instancias de una manera más regular.

1.4- LAS RESTRICCIONES 'VERTICALES': RELACIÓN MUNICIPIO-PROVINCIA-NACIÓN

Desde el momento en que el emprendimiento del Plan es una facultad propia de cada municipio, en torno a su modalidad de gestión, la simple **voluntad política** del Ejecutivo alcanza para que aquél se lleve adelante¹⁰⁰. En todo caso los problemas pueden suscitarse al interior del municipio y/o sociedad civil y política. Pero no existen obstáculos jurídicos o políticos sustanciales desde el ámbito provincial o nacional. Pero veámoslo en los casos que estamos analizando.

En el caso de Sunchales, no hubo ninguna restricción ni jurídica ni política, ni del municipio ni de la provincia, para emprender el Plan. Solamente se necesitaba de la **voluntad política del municipio**, aun en contra de los enfrentamientos en el departamento con Rafaela. Inclusive el Plan está mejor considerado en el exterior de la ciudad (llámese región o provincia) que en la misma ciudad, dada una cierta desconfianza en sus habitantes. Por ejemplo en la ciudad de Santa Fe (la Universidad del Litoral) se la comenzó a ver a Sunchales de otra manera desde que inició su Plan.

No obstante, con el desarrollo del Plan se comenzó a diagnosticar que la relación con la provincia y la Nación era un tema descuidado. A partir de la gestión del Plan el Secretario de Planeamiento se encuentra abocado a desarrollar y potenciar la relación que puede traer muchos beneficios de **financiamiento para los programas**¹⁰¹. En lugar de esperar programas que 'bajen' de otras instancias, ahora el municipio elabora su propia carpeta de proyectos esperando que se articulen con algún financiamiento externo. Inclusive en la actualidad, los agentes municipales se encuentran más atentos a los **financiamientos externos (BID)** para emprender proyectos. Fundamental resultó adquirir el *know-how* como para seguir los recorridos de los financiamientos internacionales.

Por su parte, en Rafaela tampoco existieron restricciones jurídico-políticas. En todo caso lo que se necesitó fue la **voluntad política de la Intendencia**, y el suministro de los recursos desde un porcentaje del presupuesto (1,8% de la tasa municipal). En este caso, donde se encuentra muy desarrollado el Plan, que salga de los límites políticos que le imprime una gestión, la Intendencia no lo decide emprender. En la mayoría de los casos porque implicarían problemas jurídicos complejos con la estructura de los partidos que se ven desplazados y que presionarían a escala provincial y nacional.

¹⁰⁰ Aunque si el Plan Estratégico se quiere cristalizar en algo más institucionalizado, como **mecanismo jurídico de participación y consulta** en la relación entre el Estado y sociedad, habría problemas legales para regularizarlos, porque la provincia no lo permite.

¹⁰¹ Hay muchos proyectos en los que existe acuerdo entre los actores y lo que le falta es financiamiento del Municipio: por ejemplo la Terminal de Omnibus.

El caso de Rosario, marca una relación políticamente favorable con la provincia, porque en el comienzo del Plan, el gobernador hasta 1999 (Obeid del PJ) tuvo preferencia por Rosario (ciudad productiva) frente a Santa Fe (sede administrativa), ciudad favorecida por la gestión anterior de Reutemann (PJ). Pero la buena predisposición se extendía a partir de la relación de Binner con Venesia (Vice Gobernador del PJ) quien era de los pocos referentes políticos del peronismo de Rosario que había sobrevivido a la crisis de liderazgo. De esta manera, cuanto menos en un comienzo, los apoyos provinciales a toda iniciativa innovadora dentro del municipio potenciaban la posibilidad de concreción del Plan¹⁰².

Otro factor importante que provino principalmente del ámbito Nacional fue la expectativa de grandes inversiones de infraestructura que iban a llegar mediante proyectos. Eso implicaba todo una nueva situación para Rosario, una dinamización de la ciudad como polo de desarrollo dentro del comercio del MERCOSUR. Nos referimos básicamente a proyectos realizados como la Hidrovía, el puente Rosario-Victoria, la autopista a Córdoba, y a otros en vías de realización como la reconstrucción del puerto. No obstante todos ellos se encontraban por fuera de la lógica del Plan, y frente a la crisis nacional y regional terminaron impactando en la economía de la ciudad mucho menos de lo que se preveía en un principio.

De todas formas, si bien no hay restricciones verticales a los PE, podemos señalar una dificultad indirecta, que estriba en la relación Provincia-Municipio en lo que hace a las **políticas de descentralización** (cf. supra), que si bien aparentemente favorecen a la gestión pública en su relación con las organizaciones de la sociedad civil, en muchos casos implican una desatención del Estado sobre determinadas cuestiones, generando un vacío institucional y de dotación de recursos muy fuerte.

1.5- FACTORES QUE AFECTAN LA CONTINUIDAD DEL PLAN

La continuidad del Plan depende, obviamente, de una serie de variables de índole política, muy diversas y referidas directamente a las **experiencias concretas**. Por eso, lo que haremos es presentar el devenir actual de cada uno de los Planes Estratégicos en las ciudades que estamos analizando, dando cuenta de algunos de los factores que influyen en la continuidad-discontinuidad de los mismos, para recién luego hacer una síntesis de los factores que influyen de manera más representativa a favor o en contra del desarrollo del Plan.

Tratando de desagregar algunos de los factores que influyeron en la discontinuidad del Plan Estratégico en Rosario, observamos que luego de la presentación que convoca a muchas instituciones (fines del 98) el Plan entra en crisis por varios **factores externos**:

- ↔ El fin del mandato de Obeid en la provincia de Santa Fe, lo cual implica la pérdida de un apoyo relativo desde el orden provincial.
- ↔ Unas elecciones que enfrentan a la Alianza (dentro de la cual estaba el PSP al cual pertenece el Intendente) con el Peronismo. Esto hace que la expectativa política tenga otra orientación.
- ↔ Un proyecto fundamental como la reconstrucción del Puerto que se presentaban como uno de los factores impulsores del Plan entra en una licitación que termina en un juicio del Municipio contra la empresa licenciataria.

¹⁰² Incluso la autonomía municipal hubiera permitido que la ciudad pueda ser dividida geográficamente en distritos administrativos de forma que la ciudad se encuentre representada en forma exhaustiva. Ya que actualmente los ciudadanos se encuentran representados políticamente pero no geográficamente.

A su vez, los factores externos que lo promovían hicieron eclosionar **problemas de índole interna** que no eran visto como tales:

- ↔ La falta de representatividad de algunos actores sociales
- ↔ La falta de profundidad en algunos proyectos pues no se iba más allá de plantear buenas ideas¹⁰³.
- ↔ La falta de consensos entre los sectores que participaban del Plan.

Dentro de esa *crisis de desmembramiento* también entra lo que antes sustentaba al Plan:

- ↔ Los **concejales** que antes habían apoyado empiezan a criticar el mismo Plan.
- ↔ La **Intendencia** comienza a preocuparse más por desarrollar su política en un año de elecciones que por desarrollar consensos con otros sectores. En la actualidad el plan ya no es la prioridad política de la gestión dentro de un escenario con tremendos problemas sociales¹⁰⁴.

En síntesis, lo que se ve es que:

- ↔ no había tanta **voluntad** de algunos responsables para desarrollar el Plan
- ↔ ni que los **acuerdos** eran tan sólidos entre los actores políticos¹⁰⁵. Lo que nunca estuvo claro es qué compromisos estaban dispuestos a asumir los actores relevantes del Plan.

En la actualidad se trata de un Plan 'dormido', que terminó en lo que se quería evitar: como un libro en las bibliotecas de la Municipalidad. La posibilidad de re convocar a las instituciones es mucho más difícil, porque ya hubo un fracaso de por medio donde se impusieron las **lógicas políticas tradicionales**.

De todas maneras, desde una perspectiva más **técnica**, lo que no pudo resolver el Plan es la articulación entre el corto plazo (los problemas de crecimiento y endeudamiento de las empresas y la marginación de ciertos sectores sociales) y el largo plazo que implicaban los proyectos del Plan. La coordinación entre ambos momentos era los **proyectos 'estrella'** que terminaron a la deriva con problemas diferentes, en todos los casos ajenos al Plan.

Por su parte la continuidad del Plan en Sunchales tiene algunos factores explicativos. Dentro de un marco de un fuerte apoyo municipal al Plan, la **coyuntura eleccionaria** del 99 le permitió al Partido Vecinalista de gobierno re legitimarse¹⁰⁶. En esa situación resultó que el éxito del Plan permitió seguir expandiendo sus actores a otros ámbitos de acción como el Concejo. El Concejo se dividió entre los que ganaron apoyando el Plan (más allá de las diferencias partidarias) y los que representaban las viejas prácticas partidarias. Se estableció como una diferencia técnico-generacional, entre los que formaron parte del Plan y los que nunca participaron¹⁰⁷.

¹⁰³ Por ejemplo en la Agencia de Desarrollo no se hizo nada para trazar un mapa productivo territorial que permita hacer un diagnóstico de las políticas.

¹⁰⁴ Una muestra es el desmembramiento de todos los equipos técnicos que sustentaron la etapa de formulación de proyecto. Allí quedó solamente una oficina de 4 personas que hacen tareas administrativas, y sin ningún coordinador institucional. Lo único que se hace es Jornadas de 'Seguimiento' de los proyectos del Plan.

¹⁰⁵ Por ejemplo, las políticas de transporte y recolección de residuos en el Gran Rosario no fueron consensuadas con las Intendencias lindantes sino que se encontraron sujetas a disputas políticas graves entre Intendentes vecinos de signos políticos opuestos.

¹⁰⁶ Incluso algunos de los candidatos a concejales eran participantes de la puesta en funcionamiento del Plan.

¹⁰⁷ No obstante el compromiso público de todos los legisladores era respetar lo acordado dentro de las líneas de acción del Plan. Nadie estaba en contra públicamente del plan.

Actualmente la relación entre el Ejecutivo y los nuevos concejales es óptima porque se entienden en términos de metodología de acción y análisis de decisiones para la gestión. Mientras que con los otros es más dificultoso el diálogo. En síntesis, los cambios políticos terminaron **expandiendo el Plan de forma explosiva**, tanto *dentro del Ejecutivo mismo como en el Legislativo*.

Por otra parte, dentro de los **factores externos** podemos citar:

- ↔ La *crisis nacional y regional* que cumplió una función de aletargamiento del proceso¹⁰⁸.
- ↔ Mientras que la *falta de problemas sociales y los razonables recursos* que tienen los agentes económicos de la región (en relación con la escala de la ciudad) permiten vislumbrar una continuidad posible del Plan.

La continuidad del Plan en Rafaela se ratificó durante los años 1999 y 2000. Durante el primer año el **Ejecutivo se re legitimó** en las urnas y se siguieron desarrollando proyectos (por ejemplo, el SAMCO, de Tránsito). La reelección del Intendente potenció mucho el Plan, además todos los candidatos de la oposición se esforzaron por mostrar cómo se iba a 'mejorar' el Plan Estratégico. Inclusive el Intendente ni siquiera lo incluyó en su campaña porque se lo identificaba directamente con el mismo. De esta manera, el Plan ya se ubicaba 'por encima' del debate político.

Por el contrario, durante el año 2001, frente a la recesión económica, la crisis política y la víspera de elecciones con un mayor antagonismo, el Consejo decidió detener la reapertura de nuevas etapas del Plan (evaluación y crítica del mismo) y se prefirió seguir avanzando solamente sobre los proyectos que ya están en marcha. El perfil de candidatos que se enfrentarían con el Intendente obliga a **bajar el perfil de PER**, a fin de que no se lo termine asociando a un debate político ajeno a los objetivos del Plan.

La ciudad de Rafaela, tradicionalmente conservadora, sobre todo en los estratos medios donde se expresa el Plan, no sostiene la gestión por el carácter peronista, sino por llevar adelante un Plan que involucra a los **actores institucionales** a participar de proyectos concretos. Además la participación de los actores del Plan que no son 'afiliados' al Ejecutivo implica que la convocatoria es representativa de toda la ciudad.

Por último, otro factor externo, pero que en este caso apoya la continuidad del Plan es que ningún actor social actualmente puede detener el PER. Ya hay **muchas instituciones funcionando** dentro del Plan, y todos lo apoyan porque relativamente funciona bien. Entonces este es un factor 'legitimante' de los discursos de los actores políticos que se encuentran comprometidos, y al mismo tiempo que estos estén comprometidos implica una garantía más del funcionamiento del Plan.

A continuación sintetizaremos los principales factores que inciden en la continuidad (o no) de un Plan Estratégico. En primera instancia aparece el **Intendente** como el principal responsable de los resultados y la continuidad del Plan Estratégico. El y su equipo técnico-político son quienes deben asumir el hipotético fracaso del mismo, mientras que, en el caso que sea exitoso, recibirá el reconocimiento de haber sido el iniciador del emprendimiento. "*Este es el riesgo que tomó el Intendente, y no se sabe si se logrará realizar con otra conducción*", suelen decir los defensores de esta tesis.

¹⁰⁸ La cuenca lechera se vio influenciada negativamente por la relación con Brasil y las exportaciones.

Dentro de esta línea de responsabilidad, como ya lo constatamos en nuestros casos, la **relegitimación vía electoral** de la gestión aparece como el factor político más relevante que incide directamente sobre la promoción del Plan. Así, el Plan indefectiblemente se encuentra supeditado a **ciclos** que tienen que ver con las incertidumbres políticas. Por lo general estos se repiten frente a cada **cambio de gobierno**, ya que si cambia el signo político puede ponerse en cuestión la continuidad del Plan. Frente a cada instancia de incertidumbre pueden presentarse dos escenarios:

1. si no hay cambios políticos en la gestión hay más tiempo para consolidar el Plan,
2. si hay cambios puede fracase o que se consolide definitivamente mediante el apoyo de toda la clase política.

No obstante no todos los elementos que relacionan al Plan con la gestión de la Intendencia son positivos para el desarrollo del Plan. En primera instancia porque, para que el 'Plan de la Ciudad' sea viable, el Intendente (al mismo tiempo que es el motor del Plan) debe saber '**correrse**' del mismo de forma que no se deslegitime frente a la sociedad. El Plan no debe aparecer como una propiedad de la gestión, aunque haya sido promovido y sustentado por ella. Porque en ese caso, fundamentalmente la oposición partidaria tenderá a construir sus críticas en torno a la falta de orientación comunitaria que tiene el Plan. Y en segunda instancia, otro factor negativo por el cual la vinculación del Plan con la política local puede afectar su continuidad es su participación en las disputas propias de las épocas electorales. En estas coyunturas políticas se hace necesario **preservar al Plan de las disputas ocasionales**. De esta manera es preferible 'congelar' el Plan durante un tiempo de forma que:

↔ *no se lo vea como un instrumento de la gestión (fracaso automático del Plan).*

↔ *no se lo utilice, mediante argumentos, para réditos político-partidarios.*

De ambas maneras, lo único que se logra es un desgaste peligroso para el Plan, sin que ningún sector se vea necesariamente beneficiado.

Los **inconvenientes** que se observan en relación con la continuidad del Plan desde la propia gestión se vinculan a ciertas '**lagunas**' que se dan en el desarrollo del proceso. Esto ocurre cuando no se emprenden proyectos desde el equipo técnico, o cuando se está en proceso de estudio y de diálogo con las organizaciones. Este tipo de problemas puede ser también de **índole política** en virtud de que, en algunos casos, los centros de gestión del Plan pierden una fluida relación con las órbitas de decisión política a escala municipal¹⁰⁹. En este sentido es muy importante mantener 'atados' compromisos con los sectores políticos de forma que no se susciten estas discontinuidades.

Un ejemplo que se vincula con el problema anterior es cuando la continuidad del Plan se encuentra en jaque frente a una **carencia de recursos**. Fundamentalmente en los casos donde no se les otorga desde el Ejecutivo o que no se les aprueba un aumento en el Presupuesto. Evidentemente, en ambas órbitas, se observaría una debilidad en la **voluntad política** de apoyar el proceso¹¹⁰. Esto requiere de una reconfiguración de las alianzas políticas para hacer resurgir el Plan. De todas formas, la mayoría de los casos

¹⁰⁹ Inclusive Robirosa (1990:80) recomienda que para evitar esos problemas "debe tomarse en consideración la **rotación de funcionarios políticos**. Los decisores pueden cambiar durante el proceso de gestión del proyecto". Al mismo tiempo sugiere que para garantizar la continuidad del mismo es recomendable lograr "**apoyos multipartidarios** en los aparatos deliberativos del gobierno (legislativo, Concejo Deliberante) para presionar a eventuales nuevos funcionarios del Ejecutivo."

¹¹⁰ En **Rosario**, el **perfil bajo de la Intendencia** frente al desempeño del Plan se lo puede interpretar como una debilidad en el apoyo político sobre el mismo. No obstante, se puede ver que el apoyo existe a pesar de la autonomía de acción de los actores. En relación a los apoyos concretos, a veces se conseguía dinero del presupuesto y en otros casos no.

en los que observamos este inconveniente, el argumento es básicamente presupuestario de recursos, asegurando que la voluntad política existe¹¹¹. En este caso se pone de manifiesto que no se prioriza el Plan en relación con otros rubros de la gestión.

Pero también existen otras variables que se sostienen como pilares de la continuidad del Plan, y que se encuentran por fuera de la órbita de decisión municipal. Nos referimos a la **puesta en marcha de proyectos concretos** (con financiamiento y ejecución) en vinculación a la dinámica del Plan Estratégico. En primera instancia porque se trata de una intervención específica del Plan en pos de la resolución de los problemas de la ciudad. En segunda, porque implica más **actores sociales involucrados** en la mencionada herramienta de gestión. De esta manera, será más difícil para cualquier otro Intendente (aunque sea del signo político inverso) desactivar el proceso puesto en marcha. Tanto porque tiene muchos réditos: logros concretos en proyectos y legitimación de la gestión mediante la participación efectiva de sectores de la sociedad; como porque implicaría muchos costos políticos para el Intendente que lo quiera desactivar. El hecho que el proceso esté en marcha con proyectos implica que se establecen **compromisos con una serie de actores** (en la decisión desde el Legislativo y el Ejecutivo, y en la acción desde los actores concretos que se involucran con cada proyecto), lo cual habilita a una más segura continuidad del plan.

Por último, con cierta lógica se argumenta que si se habilita a las **organizaciones a participar de la gestión**, luego resulta dificultoso retornar a otras modalidades sin altos costos políticos. Se trata de un tipo de metodología de participación que no incorpora grandes cantidades de personas rápidamente, pero los que se suman lo hacen generalmente por convicción. Y, fundamentalmente, una vez que alguno de ellos trabaja de esa manera es muy difícil que acepte una modalidad de re vinculación pasiva con la gestión.

El proceso de **construcción de este paradigma de gestión** es complejo y dificultoso, sobre todo si se tiene en cuenta que está rompiendo con otro paradigma tradicional. Así vemos que "el proyecto tiende a ser *lento en sus primeras etapas*, mientras los participantes se van conociendo, van aprendiendo a relacionarse, a elaborar los consensos suficientes y a resolver las tareas y decisiones necesarias. Pero, en general, a medida que avanza la práctica de interacción, las *tomas de decisiones tienden a hacerse más eficientes* y los tiempos se aceleran enormemente". (Robirosa, 1990:121) Así vemos que cuando el Plan se encuentra legitimado y funcionando en forma concreta suele decirse: "*el referente político que no retome el Plan Estratégico muere*", ya que hay un trabajo que no se puede detener. La misma dinámica del plan resulta ser su propia fortaleza. En este caso, el Plan se presenta como una **herramienta** para todo político y esto se refuerza si existen se establecen acuerdos con el Concejo y/o los partidos.

¹¹¹ Por ejemplo, en Sunchales la continuidad del Plan llegó hasta definir el *Diagnóstico*. La necesidad de más **presupuesto** se recudece si se tiene en cuenta que el equipo técnico necesita cada vez de más recursos a medida que avanza el Plan, ya que la implementación y multiplicación de proyectos requiere de un seguimiento que sólo lo puede realizar dicho equipo.

2- LA METODOLOGÍA Y EL PLAN

2.1- IMPERATIVOS METODOLÓGICOS Y SU TENSIÓN CON LA POLÍTICA

Por sobre el análisis de la formulación discursiva de nuestras experiencias puntuales, puede decirse que la metodología de la Planificación Estratégica, como ya lo planteamos antes, es una ruptura en cuanto a su ligazón con las modalidades tradicionales (normativo-sistémicas). En relación con este argumento es que condensamos todos los atributos de la Planificación Estratégica (Robirosa, 1989:28) sobre su metodología, como aplicación de aquélla. Nos referimos a una gestión participativa que integra distintos actores a negociar y a dialogar sobre los procesos de planificación de la ciudad. De allí deben surgir los consensos que, como compromisos acordados, servirán para afrontar los desafíos estratégicos (perspectiva diacrónica de las amenazas y oportunidades) de la ciudad en cuestión. Los proyectos puntuales se deben enmarcar en un proyecto más amplio que tiene en cuenta la reconstrucción institucional que significa para el Estado planificar en forma co-constitutiva con la Sociedad y sus actores.

En primera instancia definiremos conceptualmente la metodología del Plan, como se la concibe en forma general. Para ello haremos una sistematización de los puntos centrales con que se la define en cada ciudad.

En Rosario el PE es:

- ↔ una **metodología flexible**,
- ↔ que sirve como **herramienta para el desarrollo local**,
- ↔ que permite formas progresivas de **governabilidad**,
- ↔ abriendo a su vez **modalidad participativas y democráticas** de organizar y pensar la ciudad.

En Rafaela es:

- ↔ Un **proceso metodológico** en el que se coordinan acciones
- ↔ Una **cultura de la anticipación**
- ↔ Una creciente exigencia de **participación**
- ↔ **Flexibilidad** en el proceso
- ↔ Un **compromiso institucional** continuo y legitimado.

Mientras que en Sunchales es:

- ↔ la **participación comprometida** de toda la comunidad
- ↔ **más que una reforma urbanística**
- ↔ **más que un plan de un Gobierno**
- ↔ un **aspecto normativo** que orienta direcciones y uno **estratégico** que anticipa su construcción y viabilidad.

Como vemos los elementos comunes que caracterizan a la metodología del PE son: su **rigurosidad** (se trata de un proceso metodológicamente inducido, por tanto dotado de cierta sistematicidad); no obstante, debe tener la suficiente **flexibilidad**¹¹² como para poder incorporar la compleja realidad social en la que una multiplicidad de actores

¹¹² Matus (1985:16/17) explica correctamente como la metodología en este tipo de emprendimientos políticos debe ser flexible, articulando una *perspectiva amplia y una coyuntural de la planificación*. "Ambos tipos de planificación no sólo deben coexistir, sino conformar un método único e integral. La sola **planificación operacional** nos ubicará entre algunos árboles del bosque, sin poder tener una visión panorámica de éste. La **planificación directiva**, sin la planificación operacional, nos sitúa en la visión panorámica del bosque, pero desde un bosque de árboles dibujados en el papel, inexistentes."

planifican; incorpora una modalidad de **pensamiento estratégico**¹¹³ que contempla la antes dicha planificación múltiple y que la pone en un plano diacrónico de previsión frente a las distintas alternativas que se pueden suscitar; si bien es una **modalidad de planificación** no obstante excede los límites del ámbito urbanístico y de la propia gestión cotidiana de gobierno; de todas formas colabora a un mejor funcionamiento del gobierno a través de la implementación de mecanismos de **participación y consenso**¹¹⁴ que relegitiman dicha función; y por último se trata de una construcción institucional novedosa que se instaura como un **nuevo pacto ciudadano** que comienza a regenerar acuerdos normativos en torno a las problemáticas urbanas y regionales. Resse (1998:193) sintetiza que *el Plan es una orientación estratégica, con un enfoque integral, mediante decisiones concertadas, y una actuación descentralizada.*

En cuanto a su organización institucional, dado el preciso mandato metodológico sobre la que se constituye, podríamos decir que (salvo puntuales diferencias) todas las experiencias reproducen una misma estructura. Esta es:

1. una **Junta Promotora** (núcleo de instituciones que la fundaron)
2. un **Consejo General** (todas las organizaciones que participan, allí se legitiman y convalidan las decisiones)
3. un **Equipo técnico** (su tarea es articular el sector público y el privado, realizar la investigación previa al Plan y hacer la evaluación y corrección de los documentos, la cual es fuertemente técnica, interdisciplinaria y centralizada. Allí se da un debate argumentativo, aunque tratando de respetar lo que se expresó en los talleres; en etapas avanzadas del Plan puede reformularse en la tarea de control y seguimiento)
4. **Comisiones Temáticas o de Proyecto** (representantes de las organizaciones que debaten las líneas estratégicas, las distintas propuestas y llevan adelante los proyectos).

Los planos de organización son tres: el propiamente administrativo y ejecutivo (que se relaciona con la Intendencia que impulsa el proyecto) del cual forma parte el **Equipo Técnico**, el ámbito de las decisiones políticas globales de los representantes más importantes de las organizaciones que es la Junta Promotora y, fundamentalmente, el **Consejo General**, y los ámbitos descentralizados de participación, discusión e implementación de las líneas de acción del Plan (**Comisiones Temáticas o de Proyecto**).

Pero lo más interesante en cuanto a la metodología resulta del análisis de cómo recorrieron las distintas Etapas de la misma, cada una de las ciudades. En este caso, aún más que en la dimensión anterior, se puede observar el rigor metodológico, por ello es que en todos los casos se repiten las sucesivas etapas de la metodología¹¹⁵. Por otra parte una de las variables por las que elegimos nuestros tres objetos de estudio es en

¹¹³ Esto implica una capacidad pro activa del municipio para instalar problemáticas con anticipación, que no sólo reúne a los actores sino que soluciona problemas futuros.

¹¹⁴ Pirez (1989:48/49) hace explícita la manera en que los diversos actores sociales deben intervenir en el proceso de planificación. Por un lado señala de qué manera *la ciudad es un recorte dentro de un Estado nacional*, y por tanto debe involucrarse a dichos organismos en la discusión. Mientras que por otro, señala que (dentro del territorio) la gestión urbana debe integrar a la *Sociedad con el Estado*, integrar al Estado local con las organizaciones de base, las funcionales o sectoriales, y las no gubernamentales en el debate, participación, decisión y planificación de los procesos de gestión urbanos.

¹¹⁵ Lo que se postula como **mandato metodológico** es: la organización, el pre diagnóstico, el diagnóstico, la determinación de objetivos y estrategias, los proyectos de actuación, el seguimiento y control, y la revisión y actualización.

función de estar llevando adelante el Plan Estratégico en diferentes etapas. Desde allí pretendemos sostener algunas conclusiones sobre el desarrollo del Plan.

En Rosario el Plan desarrolló las siguientes etapas:

1. **Diagnóstico** (sucesivamente, 1era consulta a instituciones, definición de ejes sectoriales, 2da consulta a instituciones, 1era convocatoria a instituciones, constitución del gobierno del PER), allí mediante la DAFO se identificaron cuatro ejes problemáticos: Productivo Económico, Socio institucional, Físico Ambiental y Regional e Internacional. Fue realizado por un Equipo técnico mediante: entrevistas a informantes claves, talleres de discusión con las Comisiones temáticas, recopilación de información de diversas fuentes sobre la ciudad, y grupos de trabajo técnico por áreas de interés. El armado del diagnóstico se realizó con equipos técnicos, se trató de un trabajo de oficina. Esto demuestra la orientación endogámica a la municipalidad que tuvo el Plan, mientras que las Instituciones se acercaban al Plan por su 'aparente' importancia.
2. **Formulación** (definición de objetivos, fijación de líneas estratégicas, aprobación de proyectos y acciones, documentación final), allí de los ejes temáticos se pasó a temas transversales que se convirtieron en Líneas Estratégicas de Transformación (sueños o motivaciones que movilizan al conjunto de la sociedad, Ciudad de: el Trabajo, las oportunidades, la Integración, del Río, la Creación) que tienen Objetivos particulares, dentro de los Programas y los proyectos.
3. El Plan virtualmente se detuvo en la etapa de **Ejecución**. Se convocó a los actores para la firma de la **Acta fundacional** y para la elaboración de las líneas estratégicas que iban a derivar en los Talleres de seguimiento de los proyectos (evaluación del Diagnóstico por áreas temáticas en la formación de planes, luego para la formulación de esas propuestas, y plenarios generales de aprobación). Una vez lanzados los proyectos estratégicos, luego de haber priorizado algunos en detrimento de otros (en razón de la excesiva cantidad de proyectos puestos en marcha), el Plan comenzó una etapa de desmembramiento.

En Rafaela, donde se realizó la experiencia más larga, el **antecedente** de la implementación de la Planificación Estratégica fue el intento de adaptar a escala la experiencia de Córdoba. Allí lo que se observó es que la Planificación Estratégica superaba con creces lo que se pensaba realizar en un principio: la planificación física y urbanística de la ciudad. Lo que resultaba de esta metodología era una herramienta fuerte de gestión sobre muchas áreas de la *problemática socio-institucional*. Para ello como primera medida se lanzó el Plan con un **Acta de Fundación**, donde se proclamó una Declaración de Principios, donde había 310 personas de 135 organizaciones de la ciudad.

La tarea de **Prediagnóstico** la realizó el *equipo técnico*¹¹⁶ sobre un análisis de la ciudad, mediante información calificada, y entrevistas a informantes claves. Se dividió en tres grupos temáticos (productivo, social y urbanístico) para la caracterización de la realidad rafaelina. A diferencia de otras ciudades, el Plan no fue motorizado por una consultora externa sino que desde la propia Municipalidad, la cual capacitó a sus funcionarios en las metodologías sobre la cuestión mediante asesores externos y cursos en el exterior.

Luego vino el **Diagnóstico** que fue la primera instancia participativa que convocaba la municipalidad de Rafaela. En los Talleres Participativos periódicos (173 personas de 65

¹¹⁶ El *equipo técnico* debe ser: interdisciplinario, buen comunicador, con capacidad de síntesis y comprensión para clasificar, y con generación de ideas.

organizaciones) se planteaba un eje problemático, con sus debilidades y fortalezas. Luego se lo desagregaba en problemas concretos, desde allí se plantea seis líneas estratégicas de cambio, con ideas específicas de transformación. Ninguno quedó inconcluso, pues los coordinadores aprendieron metodologías para conducir el proceso y llevarlo a buen término¹¹⁷. Se intenta pasar en esta etapa de lo que 'es' a lo que 'debe ser'. Luego se recopiló la información, se publicó y posteriormente se envió a cada persona, entonces cada participante veía escrita cada una de sus intervenciones en el debate. Esto favorece a la **credibilidad del proceso** (ya que muchas veces la gente fue convocada a participar sin ningún resultado) a la vez que potencia a que cada vez se sume más gente al mismo.

Luego, a través del equipo técnico, se sintetizó un **Diagnóstico común (II)** que resumía y articulaba todo lo desarrollado en las comisiones. Mediante este proceso es que se constituyó la matriz DAFO, por la cual se establecían las fortalezas y debilidades de todas la ciudad con su proyección. El *equipo técnico* (mediante talleres internos), con profesionales externos, evaluó el paso de los problemas críticos a los objetivos principales y secundarios en cada comisión. Cada comisión tenía una mayor importancia en un sentido relativo. Lo que predominaba en Rafaela era la integración regional en red y fundamentalmente en el aspecto económico-productivo, luego tiene incidencia la educación y capacitación, el fortalecimiento de las instituciones intermedias, urbanismo, y en menor medida la problemática de la cultura y la cuestión ambiental.

Como fruto de la *Síntesis de los Debates*, todos los objetivos de ciudad fueron determinados, en suma todos los deseos de transformación. De allí se conjugó un **Objetivo Central** de la ciudad que recoja todos en una sola afirmación, de forma que quede expresado sintética y a la vez contundentemente la suma de objetivos de la ciudad. La finalidad de la generación de un objetivo general era desarrollar una visión que conjugue todos los anhelos de los ciudadanos de Rafaela, y que sus habitantes pudieran involucrarse con el objetivo del Plan. Este marketing debe suscitar pasión o identificación en la gente de la ciudad, deben '*ponerse la camiseta*' del proyecto. La metodología se estructura desde un objetivo general que a su vez deriva en varias **líneas estratégicas**¹¹⁸.

En la primera etapa el trabajo era **interdisciplinario y conjunto**, mientras que en la segunda cada comisión se especializó en la **cuestión puntual**, así se integraron los equipos, tanto con la visión global como la particular. Por otra parte, además del Consejo Ejecutivo trabajaba el equipo técnico¹¹⁹ que coordinaba la factura del pre diagnóstico, el diagnóstico, y las primeras reuniones sobre las Comisiones temáticas.

Luego se volvió a reabrir la etapa de talleres para empezar a definir las líneas estratégicas, que a su vez posibilite la **implementación** de proyectos para cada línea estratégica. Allí se hizo una tarea de **priorización de los proyectos**¹²⁰, se conjugaron

¹¹⁷ Se evitaba las 'catarsis' de los participantes con metodología de síntesis de lo planteado.

¹¹⁸ Ellas son las de Desarrollo Productivo, Formación de Calidad (educación), Vinculación regional, Fortalecimiento institucional, Crecimiento urbano, y Calidad ambiental y de vida (cuestión social). Todos los coordinadores de cada Comisión de línea tienen su vinculación pública o con la gestión o con el PER, pero ninguno proviene de la sociedad civil en forma estricta.

¹¹⁹ Durante la primera etapa éste fue formado sobre Planeamiento Estratégico, tanto los agentes administrativos como los participantes de las instituciones.

¹²⁰ Existen tres tipos de proyectos:

1. Que generan ámbitos estables de discusión y concertación de acciones entre diversos actores,
2. Que genera herramientas de análisis fundamentales para posteriores acciones, y

unos con otros, se adaptaron a la realidad en la que se iba a operar (quizás ya carecía de sentido implementarlo), y se pasaron de 110 a 83. De esos 83 luego se pusieron en marcha solamente 26, por las siguientes razones:

- ↔ porque son estratégicos (por ejemplo porque pudieren provocar transformaciones más inmediatas en la sociedad),
- ↔ porque están los recursos (humanos, políticos y económicos)¹²¹.

En cada uno de los 110 proyectos que se lanzaron desde la suma de las comisiones de línea, se realizaba un **esquema** de:

- ↔ los actores,
- ↔ los recursos que aporta cada uno (financieros, político, logístico, etc),
- ↔ el grado de implicancia y de compromiso de cada uno en cada proyecto.

Actualmente, en la etapa de **Implementación**, el peso del Plan está en las reuniones semanales de las **Comisiones de proyecto**. En las etapas anteriores el peso estaba en el Equipo técnico que motorizaba la redacción de los objetivos, en las correcciones metodológicas, y en su incidencia sobre las aprobaciones del Consejo Ejecutivo. Este iba detrás del equipo técnico en la comprensión del proceso, tenía un lugar más pasivo y menos productor. Realizaba más preguntas sobre la implementación y los motivos de cada avance que un control real sobre el mismo. Pero actualmente el **Consejo Ejecutivo** se reúne más periódicamente para aprobar pasos importantes, por ejemplo:

1. la aprobación del Objetivo de Ciudad,
2. la aprobación del desarrollo de cada Línea estratégica.

La periodicidad de las reuniones del Consejo Ejecutivo va articulado a lo que se va haciendo en el Plan.

A partir de 1998, con el desarrollo del Plan, se fue perfeccionando cada una de esas comisiones en las mencionadas líneas estratégicas, que a su vez cada una tiene funcionando una **Comisión de línea** que se encarga de monitorear, actualmente, cada uno de los proyectos que se encuentran emprendidos en cada línea¹²². En cada Comisión de línea hay representantes de segundo nivel (o de especialización más técnica) de las instituciones que se encuentran dentro del Consejo Ejecutivo. En éste se encuentran representantes de mayor importancia política.

En la etapa de seguimiento de proyectos, el hecho de poder planificar de manera **flexible** teniendo en cuenta que los escenarios son cambiantes y turbulentos, permitió que se re programen algunos proyectos. Concretamente, de los 51 proyectos que se encuentran en marcha, sólo 26 son originales (de la puesta en marcha del Plan) mientras que los otros son proyectos que se fueron formulando dentro del mismo proceso de planificación.

Por último en Sunchales se alcanzó la etapa de Diagnóstico. Lo que se hizo es un **documento de pre diagnóstico** global y un documento más específico por eje temático para la discusión en talleres. Allí se hicieron una serie de estudios técnicos por parte del

3. Medidas instrumentales que tendrán una rápida concreción y efectos directos en la comunidad.

¹²¹ Depende del proyecto si necesitan recursos públicos (financieros o de equipamiento), privados o simplemente se trata de decisiones políticas que implican legislaciones o articulaciones institucionales que necesitan solamente de la voluntad por emprenderlas (por ejemplo el Foro ambiental y la legislación marco sobre medio ambiente de la cual carece hasta la misma provincia de Santa Fe).

¹²² Esta tarea de articulación entre proyectos y líneas, a la vez que las instituciones se comprometan, fue muy silenciosa. Parecía que el Plan se había detenido pero en realidad se estaba sembrando el desarrollo futuro. Allí se determinaba la factibilidad de los recursos. Recién de agosto de 1998 es que comenzaron a dispararse los proyectos antes evaluados.

equipo técnico¹²³. Se buscó información actualizada (entrevistas a informantes claves, estadística) sobre los distintos problemas de la ciudad: Educación, Desarrollo Económico, Urbano Ambiental, y Desarrollo social). Así se contribuyó a una discusión más amplia sobre la DAFO de la ciudad. Por su parte, la tarea corriente del **Consejo General** fue la de discutir lo que estuvo desarrollando el equipo técnico del Plan¹²⁴.

En cada uno de los **Talleres de discusión** (DAFO) por temática, se identificaba problemas puntuales y a ellos se le preguntaba los elementos positivos y negativos del mismo. Se trabajó sobre los temas críticos de la ciudad, mientras que el equipo técnico fue investigando sobre dichos temas críticos (sector productivo y la capacitación laboral, la dinámica urbano ambiental, y la cuestión regional en su relación con Rafaela). Se convoca a actores representativos a talleres por cada eje para trabajar en dos días para diagnosticar la imagen de futuro que desea la ciudad frente a estos temas, cuáles son los obstáculos, y una caracterización de actores relevantes para cada eje. Desde allí se establecía una matriz desde los efectos al problema, y de allí a las posibles causas del mismo. Luego se hizo una DAFO de cada problema para arribar al **Diagnóstico global** de la ciudad. Muchas veces se hace más hincapié en un taller que en otro, desde la conceptualización de que es más estratégico que algún otro eje temático (en el caso de Sunchales su diferencial se encuentra en el Taller de Integración regional, el cual fue muy bien recibido tanto en ámbitos académicos como de la sociedad civil, empresarios y organizaciones sociales). No obstante se trata de una cuestión no muy visible, sobre la que existen variadas posiciones¹²⁵.

Resumiendo, podría decirse que la metodología tiene tres ejes principales:

1. La elaboración de ciertos **documentos técnicos**, con elementos específicos como la interdisciplinariedad, la intersectorialidad de los problemas, la consistencia interna del trabajo. Esto implica la capacitación del equipo técnico. Esta resulta una tarea de gabinete de diagnóstico, donde el trabajo duro y no muy visible.
2. La **efectivización de la participación** de la sociedad. El trabajo va desde la tarea de sensibilización (entrevistas), hasta los talleres en donde se intenta llegar a la máxima representación de todos los sectores. Esto requiere de eventos y actos cotidianos que deben estar revestidos de un compromiso con los actores sociales.
3. La **difusión como fruto de la implementación del Plan**, lo que se relaciona con el marketing de la ciudad (folletería, partes de prensa, eventos sociales y académicos). Las distintas formas de comunicar a la sociedad sobre el desarrollo del Plan y sus proyectos.

Al mismo tiempo, la metodología en algunos casos fue un cruce entre la *capacitación recibida fuera (España) y dentro del país (Córdoba)*, y lo que se podía ir *produciendo desde el equipo técnico* (Rafaela y, en alguna medida, Rosario). Mientras que en Sunchales se contrató a una *Consultora externa*, lo cual implicaba la capacitación y

¹²³ El **equipo técnico** se constituyó a partir del requerimiento de la metodología de la Consultora externa. Se tenía que capacitar (en Planificación Estratégica) un equipo que conociera a su vez los mecanismos de la administración pública o de las cuestiones sectoriales en la que van a trabajar (fundamentalmente por una afinidad disciplinaria). El equipo fue muy resistido por los actores (tanto legislativos como sociales), se desconfiaba que sea de la gestión (dos del Gabinete, dos de la Administración y dos externos) o que hayan sido designados por el Intendente.

¹²⁴ Para ello este tiene que repartir con un tiempo prudencial anterior su informe de manera que los representantes en el Consejo tengan elementos desde los cuales discutir.

¹²⁵ En el equipo técnico sólo el coordinador lo ve como una cuestión estratégica, mientras que los otros lo discuten sistemáticamente. Lo mismo ocurre en la consultora, ya que algunos piensan que mientras no haya problemas regionales no hay cuestión regional, al mismo tiempo que otros afirman que justamente es estratégico construir esta cuestión.

supervisión de la tarea. La consultora capacita en servicio (mientras se da el proceso del Plan) de forma que los agentes se vayan capacitando y puedan coordinar en forma autónoma. Una de las condiciones que puso la consultora es que exista un **equipo técnico** (agentes de la municipalidad) que se encuentre directamente afectado a la coordinación del plan estratégico. Este equipo técnico debe estar constituido por agentes que formen parte de los distintos sectores de la administración municipal. De alguna manera, la constitución de este equipo es un punto de equilibrio entre la versión más municipalista y la más externalista para la gestión y control del Plan.

Ahora bien: ya en el plano de las reflexiones generales, vemos que en los casos que estamos analizando existe **mucho apego a la cuestión metodológica**, y se intenta ser riguroso con el cumplimiento de las fechas y las etapas. En ningún caso se saltean etapas o se desarrollan proyectos antes de su estudio, debate, etc. Si bien la metodología es en sí flexible, no obstante su aplicación por etapas es muy estricta. Prácticamente la guía, como garantía de su éxito, del Plan es la realización de la metodología que permite concretar su diseño institucional. Lo único que observamos como excepción a la lógica general del Plan, es la necesidad de **implementar proyectos** aunque se vayan emprendiendo las distintas etapas. De alguna manera, y más allá de la reforma institucional que implica, la efectivización de proyectos concretos legitima el proceso, como logros intermedios al cumplimiento del Plan como metodología global.

Así es que observamos una interesante paradoja en el desarrollo de los Planes Estratégico: aunque el proceso es **básicamente de incertidumbre política**, no obstante se lo busca imponer desde un **saber técnico**. Aparentemente, sobre la coyuntura se contempla la política, pero la visión de largo plazo se la garantiza mediante el cumplimiento de los plazos metodológicos. Es que globalmente se trata de un proceso de gestión planificada que al mismo tiempo *se basa en conocimientos científicos y en conocimientos intersubjetivos*. La faz metodológica se observa en ciertas **formalidades técnicas** que hacen al funcionamiento cotidiano del Plan¹²⁶. Existen numerosos ejemplos de encuadres metodológicos de aplicación que se implementan de forma de procesar los problemas (Robirosa, 1990:63/72/87/93/109 respectivamente):

1. La determinación de salidas problemáticas frente un conjunto de procesos que se interrelacionan.
2. La especificación de puntos de ataque concretos (así como de estrategias referentes a cada uno de ellos) en función de cada proceso crítico.
3. Grillas de alianzas y conflictos entre el Plan y los actores afectados o potencialmente involucrados (organismos u organizaciones sociales).
4. Ejercicio de programación de los problemas, comprensión mediante las preguntas qué, porqué, cómo, cuando, cuanto, con qué, donde, etc.
5. Análisis de los proyectos implementados mediante los resultados esperados, los logrados y los inesperados.

No obstante, nuestros informantes claves, como 'guías' de estos procesos, reconocen que lo más importante no es el estricto cumplimiento de los pasos metodológicos, si no

¹²⁶ Por ejemplo nos referimos a las funciones del Equipo técnico en lo relacionado a la coordinación y dinámica de exposición y discusión en las reuniones, cómo se determina la finalidad (el reconocimiento de la realidad y la participación de los actores) y las funciones (la identificación de actores, el compromiso de los mismos) de los talleres, el debate en búsqueda de un consenso unánime, el respeto absoluto por los compromisos a los cuales se arriba, los cuadros de implementación de los proyectos que 'salva' ciertas desigualdades entre los actores para imponerse en la agenda del Plan, y así sucesivamente. (Resse y Catenazzi, 1998:8; también en materiales metodológicos que utiliza para sus tareas de Consultoría)

que se trata de diagnosticar si existen ciertos **factores políticos** que pueden garantizar del desarrollo del Plan. Básicamente, se trata de ver el comportamiento de los actores: el Intendente, los Concejales, y de los recursos y la capacitación de los actores de la región para poder garantizar el suceso de los Planes.

Pero a su vez, buena parte de la legitimidad de Plan se basa en su supuesta **neutralidad**, a la que se apela desde la metodología científica, eliminando así las críticas políticas acerca del juego de relación de fuerza entre los sectores¹²⁷. Se hace hincapié en el discurso metodológico para garantizar la continuidad y legitimidad ciudadana del Plan. Se argumenta que se trata de una tarea de aprendizaje, de tolerancia, y sobre todo de comprender que ciertas cuestiones de la gestión se **deciden mediante una metodología**, cuya supuesta imparcialidad es la garantía de que todos los sectores son tenidos en cuenta de la misma manera, que no se imponen decisiones por relaciones de fuerza¹²⁸. Más allá de que está claro que esto no es absolutamente así, en virtud de la preponderancia que tiene en estos procesos la decisión política, es interesante destacar cómo *se esgrime la neutralidad valorativa de la metodología como un criterio, así como su eficiencia como técnica que garantiza el éxito de la planificación.*

Esto significa que se privilegia más la *cuestión profesional que la pertenencia político-partidaria*. Lo que se intenta es dar una **imagen técnica y ciudadana** de los participantes y representantes del Plan Estratégico. Aunque esto puede implicar solamente un cambio en la representación: de la partidaria a la sectorial.

De todas maneras, es necesario reconocer que el perfil del técnico de las planificaciones tradicionales (experto) simplemente ocupa un lugar de asesor en determinadas etapas, mientras que el que se encuentra involucrado con el proceso es una suerte de **técnico-político**¹²⁹ quien debe integrar el conocimiento de la metodología con el análisis de la dinámica política (Robirosa, 1990:119).

2.2- LA CONVOCATORIA A LOS ACTORES: ¿QUIÉNES SON REPRESENTATIVOS?

La **caracterización de los actores** que potencialmente van a entrar en el Plan es una de las primeras tareas del Equipo Técnico que se encuentra con la responsabilidad de la gestión inicial del Plan. El trazado del campo ya se encuentra diseñado por la **metodología**, la cual define con anterioridad, a grandes rasgos, qué organizaciones o actores deben ser convocados¹³⁰, y en qué condiciones de participación.

¹²⁷ Aunque en un principio este argumento es fuerte, con el desarrollo del Plan se va incorporando las críticas '**dentro del proceso**'. Así, normalmente se reclama que las primeras etapas de sensibilización deben ser más rápidas y concretas de forma de evacuar dudas o ambigüedades sobre el proceso de deliberación y planificación.

¹²⁸ En un principio se pensaba que la gestión debía servir para cuestiones más inmediatas, que den réditos políticos y que tengan efectos más concretos (como el bacheo, barrido), pero a medida que se va '**comprendiendo**' la visión estratégico-metodológica del PE se comienza a trabajar sobre cuestiones de la ciudad desde una visión más proyectiva.

¹²⁹ Este tipo de conductor debe cumplir cuatro roles diferenciados: **asistencia técnica**, **asesor** mediante sus opiniones, **facilitador** de una articulación correcta, y **militante político** que toma partido. (Robirosa, 1989:30)

¹³⁰ Por ejemplo Robirosa (1990:18) sugiere convocar a los proveedores de servicios y empresas contratistas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, 'colegios profesionales, sector informal, grupos de interés y medios de comunicación.

En la elaboración inicial la cuestión era determinar qué tipo de representatividad debían tener las instituciones para estar dentro del Consejo Ejecutivo. Lo que se contempla metodológicamente es que **cada sector debía conjugar un representante**, así podrían estar todos los sectores de la comunidad.

A partir de esta **incidencia metodológica** en la tarea de convocatoria-sensibilización de los actores sociales para la participación dentro del Plan Estratégico, analizaremos ahora las experiencias concretas para descubrir otros factores que no necesariamente se desprenden de los postulados metodológicos, sino que implican **variables de tipo social y político**.

En Rosario se intentó que la convocatoria no sea en función de quien aparecía más en los diarios (representatividad ficticia), sino por quien tenía realmente una **importancia en la sociedad civil**, que concurran instituciones que tengan **equipos técnicos**, con algún ejercicio sobre el proyectarse en el futuro estratégicamente¹³¹. No obstante se termina llamando a la mayor cantidad posible de instituciones, incluyendo a las más sectorialistas. A nadie se dejó de convocar, aunque se estudiaba qué se tenía que dialogar con cada una, a partir de las potencialidades y defectos de cada una.

En esa primera etapa de formulación se desarrollaron talleres participativos a los cuales no fueron muchas instituciones. Pero en esta ciudad uno de los problemas más graves es el déficit de protagonismo y de representatividad de las instituciones sociales. Más allá de la **participación**, el problema consistía en la **falta de representatividad** de las instituciones de la sociedad civil¹³². Así es muy difícil arribar a verdaderos consensos.

A su vez, además de los problemas de representatividad están los de **articulación**. Allí existe una incapacidad de los actores locales (económicos) para vincularse, para establecer lógicas de acción comunes. Por ello es que aunque estén dentro del Plan los actores más representativos (70 instituciones), no se puede concentrar en **liderazgos** que permitan conjugar las voluntades de la comunidad¹³³.

En el caso de Sunchales se hizo un trabajo de indagación institucional y metodológica¹³⁴ como para determinar qué instituciones se deben llamar para el Consejo General (no más de 20 para garantizar su efectivo funcionamiento). Muchas ya estaban constituidas (las cámaras de comercio e industrial, Sociedad rural, Asociaciones bancarias, etc) pero habían organizaciones que no tenían Federaciones. Fue muy ardua la tarea de convocatoria, ya que implicaba convencer a los funcionarios, lograr fechas acordadas, que no existan celos entre instituciones, etc.

El problema de la **falta de representatividad** también puso en crisis al Plan en Sunchales, este fue el caso de muchas organizaciones barriales. La sociedad civil no se encontraba muy articulada y ciertas personas terminaban llevando una opinión que no necesariamente era la de todo un sector social. Además las organizaciones se habían ido

¹³¹ Por ejemplo el Foro Regional de Rosario era una pata de la Asociación Empresaria que, a pesar de tener mucha prensa, tenía una visión muy corta de reivindicaciones de sector, o cortoplacista.

¹³² El mismo Foro conjuga a muchos empresarios prósperos pero no es un lugar desde donde los empresarios se sienten respaldados y representados. Más bien se trata de un grupo de lobby económico-político. También estaba la CGI, la Cámara de Comercio, la Asociación de Contadores siendo grupos muy pequeños que no son muy representativos.

¹³³ Un entrevistado planteó que: "aunque siempre se le hecha la culpa de los problemas de Rosario a la crisis nacional, el verdadero déficit es de la dirigencia local".

¹³⁴ Aquí hubo un asesoramiento directo de la Consultora externa al Plan. Se hizo un mayling de todas las instituciones u organizaciones sociales, y desde allí se designaba sólo un representante de cada una.

fragmentando cada cual en su sector con lo que los que participaban, y resultaban planteando sólo una parte de los problemas. En algunos casos, esto se tradujo en conflictos, mientras que en otros no que no había contra parte interesada que protestara.

Por el contrario, en Rafaela no existen tanto problemas de representatividad (dado que la sociedad civil se encuentra más articulada institucionalmente) sino de **comunicación**, porque en muchos casos los representantes no discuten la información como debieren con las bases¹³⁵.

La idea de la convocatoria de los actores es para que el conflicto sea procesado, con lo cual las visiones deben ser diferentes sin que esto haga no operativo los proyectos. De todas formas, teniendo en cuenta que la puesta en marcha de los proyectos es lenta (meses), y que Rafaela se encuentra en una etapa de desarrollo relativamente avanzado, si en un proyecto hay un déficit de participación de algún sector, el Plan es lo suficientemente flexible como para poder incorporar a nuevos actores. La cuestión no es volver atrás cuando entra un nuevo actor (lo cual quita motivación a los que ya participaban) pero tampoco excluirlos por no operativo, dado que la inclusión de más actores suma legitimidad y consistencia al Plan.

Luego de exponer los principales problemas de representatividad y articulación en la convocatoria de los actores a los Planes Estratégicos, observamos que un factor fundamental resulta la reconstitución de ciertos lazos institucionales que hagan más racional el diálogo entre el Estado local y la sociedad civil. Para ello, luego de la **tarea de detección** de los actores relevantes, los municipios deben realizar una **tarea de sensibilización** y comprensión de lo que se pretende hacer¹³⁶. En muchos casos deben permitir resolver entre las instituciones sus representatividades. Esto ocurre en virtud de que existen muchas organizaciones de tercer grado que no tienen otras de segundo, donde nuclean las distintas organizaciones que se dedican a la misma cuestión. Por lo tanto la tarea del equipo técnico resulta ser una **urdimbre institucional** que busca reunir a las organizaciones para que logren designar un representante en la mesa del Plan estratégico. Esto se debe hacer antes de constituir la mesa del Plan. Se trata de una tarea de *re-constitución de lazos sociales básicos*¹³⁷, donde lo más importante parece estar constituido por la gestación de redes institucionales que soporten la desmembración de la sociedad civil.

En el polo opuesto de la tarea de sensibilización están los casos de los **grandes enclaves económicos** (por ejemplo SANCOR en Sunchales), los cuales no necesitan de la ciudad para seguir reproduciéndose económica y políticamente, y que por lo tanto es todo un trabajo de motivación de parte de la gestión (Intendente incluido) acercar a los sectores al Plan¹³⁸. Sin embargo, si bien *la racionalidad económica puede enfrentarse*

¹³⁵ Obviamente esto depende de cada organización y de su densidad organizacional. Están desde los que dialogan siempre con las bases, las organizaciones que delegan en la persona representante la gestión del problema, y otras que los representantes no trasladan nada a las bases.

¹³⁶ Por ejemplo en Sunchales la convocatoria fue bastante amplia: 130 organizaciones de las que fueron la mayoría, además de algunos ciudadanos que les interesaba el tema. Se hicieron eventos de sensibilización donde se disertaba sobre comunicación, calidad, desarrollo económico, los actores sociales. Luego se hacían debates.

¹³⁷ La metodología siempre se preocupa de que no quede ningún sector afuera, aún los **sectores más marginados**: discapacitados, chicos de la calle (mediante Hogares).

¹³⁸ En el caso de SANCOR en Sunchales, la empresa realizó cambios importantes hacia la comunidad. Empezó a poner plata a pesar de ser una cooperativa que tiene sede en muchas ciudades. Quizás por valorar lo innovador de la gestión abierta del municipio es que se sumó al proceso de Planificación estratégica, aportando en forma no jerárquica (aunque esté claro su poder superior al municipio) sus

con la política, no obstante las organizaciones económicas (exceptuando las corporaciones transnacionales que solo tienen una filial en la región) son las menos dificultosas para convocar (por ejemplo la Sociedad rural, la Cámara de Comercio), ya que son las que ya tienen una **organización previa**, a diferencia de las organizaciones sociales más de base.

Un problema latente (*tanto en la sub como en la sobre representación*) es que, al ser una convocatoria sectorial, algún actor pueda quedar **excluido**. Esto puede llegar a **impugnar el funcionamiento** del Plan por tratarse de un recorte arbitrario. A sabiendas que el carácter voluntario de la constitución del Plan potencia esta fragmentación, y puede excluir a los sectores con menos recursos para acercarse a ese ámbito, la única solución es tratar de mostrar una voluntad amplia y democrática que trate de compensar las debilidades institucionales (por faltas de representantes) y de recursos en un sentido más amplio: tanto materiales para concurrir como simbólicos, incluso una vez que se encuentran sentados en la misma mesa. De todas maneras, en última instancia, *no está al alcance de la gestión eliminar dichas asimetrías en un escenario tan complejo, sino al menos reducirlas*.

El conflicto opuesto al anterior sería el generar en ciertos líderes sociales un **compromiso con el Plan**. Se trata de desarrollar una tarea de seducción ya que muchas veces los actores no ven al Plan como un ámbito para resolver sus problemas. Además existen organizaciones que se adaptan mejor desde el momento en que están más acostumbrados a trabajar con metodología (por ejemplo los docentes) lo contrario ocurre con ciertas organizaciones que no logran integrarse rápidamente (los sindicatos). En estos casos se apunta a las segundas líneas de las organizaciones, tratando de que cada institución se convierta en un **portavoz más del Plan**.

De todas formas, lo más importante pareciera ser desarrollar el Plan con criterios consistentes y en todo caso **resolver los conflictos 'en el mismo proceso'**¹³⁹. Por ejemplo, muchas veces *la falta de representatividad* es algo sumamente discutible. Pero la coordinación del Plan no debe detenerse frente a cada cuestión, en todo caso el mismo proceso irá demostrando si ese representante no funciona en la dinámica del Consejo General¹⁴⁰. Lo mismo ocurre con la *incidencia personal* de los representantes dentro del Consejo General. Por ejemplo en muchos casos se sanciona a los representantes que no transmiten correctamente la información a sus representados.

Para finalizar, y más allá de los conflictos que genera un proceso de integración de los actores sociales a la gestión, lo que se observa de una manera *más prospectiva que descriptiva*, es que la **convocatoria es amplia**. Mediante al imperativo metodológico: un representante por organización, y dada la amplitud de la convocatoria se garantiza el carácter comunitario del ámbito de deliberación. Este **mandato metodológico legitima al Plan**, ya que *busca reducir las asimetrías de poder (políticas o económicas) a la vez que se nutre en la diversidad de todos los sectores*. La metodología de convocatoria es una garantía de que lo que se está buscando es que **los representantes se sienten a**

ideas en pos de la comunidad.

¹³⁹ Muchas veces se critica que el proceso de convocatoria es demasiado **rápido**, ya que no termina de aglutinar todas las organizaciones que se hallan involucradas en cada sector. No obstante se reconoce que si la convocatoria esperara la respuesta y decisión de cada una de las organizaciones sociales las actividades no empezarían nunca. Por ello es que a veces se **excluyen sectores** y sin embargo el proceso necesariamente debe continuar, aunque se integren posteriormente.

¹⁴⁰ Por ejemplo, en Sunchales, las vecinales que eligieron un representante común tuvieron un *problema político interno* y desconocieron al representante actual en el Plan.

hablar. Posteriormente la aplicación de la metodología de la aprobación por consenso refuerza esta meta. La representatividad universal e igualitaria posibilita la constitución de un imaginario en torno a la institucionalización del Plan Estratégico como un proyecto de toda la ciudad. Más adelante, sobre las prácticas concretas veremos hasta qué punto se trata de la construcción de un escenario público-democrático.

2.3- CONTROL Y EVALUACIÓN CRÍTICA DEL PLAN

En términos globales, el mismo proceso de debate y participación lleva a que cada vez existan más actores que están **controlando la gestión** (de la Intendencia o del equipo técnico en los proyectos), porque están al tanto de las discusiones y esperan resultados de las mismas. Esto se multiplica con el desarrollo del proceso, porque en un principio son los representantes del Consejo General, pero luego ya son los 30 representantes por cada taller temático que están demandando respuestas, generalmente al equipo técnico. Desarrollada esta dinámica, siempre se está dando cuenta de lo que se está haciendo, por lo que el **control sobre la gestión global del Plan empieza a ser sistemático**¹⁴¹.

En lo que hace a nuestros objetos de estudio, Rafaela es la que presenta proyectos más desarrollados, y la que responde a un contexto de Plan 'en marcha'. Allí, a pesar de que está faltando una **verdadera evaluación externa** del Plan Estratégico, se observan dos **elementos de control** que se imponen dentro de la lógica de ejecución de proyectos:

1. El cumplimiento estricto de los *tiempos de realización* de los proyectos, de forma de producir resultados y acciones concretas.
2. El imperativo que todo proyecto sea *conducido por más de un actor social*, de forma de que se controlen mutuamente. Así, la evaluación de la política, con la presencia de muchos actores en un mismo proyecto, se encuentra más garantizada. La instancia de diálogo está siempre abierta, y la crítica no es vista desde afuera, desde alguien que no estuvo 'comprometido' con el proyecto.

En esta etapa, la tarea de **evaluación** es realizada internamente por una Comisión de línea que se encarga de monitorear, cada uno de los proyectos que se encuentran emprendidos en cada línea estratégica¹⁴². En cada Comisión de línea hay representantes de segundo nivel (o de especialización más técnica) de las instituciones que se encuentran dentro del Consejo Ejecutivo (en éste se encuentran representantes de mayor importancia política). Como una estructura horizontal que conjuga a todos los coordinadores de cada Comisión de Proyecto y lo que queda del equipo técnico, se inserta la Comisión de Seguimiento que es la que **monitorea** sobre el avance de los proyectos y la que vuelca periódicamente la metodología a aplicar en cada etapa. Existen dos niveles de evaluación:

1. **Concreto de actuación:** sobre el cumplimiento de las acciones emprendidas en sus resultados directos y medibles, y

¹⁴¹ Este es el argumento que nos dieron en Rafaela: si el proyecto está en marcha la planificación flexible permite modificar los objetivos de forma de adaptarse mejor a la realidad, porque la participación y acción de los actores continúa. La cuestión no queda en una ley 'fija' que se desactualiza. Por el contrario, la evaluación de los resultados y de los compromisos implica la posibilidad de rever los proyectos.

¹⁴² Esta tarea de articulación entre proyectos y líneas fue muy silenciosa. Parecía que el Plan se había detenido pero en realidad se estaba sembrando el desarrollo futuro. Allí se determinaba la factibilidad de los recursos, etc. Recién en agosto de 1998 es que comenzaron a dispararse los proyectos antes evaluados.

2. **Del entorno:** mediante las transformaciones obtenidas sobre los problemas que motivaron la intervención.

El caso opuesto es el de Rosario, donde no hubo ninguna evaluación que diagnostique la situación del Plan. La administración política le retiró todo tipo de recursos al Plan para que se lo evalúe. El PER ya no tiene ninguna relevancia ni para la administración ni para las Instituciones.

En Sunchales, estando ya en etapa de ejecución de proyectos, el municipio piensa que resulta necesaria más capacitación, y requieren consultoría, fundamentalmente para la **evaluación y control**. Sin embargo, la consultora que intervino en el proceso considera que el Plan debe ser continuado por el municipio, ya que una intervención permanente de la consultora externa termina organizando el trabajo de la gestión.

De todas formas, una evaluación estrictamente metodológica resulta (por lo menos) demasiado ambiciosa. Básicamente porque los factores metodológicos analizados por el experto son demasiado pequeños con relación a los factores políticos de contingencia que llevan a desarrollar el Plan en distintas orientaciones¹⁴³. Allí es donde nos enfrentamos con la **fragilidad** constitutiva de la **acción política** (Arendt, 1993:241), tanto por: 1) su incapacidad de predecir sus resultados, 2) la irrevocabilidad del proceso, y 3) el carácter anónimo de sus autores. Manin (1985) sostiene la misma hipótesis: la intervención de la razón política es débil primero porque no puede dar cuenta de los resultados de su intervención, y segundo porque resulta imposible encontrar una relación de consecuencia directa entre el fracaso de una política y la decisión tomada para tal fin. Frente a este contexto el experto podría decir: "hubiera recomendado que el proceso hubiera avanzado más prudentemente en tal cuestión, o más radicalmente en tal otra, pero la dinámica política de los acontecimientos se dieron así". Concluimos, así, que *la evaluación metodológica de los Planes Estratégicos en ciudades es válida, pero insuficiente para dar cuenta de un proceso que es contingentemente político.*

3- EL PLAN EN PRÁCTICA

3.1- COMPROMISO DE LOS ACTORES CON EL PLAN

En lo que hace a la perspectiva a través de la cual los actores tramitan su participación en el Plan, se observa al principio un tipo de **demanda particularista** que no alcanza a tener una **visión más amplia de los problemas de la ciudad**. Esto se manifiesta, en muchos casos, a pesar de estar en una etapa de diagnóstico y no de proyectos¹⁴⁴, a pesar de que en esa etapa los actores no radicalizan necesariamente su visión particular, ni quieren imponer su interés. Pero más allá de que "el **egoísmo** está en todos lados", como nos planteó el coordinador de uno de los equipos técnicos, la gente se encuentra **dispuesta a seguir trabajando en cuestiones concretas**, aunque no se vinculen

¹⁴³ De esta manera se plantean las **dificultades de legitimación del Plan Estratégico**. Teniendo en cuenta que se trata de un proceso de mayor incertidumbre, y fundamentalmente menos concreto que las políticas públicas más visibles de la **tradicional gestión municipalista** (Alumbrado, Barrido, y Limpieza), los resultados a largo plazo del Plan tienen que estar constantemente justificándose, demostrando que el Plan sirve para transformar la gestión.

¹⁴⁴ La metodología ubica en primer término la tarea de sensibilización y de diagnóstico deliberativo, de forma de comprender la lógica del Plan. Así, se puede abordar sobre bases consensuales más firmes la tarea más ardua de negociación de proyectos y de su implementación.

necesariamente a su interés particular. Viendo la cuestión en forma general, *en una primera etapa (por ejemplo, Diagnóstico) el particularismo se debe fundamentalmente al desconocimiento de la lógica del Plan, mientras que en etapas más avanzadas (Proyectos) el particularismo se empieza a fundar en intereses concretos.*

Enfocando el problema desde las políticas públicas, se trata de un proceso de **democratización de la toma de decisiones** por el cual los actores se comienzan a comprometerse con negociaciones que involucran los distintos proyectos que se relacionan con la ciudad. Robirosa (1990:19) plantea que este escenario supone que los actores sociales *formen parte* (ser integrante), *tengan parte* (desempeño de acciones) y que *tomen parte* (influir en la acción). El grado de compromiso con la participación también, en forma paralela, puede medirse desde el alcance de los actores a:

1. Una **información** adecuada en cantidad y en calidad.
2. Emitir **opinión** sobre las cuestiones incidiendo, aunque sea parcialmente, en las acciones.
3. Alcanzar la **toma de decisiones** de forma de reconocer por sí mismos los procesos de negociación y acuerdo.

Mientras que desde los actores sociales, más allá de las reales o potenciales reivindicaciones particularistas, el funcionamiento abierto del Plan hace que algunas representatividades entren en proceso de cuestionamiento, por lo que algunas instituciones se vuelven más activas y otras se relegan a lugares más pasivos¹⁴⁵. Este proceso lleva a un **reacomodamiento de la sociedad civil** que se integra con la gestión, porque allí es donde algunos se integran en forma más activa vinculándose con otros sectores, mientras que en otros se hace manifiesta su vetustez institucional.

Pero ya pensando en el **compromiso de los actores** con la tarea del Plan, lo que se observa es que cuesta mucho convencerlos de que se trata de una propuesta ciudadana, más que de una estrictamente político-partidaria¹⁴⁶. Será lentamente, y sobre todo con el lanzamiento de ciertas líneas de Diagnóstico (en los Talleres de participación comunitaria), que la gente irá comprendiendo que se trata de un proceso más englobador.

El **grado de participación** de los distintos actores en el Plan *depende de cada actor, de su involucramiento, pero fundamentalmente de lo que se discuta en el ámbito del Plan*. Si se discuten cuestiones relevantes de la ciudad se involucrarán la mayoría de las instituciones, se transformarán en actores del Plan ya que querrán opinar o incidir sobre ciertas cuestiones del futuro de la ciudad; mientras que por el contrario si se discuten cuestiones poco relevantes, la participación será necesariamente fragmentaria, sea porque participan sólo los que se encuentran casi personalmente motivados con el proyecto que implica el Plan global o porque se preocupan solamente si se trata alguna cuestión en la cual se encuentran como organización directamente involucrados.

Al mismo tiempo, el problema de la participación **no es necesariamente de presencia** de tal o cual institución en la mesa del Consejo. Lo principal es **el grado de compromiso con el mismo**, y esto se ve expresado tanto en la participación activa en las discusiones o proyectos como en el nivel jerárquico de los representantes que van a

¹⁴⁵ Por ejemplo la crítica de los comerciantes e industriales a la Cámara que los nuclea por no incidir en cuestiones de relevancia.

¹⁴⁶ Normalmente existe una falta de concurrencia fuerte de los actores a las reuniones periódicas (50% participan, 25% no y 25% se preocupan por cuestiones puntuales), por ello que se deben gestionar formalmente cada reunión.

las reuniones, si se encuentran facultados o no para tomar decisiones importantes. Lo que vimos en forma general es que en un principio ninguna de las organizaciones confiaba en el Plan por motivos políticos, pero **con el tiempo y el desarrollo del mismo empiezan a involucrarse**, comienzan a reconocer que es necesario y que ellos deben tener relación con el mismo. Desde la coordinación, se evaluó como estrategia más viable seguir adelante con los que se involucran, y en todo caso que los otros se convenzan por los resultados positivos del mismo plan funcionando.

Pero analicemos las experiencias concretas para luego realizar una análisis más fino de los **tipos de compromiso** de los actores para con los Planes Estratégicos. Empezando por el caso más negativo: el compromiso de las instituciones de la sociedad civil con el Plan en Rosario sólo ha aparecido de manera **espasmódica**. Esto se dio solamente impulsada por proyectos concretos que podían llegar a cambiar la vida de la ciudad (por ejemplo la construcción de la Hidrovía o del puente Rosario-Victoria). En ese contexto se lanzó el Plan Estratégico en la ciudad y la mayoría de las instituciones apoyaron acercándose y poniendo su firma en el Acta Fundacional. **Sin comprender** exhaustivamente de qué se trataba el Plan y sin comprometerse en la elaboración e implementación, el apoyo se orientaba a no quedar afuera de un proyecto aparentemente relevante para la ciudad. Pero no había un compromiso explícito de implicarse en el Plan en forma institucional (no en forma personal), en consecuencia las personas de las instituciones que iban eran de línea media, sin capacidad de decisión propia. La idea del Plan Estratégico en Rosario como un nuevo modelo de gestión y participación era una idea de pocos técnicos dentro del municipio, aunque sea apoyada (en su lanzamiento) por un gran entusiasmo de muchos actores.

No obstante, el sector económico que más estaba interesado en el emprendimiento del Plan Estratégico era la Bolsa de Comercio que se relacionaba con los sectores agro-alimenticio exportadores (los únicos que crecieron desde la crisis del modelo industrial en los 70) y que eran los **mayores beneficiarios** potencialmente del desarrollo de los mega proyectos en Rosario. Por ello es que hicieron *lobby* a favor de potenciar estos emprendimientos en forma conjunta, tratando de incluir todo dentro de un nuevo perfil de ciudad.

Un caso intermedio es el de Sunchales. Allí, desde la convocatoria de los actores, el primer **imperativo metodológico** de la gestión era reafirmar que los actores debían estar dispuestos a llevar adelante lo que se derive de las reuniones donde ellos mismos participaban. Se intentaba apelar al compromiso de los actores para que no naufrague el esfuerzo de convocatoria previo¹⁴⁷. Así fue que algunas **organizaciones** se reconfiguraron a partir de la existencia del Plan, incidiendo éste desde fuera hacia adentro en su transformación¹⁴⁸. Lo contrario ocurrió con los grandes enclaves, es el caso de la presencia de SANCOR en el Plan. La empresa concurría alternativamente o venían representantes sin demasiada capacidad de decisión.

Pero para analizar más exhaustivamente el grado de compromiso de los actores es necesario observar el Plan funcionando al nivel de proyectos. Esto sucede porque dentro de las comisiones se ven las conductas de los **actores principales** que motorizan

¹⁴⁷ Por ejemplo, en los Talleres de Espacio público, muchas instituciones se agruparon y actuaron conjuntamente para el mantenimiento de las plazas.

¹⁴⁸ Por ejemplo en la Bolsa de Comercio hubo una elección donde el Presidente que participaba en el Plan dejó de ser representativo internamente. El cambio implicó mayor representatividad pero la 'persona' ejercía menos influencia en el debate del Consejo.

los proyectos y de los **actores secundarios** que los apoyan¹⁴⁹. Esta división se define en función de cuáles actores son los más involucrados en función de su interés estratégico y de su capacidad técnica sobre la cuestión. A la vez, estos deben informar a la Comisión de línea a un nivel más alto de lo que es el funcionamiento del PE. En estos casos, la concurrencia de técnicos de segunda línea de cada institución no significa que el apoyo sea menor, sino que se trata de una división funcional de la tarea por parte de la propia institución¹⁵⁰.

El caso de Rafaela se presenta como ejemplo de iniciativa municipal y de agitada vida de la sociedad civil. Allí podemos analizar el grado y modo de compromiso de los distintos actores con el Plan Estratégico, ya funcionando en la etapa de proyectos. Empezando por la *sociedad*, observamos que en el DAFO de la ciudad aparece como fortaleza la fuerte raigambre y los recursos que poseen sus **instituciones intermedias**, y sobre todo las Cámaras gremial empresaria de los comerciantes y los industriales¹⁵¹, siempre con una tradición de asociacionismo importante. Desde allí se va articulando a los otros actores de la comunidad que tienen menos recursos. El liderazgo de las **Cámaras empresarias** hizo que modificaran su sesgo más gremial, para dedicarse a la articulación de proyectos de mayor envergadura y que supusieran además la previsión de escenarios futuros. El Centro discutió ese rol con los empresarios asociados en la que fue imponiéndose la postura de un trabajo más comunitario. Esta transformación fue todo un proceso social y cultural, no fue una decisión política puntual. Se trataba de todo un trabajo conjunto de mucho tiempo entre el **sector empresario y la gestión**, en el cual hay una mutua imbricación entre empresarios que devinieron en políticos y políticos que tienen mucha relación con este sector tan importantes para la comunidad¹⁵². Hubo dos decisiones políticas que coadyuvieron al entendimiento entre los dos sectores:

1. la política debe dar espacio a los agentes económicos para la planificación pública, y
2. los empresarios se hacen responsables de la política, sus decisiones de empresa son políticas (aunque no sean partidarias), y tienen impacto en la sociedad, por lo tanto es necesaria su participación en la gestión de lo público.

¹⁴⁹ A veces también hay instituciones que se comprometen con la tarea de diseño de los proyectos, mientras que quizás otros lo hacen en su implementación (por lo general están en ambos porque supuestamente tienen intereses allí) pero ello se regula por otra lógica más técnica que la del apoyo o no al proyecto.

¹⁵⁰ Muchas veces la integración al Plan es bastante más sencilla de lo que podría aparentar: al Consejo Ejecutivo va el presidente o la persona más representativa de cada organización y a las Comisiones va espontáneamente la gente que tiene relación con la cuestión que allí se va tratar.

¹⁵¹ Estas integran 22 Cámaras, de los cuáles trabajan fuertemente los pequeños industriales, metalúrgico, comercio exterior, también la Fundación para el desarrollo regional y el Centro para el Desarrollo Empresarial (con financiamiento del BID). La comunicación con las empresas viene desde las Cámaras, mediante las reuniones de la Comisión Directiva del Centro en la cual se encuentran representadas las organizaciones, además de los boletines del PER.

¹⁵² La Secretaría de Programación Económica fue un puente entre los dos sectores que permitió transparentar los intereses de los dos sectores.

No obstante, las Cámaras despliegan toda su capacidad técnica¹⁵³ en las Comisiones que les implica mayor interés¹⁵⁴.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de estas **empresas son familiares** que tienen radicación desde siempre en Rafaela. Esto implica que no existen enclaves empresariales fuertes en la región desde fuera de la misma. Como consecuencia de ello existe una integración social mucho más fuerte que unifica los ámbitos de circulación como los intereses de la mayoría de los ciudadanos de la ciudad (empresarios y vecinos). Los intereses empresarios, al no ser externos, no buscan solamente su rédito, sino que **acompañan a los de la comunidad**, debido a que también conviven en ella¹⁵⁵. Las empresas no 'están' en Rafaela (como sería un enclave) sino que 'son' de Rafaela.

Es de destacar que desde 1991, con la tarea de las *Comisiones Municipales*, el municipio de Rafaela abrió a la sociedad una metodología de participación y compromiso con la cuestión pública. Esto dinamizó el entramado de la sociedad civil porque favoreció el trabajo con proyectos comunes para lo cual el Municipio destinaba partidas presupuestarias específicas. La relación con las PyMEs, y las organizaciones sociales no nació del Plan Estratégico, sino que se vino a ensamblar con él, en virtud de la **activación de la sociedad civil previa** al protagonismo local del municipio¹⁵⁶. Pero esto proyectos con **financiamiento público-privado** se potenciaron aun más desde el lanzamiento del Plan Estratégico.

Por otra parte se encuentran las **organizaciones de la sociedad civil** (cultura, deporte, educación) que por lo general tienen menor estructura, recursos, y un mayor grado de voluntarismo. Estas son organizaciones de bien público que anteriormente podían ser denominadas como de asistencia social¹⁵⁷. Estas instituciones a partir del PER comienzan a coordinarse con el Estado y con las otras organizaciones gremiales que ya tienen más envergadura organizacional. Lo mismo ocurre con las **vecinales** que tienen

¹⁵³ La capacidad técnica del Centro radica en la articulación de profesionales de las distintas empresas, más algunos técnicos del Centro para el Desarrollo empresarial. Pero no se tiene una burocracia propia sino que coordina los recursos humanos y materiales de los distintos asociados del Centro. Y dentro de esa perspectiva de red se busca potenciar lo que ya se tiene como capacidad instalada. De la misma manera que circula la información es que se reclama ciertos trabajos a los distintos asociados. Este tipo de trabajo no burocrático, secreto, es el que favorece a la confianza de los asociados en la transparencia de las decisiones y/o ejecuciones. Un ejemplo de actuación gremial es la manera en que, frente a una campaña de la DGI por recaudar a fin de año, se gestionó rápidamente con los senadores provinciales para que se postergue la supervisión. Gestión eficiente y puntual.

¹⁵⁴ En Desarrollo Urbano por la incidencia de la infraestructura sobre todas las actividades industriales: rutas, parque industrial, el aeródromo local que le permite conectarse en red al modo de los distritos industriales italianos, etc. En Medio ambiente para la implementación de las normas básicas, no sólo para la comunidad sino para la producción de la zona en función de las normas internacionales que se exigen para el perfil exportador de la región (alimentos); para ello se proyectó un marco legislativo que no tuvo trámite parlamentario por problemas políticos y por falta de leyes a escala nacional. En Desarrollo productivo se trabaja sobre el tema empleo además de en la reproducción de nuevas empresas. En Educación se trabaja sobre programas de pasantías que ya se implementaba desde hace tiempo. Los proyectos allí fueron diseñados todos por la Cámara exceptuando la capacitación de líderes de organizaciones sociales de base que se implementa en la Comisión de Fortalecimiento institucional.

¹⁵⁵ Por ejemplo los empresarios locales reclaman por infraestructura local (cloacas, pavimentación), además de cuestiones urbanas como la seguridad, el desarrollo de la vivienda.

¹⁵⁶ La sociedad de Rafaela es pragmática y oficialista por tradición. Si un Intendente es honesto y hace obras por la ciudad encuentra una rápida legitimidad. Al mismo tiempo hay una alta conciencia de articulación entre los actores sociales y toman como propio al Plan Estratégico, más allá de la incidencia del Ejecutivo que lo impulsa.

¹⁵⁷ Las organizaciones son: Cáritas, Rotary, Fundaciones de los hospitales, gente de la fotografía, escritores.

pocos recursos y experiencia organizacional, y se juntaban para protestar en función de lo que reclaman los vecinos, sin posibilidad de potenciar la protesta por falta de una mirada estratégica de los problemas.

El principal problema de estas organizaciones es de **capacitación y liderazgo**. En la medida que son sin fines de lucro no están acostumbradas a buscar recursos. En algunos casos ni siquiera tienen claro cuál es su **misión**. Pero al acceder a *un ámbito de negociación y consenso como el PE, por una natural sinergia, las propias organizaciones imitan las cualidades de las más organizadas*. Una vez que comienzan a **trabajar en red se empiezan a desarrollar**, y esto lo comienzan a hacer más allá de su participación en el PER. No obstante, siempre lo tienen en cuenta como un referente o como ámbito de coordinación, así la sensación que tienen las organizaciones es que no trabajan solos. En un principio los actores sociales tuvieron cierta **desconfianza** sobre la buena voluntad del municipio para convocar a una mesa de negociación y consenso sobre los problemas de la ciudad. El tipo de planificación y gestión tradicional, aun en los Estados locales es muy centralizada y secreto, con lo cual la desconfianza sólo pudo irse limando con el tiempo. A pesar de la experiencia y la memoria sólo quedaba participar para saber si se trataba de una experiencia innovadora.

Por último vemos cómo la incidencia de la Municipalidad en la motorización del Plan es muy importante, aún por sobre lo que naturalmente ocurre desde el Poder Ejecutivo. Observamos que todos los coordinadores de cada *Comisión de línea* tienen su **vinculación pública o con la gestión o con el PER**, pero ninguno proviene de la sociedad civil en forma estricta. Muchos representantes de la comunidad se mezclan con los contactos políticos con la gestión¹⁵⁸.

Recapitulando, podemos esgrimir algunas razones que dan cuenta de los **motivos por los cuales los actores se involucran en el proceso**:

- ↔ algunos porque están *convencidos* del proceso,
- ↔ mientras que otros están porque *no quieren quedar afuera de un proceso* que no saben a dónde se dirige pero que al mismo tiempo los involucra.

No obstante, la mayoría de los involucrados participan porque tienen algún **interés** en el Plan¹⁵⁹, aunque no sea necesariamente sectorial. Por ejemplo, los sectores políticos lo emprenden tanto por querer ganar un espacio político como por no querer perderlo. Al mismo tiempo otros actores ven claramente los beneficios que puede traer para la ciudad en su conjunto¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Por ejemplo determinadas personas que no tienen una representatividad por un sector (comercial) pueden entrar al Plan Estratégico mediante otra actividad por otro sector (Iglesia), y desde allí vincularse de alguna manera con la gestión.

¹⁵⁹ Por ejemplo, a las grandes transnacionales les interesa participar porque de esa manera tienen *información transparente del 'entorno empresario'*. Eso les interesa particularmente a las corporaciones porque forma parte de su enfoque estratégico el recoger información del contexto socio político de los ámbitos en donde invierten. Y de esta manera evitan los costos del lobby, al mismo tiempo que consiguen la información deseada.

¹⁶⁰ Por ejemplo representantes de sectores bancarios de Sunchales, que podrían no involucrarse, sin embargo lo hacen convencidos que puede ser una solución colectiva.

En los casos donde el compromiso con el Plan **no es una prioridad de las organizaciones sociales o administraciones políticas**, esto se da:

↔ En el primer caso, *tanto por desconocimiento como por falta de recursos*¹⁶¹

↔ Mientras que en el segundo por una *falta de voluntad política*, entre otras cuestiones, para sostener un equipo técnico dentro de la administración.

En ambos casos, el proceso tiende a depender de **compromisos personales** a la participación de ciertos representantes¹⁶². Estas diferencias demuestran los **distintos compromisos** con el Plan.

En síntesis, nuestra hipótesis es que el **compromiso** de los actores se encuentra directamente implicado con el **conocimiento del Plan**. Así vemos como en el Consejo General los actores están más comprometidos desde el momento en que participaron más, entonces conocen más, tanto en metodología como en información sobre el proceso. A la inversa ocurre con ciertos actores de los Talleres que participan sólo esporádicamente, de allí su menor compromiso.

Al principio las demandas de los actores que llegaban al municipio se vinculaban con gente que no se encontraba comprometido con el Plan y que no conocía el mismo. Una vez que los líderes comenzaron a comprometerse con el Plan, y se comprometieron al trabajo, comprendieron que era necesario mantenerlo por sobre los problemas, tanto en la sociedad civil como en la política. En esa situación originaria la gente **no entendía** lo que era el Plan Estratégico, **el por qué y el para qué** del mismo. No se sabía si era un Plan Regulador más, si era un Plan de Gobierno, si era un Plan personal del Intendente, etc. Entonces no podían pensar más allá de una gestión (4 años de gobierno). *Pero se comprometen una vez que descubren la dimensión del Plan*, que no los atrapa necesariamente a una política partidaria.

Finalmente apreciamos que, si el Plan Estratégico pretende aparecer como una **re vinculación afectiva entre la ciudadanía y la política**, el hipotético **compromiso entre los actores** se va dando a medida que las ideas que se debatieron se van plasmando en proyectos concretos. De alguna manera por sentirse partícipes de un proyecto colectivo (y proyectos concretos) en todas las instancias de su desarrollo¹⁶³. La metodología participativa hace que si un actor no presenta su voz nadie lo escuchará. Así el actor se ve obligado en principio a exponer su voz y, escuchar y comprender la de otros, obligándose a negociar y consensuar con otros. Pero posteriormente este actor sabe que si su voz está presente su incidencia en los proyectos públicos se concretará, por consiguiente aún su interés más particularista estará contemplado.

Así vemos que, en términos globales, los sujetos del Plan se ven tanto como **actores**, en el caso que se encuentran comprometidos dialógicamente con el proceso (consenso comunicativo) y el objetivo general del Plan (elemento valorativo), así como **beneficiarios** de los ulteriores proyectos (metas instrumentales) que el Plan comenzará a impulsar en las etapas posteriores de la metodología. Ambas dimensiones están relacionadas, porque de los mismos actores depende que se concreten en proyectos los

¹⁶¹ Esto ocurre en organizaciones de una **baja práctica institucional** o en organizaciones que tienen sus **intereses en otro ámbito**. En el último caso el compromiso se observa a partir de la *jerarquía* del representante que la organización envía al Plan.

¹⁶² Existen **líderes** que tienen mucha fama, pero en el trabajo del Plan no muestran nada especial (capacidad intelectual o de trabajo), mientras que otros sorprenden sobre la dinámica del Plan.

¹⁶³ Por ejemplo escuchamos expresiones como la de los representantes de las Vecinales de Rafaela: "por primera vez me escuchan e incido en las políticas públicas".

acuerdos a los que arribaron en una instancia originaria del Plan¹⁶⁴. Su participación como actores comprometidos permitirá que los proyectos tengan una viabilidad mayor, y ellos al mismo tiempo podrán redundar en futuros beneficiarios de los mismos. Por ende vemos que los beneficiarios deben ser actores incluso si lo que pretenden es sólo recibir sus beneficios; mientras que los actores compenetrados con el proceso también recibirán sus beneficios si participan, de este modo no serán sólo parte de un proceso de deliberación vacía. **Los sujetos del Plan serán finalmente beneficiarios porque antes fueron actores.**

De esta manera, no existe el peligro, tanto para el sector político con sus intereses partidarios como para la sociedad mercantil¹⁶⁵, que la participación se base solamente en la reivindicación de su **interés particular**. Ni lo fundamental resulta de que los actores participen de **buena fe** dentro del Plan. Lo que verdaderamente ocurre en una etapa avanzada del Plan, es que *los actores concurren involucrados con el proyecto al mismo tiempo que con sus intereses a cuesta.*

¹⁶⁴ Inclusive hay actores que se sienten partícipes del Plan pero **no beneficiarios**, desde el momento en que los productos (al menos en una primera etapa) no se pueden medir en términos directos. Los **objetivos son comunitarios**, por lo tanto los beneficios son colectivos, por consiguiente imposibles de dividir por cada uno de los que los reciben.

¹⁶⁵ Por ejemplo, industriales de la construcción se acercan al Plan para saber hacia donde se planificará la ciudad para orientar sus inversiones, lo inverso puede ocurrir si alguna política va en contra de sus intereses. Este es el caso de la construcción de la pista del aeródromo en Rafaela.

3.2- LOS LOGROS DEL PLAN: ¿EL DESARROLLO DE PROYECTOS CONCRETOS O UN NUEVO PROCESO DE DELIBERACIÓN POLÍTICA?

Antes de analizar los tipos de logros pondremos a consideración los límites u obstáculos que encuentra el Plan Estratégico en ciudades para realizar justamente aquellos logros. Como obstáculos evidentes aparecen:

1. **la falta de capacitación de los agentes municipales,**
2. **la falta de constitución de una red de las instituciones,**
3. **la falta de toma de conciencia de la gente en la participación y decisión dentro del proceso.**

Como vemos, no todos los elementos son referidos a la gestión sino también se relacionan con el compromiso de la Sociedad con la cuestión pública. Lo que falta en los actores es el ejercicio de debate, y al mismo tiempo un ejercicio institucional de constituirse en redes de forma de poder negociar con distintas organizaciones. De allí que muchas veces, como efectos no deseados del Plan se generan *conflictos internos* en las organizaciones constituidas a partir del Plan. Este aprendizaje sólo se da gradualmente.

Si las variables anteriores se relacionaban con los antecedentes negativos con los cuales tiene que lidiar el PE, los obstáculos que aparecen 'durante' el mismo se relacionan más directamente con la responsabilidad de la gestión. Las Intendencias muchas veces no **dotan de recursos** suficientes al Plan (tanto en *salarios para los agentes del Plan*, ya que estos trabajan por un plus bajo una duplicidad de funciones administrativas, como en *disponibilidad de recursos materiales*), por ende muchas cuestiones debatidas quedan en el olvido. Esto lleva a un cuello de botella: o la Intendencia destina más recursos o el proceso termina en un par de documentos generales consensuados pero que en la práctica no son llevados adelante. La falta de recursos no sólo hace inviable el Plan, sino que lo transforma en una formalidad, ya que no cumple concretamente sus objetivos generales.

Por último queremos destacar algunos efectos de la aplicación de la metodología del Plan, que a diferencia de ser logros más bien se acercan a consecuencias distorsionantes para la sociedad en su conjunto. El primer elemento que observamos es el **personalismo** que puede generarse en el proceso. Solo un representante por sector lleva a una alta concentración de información y decisión en una sola persona, por otra parte no tiene 'necesariamente' los recursos ni la voluntad para democratizar todo lo que va ocurriendo en la gestión del Plan. El intento desde la coordinación es que realmente se genere una ligazón entre los distintos sectores sociales, para ello se les ofrece generar reuniones que consoliden sus vínculos, pero muchas veces es insuficiente. Lo que se ve es una impronta subjetiva del representante muy fuerte ya que no existe un mandato fuerte de las bases de los representados (exceptuando el caso de los talleres de la metodología). Lo que faltan son recursos institucionales (de las organizaciones de la sociedad civil) para el control democrático del proceso¹⁶⁶.

¹⁶⁶ El control es informal desde la coordinación del Plan, y simplemente se testea su desarrollo a partir de los mismos representantes. Lo cual, a pesar de que se plantea siempre que deben ser los multiplicadores sociales, quizás no sea suficiente. No se hace un seguimiento del proceso sino un chequeo del lazo. En el caso que haya problema se les aporta el sostén del Plan para fortalecer el lazo (por ejemplo con reuniones como la que realizaron con la gente de Deportes en Sunchales).

Aquí es donde se demuestra una cierta debilidad institucional del Plan¹⁶⁷ para hacer efectivamente un proceso colectivo de democratización, ya que en muchos ámbitos se puede fomentar la **fragmentación y la elitización del poder** en virtud de generarse 'nichos de beneficiados con el Plan' y grandes sectores que quedan afuera. Evidentemente el Estado no puede resolver estos problemas desde sus actuales capacidades. El **voluntarismo** del Plan se manifiesta en la manera en que se motoriza: un compromiso personal y organizacional con el proyecto, por parte de los actores participantes. Pero esa base deja muchas lagunas, como las capacidades institucionales precarias de coordinación. Consistentemente con esta situación contextual de relación de fuerzas, su *discurso paradigmático sobre la gestión es notoriamente modesto*, y apunta a una colaboración (público-privado) así como a la creciente responsabilización de la sociedad civil en el trabajo de densificación de las redes y comunicaciones institucionales propias.

Una vez analizados ciertos obstáculos y consecuencias distorsionantes del Plan, entramos en la exposición de lo que se visualiza como logros del Plan en cada una de las ciudades donde realizamos el estudio. Estas conclusiones, si bien son siempre provisorias y sujetas a la coyuntura, responden a las últimas entrevistas que realizamos sobre cada una de las experiencias.

Con relación al Plan de Rosario existieron tres tipos de **proyectos** que lo potenciaron en un primer momento:

- ↔ Los proyectos 'estrella' que no eran financiados por la región ni decidida por ella pero que servían para impulsarla: la reconstrucción del Puerto, la Hidrovía, el puente Rosario-Victoria.
- ↔ Los proyectos de la Gestión Municipal que se trasladaron al Plan para darle mayor consenso: la Descentralización municipal, el problema de Salud.
- ↔ Los proyectos propios del Plan como la Agencia de Desarrollo, el Ente Metropolitano, el Foro Tecnológico.

En términos de resultados, los primeros avanzaron algunos y otros no pero no dependían de que estén dentro del Plan Estratégico. Los segundos siguen porque están dentro de la gestión de gobierno, también más allá de la continuidad del Plan. Y de los terceros no avanzó ninguno, exceptuando el intento de creación de Agencias de Desarrollo porque el nuevo Gobierno Nacional tiene una política. En síntesis, todos los proyectos tienen una dinámica externa al Plan.

Una vez consumado el fracaso del Plan en Rosario, retrospectivamente se puede ver que se creyó en el éxito del Plan confundiendo la **participación** de ciertos actores de la ciudad en líneas de trabajo con que eso implique haber alcanzado '**consensos**'. Por otra parte, eso no implicó **ningún proyecto concreto** desarrollado ni tampoco la aplicación de una modalidad de gestión novedosa, simplemente reuniones entre actores de la ciudad para dialogar problemáticas en común. Finalmente, lo único que se pueden presentar como consecuencia del Plan es un vídeo y un libro en torno a los que deberían ser objetivos estratégicos de la ciudad.

¹⁶⁷ Aquí se manifiestan la falta de recursos de la coordinación del Plan. El equipo técnico no cuenta ni con el tiempo, ni recursos materiales ni humanos como para estar detrás de cada uno de los inconvenientes que puede suscitar el Plan. Así se retardan muchas decisiones y la gestión de muchas cuestiones que quedan sin resolver. El núcleo del Plan debe ser el equipo técnico, y con la complejización del proceso debe aún asumir nuevas responsabilidades (establecimiento de redes institucionales, búsqueda de consensos, implementación ejecutivas de proyectos, elaboración de documentos técnicos). La falta de recursos es un obstáculo fundamental para el Plan y esto se manifiesta en la delegación de tareas del equipo técnico a la consultora externa.

Un logro de legitimidad fue 'poner' al Consejo del Plan en Sunchales como una **instancia de diálogo frente a conflictos** que excedían al Municipio (por ejemplo las inundaciones provinciales) y que se tenían que tomar decisiones. Esto permitió abordar a políticas mucho más consensuadas frente a la coyuntura de conflicto. Fue un aprendizaje para todos los actores (internos y externos a la gestión) asumir que el conflicto no era un factor limitante para la gestión, por el contrario permitía llegar a acuerdos más amplios para potenciar políticas más desarrolladas¹⁶⁸. Antes se trataba de evitar la discusión con ciertos actores por el enfrentamiento que eso suponía, pero a partir de la metodología se impulsó la práctica de discutir aunque quizás no se pueda llegar a acuerdos. De todas formas, esos mismos conflictos se discutían en otros lados, por lo cual estaba bien traerlos a la mesa de deliberación del Plan para intentar resolverlos.

Este tipo de ejercicios deliberativos y de debate trajo dos consecuencias institucionales beneficiosas para la gestión:

- ↔ permitió a la gestión encontrar una vía de **legitimación y argumentación pública de sus políticas**, y
- ↔ pudo, a partir de ese trabajo metodológico, **capacitar** de otra manera a sus agentes municipales para la planificación y gestión.

Al mismo tiempo, y de forma más concreta, lo que permitió es **formalizar proyectos** que ya venían de la gestión, pero que ahora se les agregó la participación de toda la comunidad¹⁶⁹. Básicamente lo que se cambió es la perspectiva del problema, antes todos veían 'una parte' del problema y después se lo trató de integrar a una visión más 'omni comprensiva', así se pasó de la idea de proyectos a los de programa.

En Rafaela, lo más importantes de la aplicación del Plan Estratégico es haber incorporado a la gestión una cierta **metodología de acción**. Aun dentro de la gestión cotidiana, los agentes administrativos van a reuniones con un temario y con líneas de acción concretas. Pero a partir del Plan los logros metodológicos más importantes son:

- ↔ Haber aprendido a discutir entre los actores, a **buscar consensos** dialogando para la elaboración de las políticas.
- ↔ Haber aprendido a **planificar** a partir de la realidad **turbulenta**, por ello es que los proyectos que actualmente no funcionan se deben a que dejaron de ser importantes y se están desarrollando nuevos a partir de la cambiante realidad¹⁷⁰.

Y como consecuencia de esta impronta metodológica del Plan, sus proyectos (más allá de que esté impulsado desde el ejecutivo) **evitan ser partidizados**. Las propuestas son de las instituciones (no afiliadas al partido oficial) o de alguna ciudadano en calidad personal. La garantía de la no partidización evita la confrontación 'desde las posiciones' particulares, invitando a discutir argumentativamente para defender las propuestas de cada uno.

Todo este contexto genera la legitimidad de la acción política vía Plan Estratégico. Se trata de un '**colchón de legitimidad**' fundamental para cualquier política, dado el compromiso de las instituciones que allí participan. Bajo el modelo de gestión

¹⁶⁸ Por ejemplo, en la etapa de Diagnóstico se buscó abrir un **debate** en el municipio acerca de la región. Allí se invitaron a personalidades expertas y actores del desarrollo regional, pero una inundación dejó sin recursos al Municipio para esas actividades.

¹⁶⁹ Hubo proyectos en el área de educación que implicó una capacitación de actores de la región.

¹⁷⁰ De los 110 proyectos que se propusieron (1997), se emprendieron 26 (1998) y en el 2000 son 51.

tradicional era muy sencillo atacar a un solo actor de la política: el municipio¹⁷¹. Por el contrario este tipo de lógica de acción **achica los niveles de conflicto y de posibilidad de revocación de una política** que se vuelve conflictiva. Así los acuerdos se logran en un plazo más largo de discusión dentro del Plan, pero se trata de una política consensual. El **compromiso** de los actores en relación con el espacio del PER como un ámbito donde se discuten 'todos' los problemas de la ciudad es a la vez una consecuencia de la mencionada legitimidad, pero a la vez potencia la misma aplicación del Plan Estratégico¹⁷².

Por último, dentro de la lógica de 'resolver los problemas de la gente', el Plan Estratégico enriqueció la gestión tratando de convocar a las **mejores capacidades técnicas**¹⁷³. Esta orientación de la gestión hacia la resolución concreta de problemas puntuales no implica cambios drásticos pero se acuerdan **políticas factibles** y sobre todo que tienen el consenso de los actores que están en conflicto sobre el tema¹⁷⁴. Se trata de implementar ordenanzas sensatas que mediante el compromiso de los actores sean ejecutables y cumplimentadas. Por otra parte, el intento de que la discusión de una cuestión unifique **la gestación del proyecto y su ejecución**, busca alejarse del modelo tradicional de la legislación-gestión entre la instancia de la creación legal pública (donde están todas las buenas intenciones de los legisladores) y la reglamentación oscura (donde se desvirtúa el espíritu de la ley haciendo 'entrar por la ventana' los lobbys e intereses). Así, por la característica pragmática de su ciudadanía, la garantía del éxito del Plan se basa en **proyectos concretos y factibles**, ya que toda negociación y diálogo sin resultados materiales carecen de sentido.

Realizado una síntesis a partir de lo que extrajimos de nuestros casos, podríamos decir que se nos plantea una subdivisión fundamental con relación a lo que se concibe como logros del Plan, esto remite a dos dimensiones básicas:

1. **El Plan como proceso,**
2. **El Plan como producto.**

Al final del capítulo trataremos el segundo aspecto (relacionado con la materialización de proyectos concretos). En una primera instancia, nos atañe la consideración del Plan como proceso. El argumento en favor del **proceso** como 'piedra basal' del Plan es el siguiente: los éxitos serán siempre a consecuencia de un proceso (concepción de la metodología internalizada) que genera expectativas para la materialización de los proyectos. Los objetivos de los proyectos no se intentan adelantar al proceso. El **proceso de la Planificación** es *el pensar la ciudad que se quiere con un sentido de*

¹⁷¹ Por ejemplo, en la instalación de un shopping se cruzaban los intereses de los empresarios con los pequeños comerciantes. Todos reclamando contra el Municipio.

¹⁷² Las Comisiones municipales son un ejemplo de trabajo permanente entre las instituciones (tienen reuniones periódicas cada 15 días) con recursos presupuestarios básicos para sostener la tarea. Esta es una tarea de participación que hace creer a la gente en el Plan y en su seriedad como continuidad de trabajo.

¹⁷³ A través del Consejo del Plan se desarrollaron importantes aportes del Municipio para atender el tema Salud, que era un tema que trataba muy poco el municipio con anterioridad al Plan. Se aumentó el presupuesto (mediante una cooperación público-privada) y se desarrollaron política mucho más activas: el SAMCO, Servicio de asistencia médica a la comunidad. Esto se hizo en forma descentralizada (en toda la zona periférica de la ciudad), mediante Centros de Atención con nuevos recursos humanos para atender una política innovadora.

¹⁷⁴ Por ejemplo, en política de residuos el éxito se basa en que antes no había ninguna legislación, entonces ahora lo que se avanza es posible y las empresas no pueden no cumplirlas. No obstante en algunos ámbitos se renunciaron a ciertas potestades jurídicas por evitar conflictos con la provincia. Así los residuos patológicos se podían estar recogiendo desde la órbita municipal, pero como la provincia por ley centralizó la cuestión, el municipio no puede hacer nada.

futuro común. De esta manera el desarrollo de todo proyecto, dentro de ese objetivo común, aparece como más racional. Todo lo hecho puede tener relevancia desde el momento en que **siga funcionando**. El proceso va llevando a la búsqueda de logros parciales.

Lo que queremos destacar es que el desarrollo del proceso de planificación estratégica es **en sí mismo un logro**, aunque al mismo tiempo también involucre productos. Entonces podemos categorizar la cuestión de la siguiente manera:

1. Los *resultados del Plan como proceso* pueden ser:
 - ↔ la difusión de un pensamiento estratégico (tanto en el aparato municipal como en los agentes locales)
 - ↔ la difusión de una concepción global (interdisciplinaria e integral) de los problemas de la ciudad
 - ↔ la transparentización de las relaciones de poder (presiones sectoriales) en torno al municipio.
2. Los *resultados del Plan como productos del proceso* (excluyendo los productos más tangibles, como los proyectos y programas concretos)
 - ↔ La construcción de una mesa de acuerdos intersectorial
 - ↔ La capacitación intersectorial de parte de los equipos de la administración para la articulación de los actores y para la gestión de proyectos complejos.

En nuestro caso denominaremos la primera dimensión como **la esfera socio-epistemológica**, mientras a la segunda la tomaremos como **la esfera de políticas públicas**. *Si la primera da cuenta de un paradigma de deliberación ciudadana, la segunda permite pensar al PE como una herramienta de gestión planificada.*

Tomando la primera esfera podemos decir que, en su sentido más global, el ámbito del Plan permite la **articulación de instituciones y actores sociales** que estaban muy acostumbrados a actuar en forma separada, bajo una lógica paternalista que reproduce el lugar central del ex EBK. Desde ese quiebre, los actores sociales y de la gestión coinciden en que "nos comenzamos a mirar y a hablar distinto". Desde la misma gestión, **constituir el Consejo General del Plan** ya es un logro, como lo es mantenerlo en funcionamiento mediante la toma de decisiones. En este caso, el logro no es porque está después y se constituye en un fin externo, sino que articular la acción de cada vez más gente se consolida como un logro en sí mismo.

Desde esta concepción de *dinámica abierta*, observamos que el Plan es un proceso muy lento, 'tipo mancha de aceite', que va involucrando a la gente de la ciudad, pero que una vez que participan se hallan altamente motivados. No es un proyecto de alta difusión y muy puntual, lo cual hace que mucha gente sepa de él; sino se trata de un proceso complejo en el que se van **integrando actores lentamente en los procesos deliberativos y de decisión**, por lo que la conciencia masiva del proceso sólo se logrará una vez que el Plan se encuentre íntegramente desarrollado. No se trata de un proceso explosivo de participación, porque la gente se moviliza poco en cuestiones que trasciendan el ámbito privado, pero lo que se logra es re ubicar sólidamente (con un alto nivel de motivación y convencimiento, de forma de unificar las esferas del Estado y la Sociedad para resolver las cuestiones de todos) a ciertos **líderes sociales en el terreno de la 'cosa pública'**, para que ellos lentamente vayan incorporando socialmente a la gente que pueda participar en cuestiones concretas y puntuales.

Dentro de la misma consideración, aunque desde la perspectiva de los actores sociales, vemos como positivo que **la gente se encuentre y articule sus intereses, sus pensamientos y/o cosmovisiones**. La gente queda conforme de trabajar en conjunto con grupos que antes no lo hacía. El Plan Estratégico lo que logra es establecer redes entre instituciones de la sociedad civil que sino, desde sus intereses particulares, jamás hubieran encontrado motivos para encontrarse. Dentro del paradigma de la *concertación público-privado*, la gestión está posibilitando el agrupamiento de distintos actores para la *deliberación* sobre las cuestiones públicas; y al mismo tiempo está posibilitando la utilización de los recursos de todos, generando una *sinergia* dentro de la ciudad que permita que se emprendan proyectos con recursos diversos.

Un ejemplo de esta modalidad de articulación es el **diseño de un proyecto**, y la forma en que los participantes se sienten involucrados y comprometidos. La realización de los proyectos (como fin externo) carece de valor si no se constituyen en 'gatilladores' de motivación para que los actores se comprometan, y así se relanza el Plan como proceso de innovación sobre la gestión. De esa manera la gente se **compromete** y los problemas públicos pasan a ser de **responsabilidad colectiva**, por lo tanto una cuestión mutua o compartida. Una vez que la gente participa en la gestión y diseño de los proyectos, se encuentra involucrada y los cuida de otra manera. Se trata de que **la ciudadanía se apropie del espacio y los proyectos públicos**.

De alguna manera, un efecto de esta modalidad de gestión es la **reconstrucción de la concepción de 'lo público'**. Una vez que el concepto unido a 'lo estatal' entró en crisis, 'lo público' necesitaba ser reconsiderado. Allí la gestión es la que posibilita la coordinación entre los actores sociales que sólo tienen una visión particular; allí es donde los actores se descubren que pueden actuar en forma articulada, y no sólo por un *criterio comunitario* sino aún desde un *criterio de eficacia* para su acción. Finalmente, la gestión no sólo posibilita la constitución de redes por su lugar central, sino que agrega el equilibrio que implica tener en cuenta las desigualdades y potenciales fragmentaciones de la sociedad civil.

Por último, y en términos globales, creemos que la re conceptualización de la **Planificación** es la que se privilegia por sobre cada proyecto puntual, porque se trata de la determinación de un objetivo central y común, así como de objetivos específicos que posibiliten el desarrollo del Plan. El elemento de **Proyecto Colectivo** es fundamental para detectar la *raíz motivacional* de los actores que forman parte del proceso. Un ejemplo es cómo la idea de urbanización planificada posibilita la extensión de barrios de una forma mucho más racional. En primera instancia porque es una cuestión *deseada y proyectada* por la misma comunidad, y en una segunda porque permite *maximizar los gastos* que implican la localización del equipamiento urbano básico.

La segunda esfera, la del cambio de una modalidad de gestión, permite afirmar que existe un interés de ciertos actores, que se acercan a la participación, por las innovaciones en **herramientas de gestión**. Desde estas innovaciones es que muchos actores se involucran con la gestión, y se comprometen con la cosa pública. Pero la cuestión central es: ¿cuáles son estas innovaciones?

La forma asociativa de enfrentar los proyectos públicos y sociales es un logro de coordinación e institucionalización del Plan Estratégico¹⁷⁵. Esto implica tanto el

¹⁷⁵ Siendo que el PE no puede influir directamente sobre los indicadores socio-económicos de la región, consideramos que su principal función es haber potenciado el trabajo colectivo de las asociaciones

reconocimiento, el diálogo consensual, como los proyectos concretos que en forma acordada desarrollan todos los actores dentro de un mismo ámbito social.

Otro indicador importante del éxito de una modalidad de gestión es que ya no se discute, como fruto de un aprendizaje social, sobre la **metodología de participación**. Esta permite dinamizar los distintos estamentos de organización de la ciudad, a la vez que logra establecer niveles de consenso en lo que hace a la planificación de la ciudad¹⁷⁶. El Plan se constituye en un ámbito privilegiado donde todas las discusiones pueden darse. De esta manera muchas instituciones locales dejan de tener una posición sectorial, y comienzan a pensar y entender los problemas en un *sentido global*¹⁷⁷.

Las formas de resolver los problemas de la zona tienen crecientemente un origen endógeno, desde las propias personas que participan en las distintas **instituciones públicas y privadas** de la región. Entonces, uno de los efectos de las nuevas herramientas de gestión debe ser el **fortalecimiento de las instituciones intermedias o de base de la comunidad**, dándole recursos y vínculos de manera que puedan tener mayor capacidad para actuar¹⁷⁸.

Además, desde este tipo de políticas las **organizaciones de la sociedad civil puedan empezar a relacionarse entre sí**, inclusive más allá de sus vínculos con el Estado. Esto implica que las organizaciones pueden fortalecerse en recursos conjuntos y dinamizarse en la práctica asociativa¹⁷⁹. Más allá de lo que se implemente en los proyectos, hay un valor intrínseco en el **aprendizaje social**¹⁸⁰ realizado a partir de estas nuevas herramientas de gestión que permiten pensar la planificación en un sentido estratégico.

Para cerrar esta cuestión nos preguntamos, ¿cuáles son las consecuencias de esta modalidad de gestión? Creemos que existen varias en distintos planos. En primera instancia, desde la gestión se valora mucho el **reconocimiento externo a la ciudad**, más que los propios diagnósticos de los técnicos del Plan. Por ello a veces es importante que venga a la ciudad gente reconocida que tiene los mismos conceptos que se están difundiendo en la misma¹⁸¹. El éxito es básicamente el reconocimiento del proceso emprendido, el compromiso de todos los ciudadanos con el nuevo tipo de gestión.

locales, más allá de los proyectos que se encuentren en marcha. La gestión no debe ser solamente el decreto municipal y el trabajo de gabinete.

¹⁷⁶ Un lema metodológico de la articulación público-privada en relación con la iniciación de los proyectos es: *desarrollemos tal proyecto o trabajemos tal cuestión, luego entre todos los participantes veremos si tenemos recursos*. Mientras que en otros lugares recién después que se tienen los recursos o se piensan los problemas o se los intenta comenzar a resolver. Allí es donde se nota la masa crítica o *know how* que se tiene en Rafaela, pues sin recursos se puede empezar algo.

¹⁷⁷ En lo que hace al tema de salud se avanzó mucho en los proyectos porque se sentó en la misma mesa a intereses que están pero que nunca se nombran, y definen sustancialmente las políticas del sector. También por lo menos se comenzó a discutir el tema de infraestructura y transporte en la relación entre Rafaela y la región.

¹⁷⁸ En Rafaela, dentro de los proyectos del Plan, se encuentra la tarea del ICEDEL que se encarga de fomentar y dinamizar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁷⁹ Esto lo observamos en las organizaciones para los discapacitados de Rafaela, allí el municipio dio el marco que permitió que se reuniesen (una comisión asesora), además de recursos del presupuesto para que funcione. Podría decirse que la forma de relación entre las instituciones cambió sustancialmente desde el trabajo conjunto de las instituciones en el PER.

¹⁸⁰ Robirosa (1990:78) lo define de la siguiente manera: "la gestión del proyecto exige un proceso continuado de **aprendizaje individual, mutuo y colectivo**: cada uno aprende del otro y de los otros, cada uno aprende cómo es el otro y cómo y por qué actúa y el conjunto aprende cómo resolver las cuestiones del procesamiento del proyecto, inclusive cómo manejarse con los actores externos."

¹⁸¹ Por ejemplo, en ese carácter, concurren el Intendente de Curitiba, J.Borja de España, el Secretario Ejecutivo del Plan en Río de Janeiro, etc.

Desde el plano de la sociedad civil, un producto importante del Plan es la generación de **sinergia** entre los actores de la ciudad. Mediante la extensión de proyectos se comienza a **reconstituir o densificar el tramado de la sociedad civil**, potenciando desde la gestión, **desde el ámbito público**, los recursos que se encuentran dispersos¹⁸². Se pasa de una infinidad de proyectos particulares a una multiplicidad de proyectos que se atienden coordinadamente en el marco de una metodología y un ámbito que proporciona el Plan Estratégico.

Por último, dos subproductos importantes del Plan en lo que hace a la articulación o densificación de la sociedad civil:

- ↔ Primeramente observamos una **activación de la sociedad civil**, como 'un remolino que sigue el Plan'. Al integrar instituciones, vincularlas en red, y al aparecer cuestiones públicas (que no necesariamente las debe o puede resolver el Estado municipal) las organizaciones sociales pueden tomar las riendas de estos problemas darles una solución puntual a cada cuestión (por ejemplo, los docentes, las vecinales). Las mismas organizaciones reconocen que este proceso las potencia, porque les da información y recursos organizacionales para resolver sus cuestiones.
- ↔ En vinculación con la primera dimensión, las organizaciones comienzan a percibir que pueden **poner en la agenda pública** las cuestiones que ellos consideran importantes para tener en cuenta en la planificación de la *polis*. Además se sienten protagonistas de ser partícipes del proceso de planificación y ejecución.

En relación con la segunda dimensión, el Plan como producto, nos referimos al éxito a partir de lo realizado en los **proyectos concretos**. En parte de las comunidades (social y política) que analizamos, lo que se está esperando son **proyectos específicos** que permitan hacer visible todo este proceso de debate que no llega a toda la comunidad. Supuestamente mediante los proyectos en marcha mucha más gente conocerá el Plan, y así el compromiso (de los de adentro) y el apoyo (de los de afuera) crecerá. La cuestión es que además de las buenas intenciones con las cuales se puede discutir, se traten **cuestiones cotidianas** que resuelvan parte de la vida de la gente.

Sintetizando las diferentes dimensiones a las que nos referimos: dentro de la concepción de éxito se encuentran relacionadas:

- ↔ la **factibilidad de proyectos concretos**, lo cual implica recursos articulados para su realización;
- ↔ el aprender a **deliberar como método de diálogo** y para llegar al consenso mediante una necesaria primera etapa de reconocimiento; y
- ↔ el **pacto político-institucional** como nueva metodología de gestión (relación público-privado) que articula las distintas instituciones lo cual garantiza una defensa de los acuerdos logrados mediante el consenso y la participación de los diferentes estamentos de la sociedad.

Consideramos que el logro de la construcción de un nuevo tipo de pacto político, de un mecanismo institucional que permita integrar efectivamente la tarea de los distintos actores sociales "se trata de no reducir la participación a un proceso de encuentro; **diálogo y decisión consensual** (de por sí fundamental) sino de verlo como una **fente de generación de recursos**." (Coraggio, 1997:28)

¹⁸² *Articulándose proyectos que de otra manera se encontrarían dispersos*, se observan proyectos en la Sociedad de Arquitectos, entre distintas Cámaras empresarias, etc.

3.3- LA BASE DEL PLAN ESTRATÉGICO: ¿ACUERDOS ESTRATÉGICOS DE CONCERTACIÓN O LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS COMUNITARIOS?

El modelo de gestión participativa que implica el Plan Estratégico implica un **aspecto deliberativo** que es descrito por Robirosa (1989:28) de la siguiente manera: el Plan Estratégico "provee un ámbito en que pueden **confrontarse y negociar** los distintos intereses-objetivos de los distintos participantes, permitiendo la elaboración de consensos suficientes para procesar y **direccionar el proyecto**. Cada uno de los actores sociales participantes entra en la situación participativa con su propio vector de intereses-objetivos, escasamente convergente con los de los demás. Pero a partir de aquel elemento común a todos ellos, que posibilitó que comenzaran a procesar el proyecto, un proceso continuado de interacción participativa posibilita desplazamientos de los elementos que componen los **vectores individuales de intereses-objetivos** y la conformación de una **base consensual** creciente de valores compartidos, que van facilitando las **tomas de decisiones** en aquel comité de gestión."

Ahora bien: dentro del marco de la deliberación de un Plan Estratégico, hay una **asimetría fundamental** entre las organizaciones a partir de la diferente *capacidad para argumentar de los actores*. Los representantes de organizaciones (básicamente de la sociedad civil) se sienten inferiores y/o desconocen las reglas de resolución de los conflictos, por lo tanto menos pueden incidir en las discusiones¹⁸³. Muchas veces la **diversidad** también es un inconveniente, ya que en las discusiones de las comisiones a veces hay problemas con la comunicación entre los distintos actores, ya que cada uno utiliza **lenguajes diferentes y tiene diversos recursos o intereses sobre la cuestión**. Por ejemplo, es difícil consensuar la lógica de la gente de la cultura con algún vecinalista o con comerciantes o empresarios.

No obstante, la deliberación del Consejo del Plan tiene su dinámica propia, su metodología. Esto hace que los integrantes deban **capacitarse y perfeccionarse**¹⁸⁴. La incapacidad para deliberar por lo general se reduce una vez que las personas reciben alguna capacitación, a partir de allí pueden darse cuenta del poder que pueden tener como líderes de la comunidad. La búsqueda del consenso, condición para la viabilidad de un proyecto, exige que toda propuesta deba sostenerse argumentativamente y desde criterios universales, y eso es lo que no ocurre con las propuestas disparatadas¹⁸⁵ o desde el mero interés particular.

¹⁸³ Un ejemplo interesante de la negociación dentro del Consejo, y donde también se ve la **influencia de la personalidad del Intendente así como cierta asimetría en la deliberación**, es el caso de un proyecto de la Intendencia y de una Cámara Empresarial por la cual se le daba parte del presupuesto a los medios de comunicación públicos y privados. Parecía que salía, pero cuando el representante de las vecinales quiso dejar sentada su posición minoritaria que no le parecía correcto, la discusión se comenzó a correr, tanto que primero la Intendencia dijo que a largo plazo solo se iba a apoyar a los públicos, hasta que al final todos empezaron a manifestarse en contra, llegándose a consensuar una posición inversa a la inicial. Este caso demuestra al mismo tiempo *la asimetría y la aleatoriedad de un proceso de deliberación abierta*.

¹⁸⁴ En Rafaela, por el contrario vimos que haciendo primar la lógica del ajuste por sobre la necesidad de capacitar la discusión en el Consejo, muchas veces no se convocan expertos (por ejemplo en el tema tránsito) y se termina haciendo primar la opinión de ciertos actores locales, empobreciendo la capacidad de resolución técnica. Se terminan imponiendo los criterios de cuadros técnicos del Municipio que no son expertos en la cuestión. Es necesario tener en cuenta que las **resoluciones de los agentes administrativos** que no tienen experiencia en el problema puntual van a responder con propuestas negativas de forma de evitarse problemas que desconocen.

¹⁸⁵ Se llegó a proponer la ubicación de un shopping en la ciudad de Sunchales.

Antes de entrar a dilucidar la función del consenso en las diversas etapas de deliberación, es importante hacer la siguiente diferenciación conceptual: *si bien el consenso tiene necesariamente elementos de negociación, la negociación es distinta del consenso:*

- ↔ mientras en la negociación yo te doy X y vos me das Y,
- ↔ en el consenso los dos vamos por Z como proyecto común. Esto implica la generación de un proyecto colectivo que debe resultar de una combinatoria de valores públicos, implicancias éticas, y hasta de elementos afectivos. Desde allí nace el compromiso de la gente con el proyecto, y desde ese momento la gente se implica con la gestión y se rehace la promesa desde la política hacia la sociedad civil, deshecha en sus actividades privadas.

Ahora bien, *¿qué es lo que ocurre con la deliberación en la primera etapa?* En forma general observamos que en la primera etapa fundamentalmente se reconoce al otro, se delibera, y se aprende a llegar a ciertos consensos. La metáfora es: los actores 'se miran y se hablan'; en principio **se reconocen**, dejan de ser extraños, tienen un acercamiento físico que hace posibles los ulteriores intercambios discursivos¹⁸⁶. *Primero es necesario mirarse para luego hablar; primero está el reconocimiento del otro y luego estará la capacidad discursiva para ponerse de acuerdo.* Allí lo que predomina es la **función dialógica o comunicativa**. Allí es donde yace el cúmulo mayor de energía o motivación para la participación, aunque obviamente luego comiencen a verse las tensiones y pujas de intereses entre las partes.

Durante la *primera etapa*, entonces todos los actores tienden a realizar un reconocimiento y determinación de quiénes son aliados y quiénes no. Lo interesante es como a través de estas reuniones los representantes van **aprendiendo a negociar y a escucharse**. Los que tienen propuestas boicoteadoras quedan estigmatizados (aquéllos que proponen algo de una sola manera y de forma inconsulta o no consensual). Pero lo más importante es la manera en que los acuerdos a los que se arriba deben encontrarse establecidos por consenso unánime de las partes. Por lo tanto cada uno de los proyectos debe ser discutido hasta que todos estén **convencidos de los argumentos** que tiene a favor las orientaciones de la política por decidir. Así vimos como las reuniones del Consejo General se desarrollan en una búsqueda de un **consenso unánime** (*todos de acuerdo*) bajo un alto grado de racionalidad y cierta **transparencia en la discusión** (*teoría del mejor argumento*)¹⁸⁷.

En la etapa de *Pre-diagnóstico y Diagnóstico* es donde prima la **función del entendimiento** (operaciones lingüísticas que se orientan a la confianza mutua y la

¹⁸⁶ Desde el proceso de integración de las Escuelas Especiales de Rafaela podemos graficar la manera en que las organizaciones comienzan a relacionarse. En principio, lo que hicieron fue **reconocerse, enfrentarse cara a cara y poder dialogar**. Fue todo un trabajo salir de los individualismos y personalismos de cada sector para que se privilegie el diálogo y la voluntad de negociar.

¹⁸⁷ El **Consejo General del Plan**, en términos de negociación y consenso, funciona mejor que el **equipo técnico**. Aunque por lo general, en ese ámbito, las **disputas particularistas** son llevadas a cabo por los representantes de los partidos políticos. Por el contrario, el equipo técnico tiene más dificultades para escucharse, y por ende en ponerse de acuerdo, por ejemplo para realizar un documento consensuado. A pesar de que este equipo se encuentra capacitado, y realiza esa tarea todas las semanas, tiene menos capacidad para negociar que el Consejo. El problema es que dentro de la supuesta homogeneidad del equipo técnico del ejecutivo *aparecen los territorios políticos y sectoriales de interés* de cada uno, lo cual hace menos sincera la negociación. Puede ser que en el Consejo General no se discutió nada importante, por ello no hubo problemas para ponerse de acuerdo. Se desarrolla una experiencia innovadora donde se cruzan jerarquías diferentes.

transparencia de los procesos), así como del aprendizaje de un nuevo paradigma institucional de gestión. Allí donde los acuerdos no tienen ningún vínculo jurídico, sino que parten de la *buena voluntad de acordar entre los distintos sectores de la sociedad*. Por ello es que se expresa una especie de **pacto tácito** entre las partes, de respeto por los compromisos asumidos. Más allá de cualquier crítica, hay una vocación por construir más que por bloquear acciones. Se privilegia la *paciencia frente a todas las instancias deliberativas* ("siempre se puede agregar algo" dicen los actores). Fruto de estos acuerdos lentamente contruidos se va construyendo un compromiso mutua¹⁸⁸.

De forma de reforzar la orientación al entendimiento es que se implementa una **metodología de discusión** que exige ciertos deberes en el uso de la palabra. El respeto del tiempo lo controla el equipo técnico y se funda en tres premisas: *exposiciones rápidas, consensuales y operativas*. De esta manera no se echa a perder la participación ni se malogra la motivación de los actores.

Ahora bien: dentro de ese proceso dialógico, a pesar de que las exposiciones se realizan desde un **know how personal pero a la vez orientado al sentido común**, existe un alto grado e **influencia técnica**, donde los que hablan básicamente son los que de algún modo califican como expertos en el tema. Esto demuestra hasta que medida el Plan es un **ámbito tecnocrático sectorial de debate**.

Creemos que este **sesgo técnico** es el que permite la *ausencia de enfrentamiento entre los distintos sectores sociales*. Cada uno aporta desde su sector, con la comunidad como horizonte. Bajo este paradigma, pareciera que todos los sectores sociales no se enfrentan políticamente¹⁸⁹. No obstante, desde la metodología, se busca equilibrar esta tendencia, articulando los distintos intereses. A los actores se les plantea: critiquen lo público-estatal, partidario, pero también vean lo que producen los sectores privados económicos. Pero aun este reparo metodológico se enmarca dentro de una **lógica tecnocrática** de la gestión, ya que las tomas de decisión se dan a partir de actores con un cierto *know-how*. Este contexto es el que enmarca la **segunda etapa**: la de la **concreción de los proyectos**.

Aquí es donde aparece el conflicto, la **relación de fuerzas**, es donde está la función más rica del proceso. Allí surge lo que finalmente serán los productos del plan. El trabajo de materialización de los proyectos es más arduo, ya que hay que aprender a limar los **disentimientos sobre cuestiones concretas**, que pueden suscitar a otras diferencias que ponerse de acuerdo sobre cuestiones más generales o de proyecto global sobre la ciudad. Es más fácil coincidir en las necesidades y en el diagnóstico sobre la situación existente, que ponerse de acuerdo sobre los cursos de acción.

Aquí es donde se demuestra que el argumento del desinterés de los ciudadanos que concurren al PE es cuanto menos parcial. Los actores que participan tienen claros **intereses sectoriales** y además no se encuentran restringidos por ciertas normas como por ejemplo rigen sobre los funcionarios públicos que no deben participar en la vida

¹⁸⁸ Las sucesivas negociaciones entre los actores reducen los márgenes de acción bajo la lógica del *free-rider*. Saber que en la instancia siguiente también se va a negociar genera mayor confianza entre los actores (*juego de la seguridad*).

¹⁸⁹ Esto se debe también al establecimiento de las **relaciones de fuerza**. Por ejemplo en Sunchales si Sancor tiene la mayoría del empleo de la ciudad no se le va a criticar de la misma manera que a la clase política. Por consiguiente los enfrentamientos entre sectores sociales y económicos se encuentran atenuados. Cada vez que se tiene que hacer un documento crítico sobre Sancor, por el temor que impone, se termina consensuando una frase ambigua que no radicalice el enfrentamiento.

económica privada. Por el contrario, muchos actores del Plan están cumpliendo una función pública (aunque no sean funcionarios) y al mismo tiempo están involucrados directamente en las problemáticas públicas en las que opinan.

Sin embargo, en función de lo observado, en la segunda etapa los problemas aparecen más por cuestiones de **incapacidad técnica**, o por la **ausencia de algún sector** que pudiere hacer su aporte. Los **conflictos** potenciales pueden existir por la ausencia de un actor principal, o porque alguno secundario pretende hacerse cargo y no le corresponde (sea por importancia o por capacidad). Conflictos por la disputa del manejo de algún proyecto no hubo¹⁹⁰, en todo caso sí hubo problemas porque alguna institución importante no estaba. La puesta en marcha de un proyecto es la que suscita problemas que no obstante no son insuperables, ya que todos los actores se deben basar en el aprendizaje hecho en la primera instancia. En todo caso las diferencias se expresan desde la base de una buena voluntad común de resolver, o de tratar, la problemática por lo cual fue creada la comisión. Por consiguiente las distintas apreciaciones sobre una misma problemática se conjugan a partir de la intención común de colaborar para resolver la cuestión puntual, desde allí es que hay una vocación al acuerdo y su aceptación como tal.

Sintetizando, daremos cuenta cómo se lleva adelante en forma práctica la articulación entre el **consenso** y el **acuerdo instrumental o negociación**. Y si bien, como venimos de exponer, cada lógica tiende a privilegiar en las distintas etapas del Plan¹⁹¹, demostraremos que se tratan de formas de arribar a acuerdos que pueden ser llevadas adelante en forma paralela. A continuación trataremos de esquematizar las dos formas de arribar a acuerdos concretos dentro de nuestros casos.

El consenso necesita de 'personas' que vayan a 'discutir seriamente' y que sumen argumentos en cada exposición. El ámbito de **debate coloquial y personal** del Plan Estratégico, sobre todo en la primera etapa de construcción de las metas, favorece a ese intercambio. Dentro de los debates, lo que termina prevaleciendo es el **intercambio** entre las propuestas de los diferentes actores.

Pero, ¿qué significa en la práctica la expresión que **las decisiones son consensuales**? El consenso es sobre la alternativa definitiva, que quizás no era la de ninguno en particular, lo cual demuestra que cada uno no sale pensando lo mismo sobre la cuestión. No hay un debate cuando los actores pretenden arribar a lo que plantea alguna de las partes, por el contrario, dialogar es estar *permeable a la escucha y a cambiar de opinión a partir de los argumentos del otro*. Es necesario que cada uno vaya acercando posiciones, y que se encuentren las **traducciones** necesarias para encontrar un consenso¹⁹². Eso no significa que todos están de acuerdo desde un principio, sino que entre todos (mediante argumentos) se encontró una forma de reducir el conflicto a un punto de acuerdo. Allí se expresan los que propusieron la solución alternativa y también los que aceptaron que era la **mejor solución**. La posición definitiva supuestamente es la

¹⁹⁰ Por lo general lo que prima es la capacidad técnica de cada sector sobre cada cuestión que se trata en cada comisión. Por ello es que cada sector, aparentemente, asume que es capaz para ejecutar y gestionar ciertos proyectos pero sólo asesorar, controlar o simplemente apoyar en otros que se encuentran más lejanos de sus conocimientos.

¹⁹¹ La lógica **consensual** tiende a prevalecer en la etapa de *Diagnóstico* y la de **negociación instrumental** en la de la *implementación de proyectos*.

¹⁹² Por ejemplo: 'yo digo que esto es amarillo, vos que es anaranjado claro, y ambos salimos diciendo que es un amarillo subido de tono'. Otro ejemplo más concreto: 'yo quiero que en un lugar haya una plaza, mientras que otro piensa que debe estar en otro, finalmente llegamos a la conclusión que quizás no tiene que haber plaza' (textual de uno de nuestros entrevistados).

que recogió *los argumentos más fuertes como para imponerse persuasivamente*. La alternativa exitosa es la que fue sumando más voluntades a partir de los argumentos en su favor, aun cuando no sea la razón absoluta, sino sólo la mejor solución posible.

No obstante, aun dentro de una deliberación hay un momento en el que se debe **decidir**. ¿Ese momento es necesariamente consensual? Si bien tradicionalmente se puede 'cerrar' el debate mediante la regla de la mayoría, en la mayoría de los casos no se llega a la votación porque la gente se pone de acuerdo discutiendo. Y frente a los potenciales conflictos (tanto por intereses, por haber alternativas mejores o por desconocimiento) se busca hacerles **firmar un acta** a los actores que estuvieron en la discusión de forma de sentenciar el acuerdo con la decisión general. Así, de alguna manera, la firma compele a establecer un acuerdo a quienes no les convence el argumento que se impuso, pero que no pudieron oponer una alternativa mejor sostenida mediante argumentos.

En segunda instancia, para arribar a un acuerdo sobre la base de una negociación de intereses, las técnicas recomiendan dividir el problema en **etapas**. Estas etapas son lo que pudimos reconstruir de las experiencias de deliberación en nuestras ciudades:

1. Un *objetivo final*: lo que se quiere lograr.
2. Las *metas y prioridades*: la factibilidad de realización (si se puede cumplir por completo o en etapas, los distintos aportes de cada actor y el espacio que le corresponde en relación con la responsabilidad de quien sostiene el proyecto)
3. El *nivel operativo*: cómo llevar el proyecto a adelante (donde se analizan las propuestas y si la metodología resuelve el problema concreto).

Cuando hay **dispersión en relación con los objetivos**, durante la primera etapa, pueden suceder distintos escenarios:

- ↔ *Frenar la divergencia* para evitar el problema que aparecerá luego al nivel de metas.
- ↔ Un *conflicto de cosmovisiones* (ecologistas, empresarios, trabajadores, vecinos, etc) con lo cual habrá que tratar de salir de las visiones parciales (sólo con una lógica) y atender los reclamos de cada una de las partes. Se intenta '**agregar**' dentro del acuerdo 'puntos' que contemplen las distintas visiones.

Pero la mayoría de los conflictos se generan en torno a la segunda y sobretodo la tercera etapa. De todas maneras, los **problemas de factibilidad y ejecución concreta** permiten soluciones alternativas menos dificultosas. Es que (como toda negociación) dentro del nivel de lo material es más sencillo ponerse de acuerdo. Por eso la división en etapas de los acuerdos opera como un '**des escalamiento**' del conflicto, permite pasarlo del nivel de los *finés* a un problema de *medios* más manejable.

Teniendo en cuenta que todo debate orientado al acuerdo depende de la *buena voluntad y el buen criterio de los participantes*, lo que sucede corrientemente cuando aparecen conflictos es que por encima del '**problema real**' a veces aparecen las '**cuestiones personales**' entre los actores. Allí se dificulta la negociación porque los conflictos no se hacen explícitos. Precisamente, la tarea de 'des escalamiento' es operacionalizar mejor lo que quiere cada uno. Mientras se discute desde los preconceptos (ideológicos, morales, de valores) cada actor **se 'fija' en su posición**, pero cuando se logra pasar el debate a las cuestiones operativas aparecen los **intereses** de cada uno, justamente éstos son los que se pueden articular arribando a acuerdos (Fischer, Ury y Patton, 1995).

Para finalizar, analizaremos una clave fundamental que resume la función de este tipo de mecanismos institucionales. El Plan Estratégico, como herramienta de gestión-participación, se debate dentro de una tensión básica entre:

- ↔ La imposición de una relativa **transparentización de la gestión**¹⁹³.
- ↔ La relativa **imposición de ciertas decisiones 'legitimadas' de la gestión**, mediante distintos tipos de 'cierres' del debate público.

En el primer caso nos referimos a un escenario donde todos los actores tienen que innovar sus prácticas. Podría decirse que la situación de injerencia del interés sectorial (*lobby*) se transforma en una actividad públicamente aceptada, y llevada a cabo a través de argumentos persuasivos, favoreciendo al armado de políticas públicas más consensuales. Este mecanismo puede ayudar a transparentar prácticas ya que obliga a los distintos actores a tomar una posición pública. Este es un imperativo para el debate público entre los actores, ya que lo que antes se resolvía mediante resortes informales (bajo la lógica del *secreto burocrático*) ahora se hace mediante un **debate público**, y allí lo primero que se hace es la gestación de una cuestión pública. De todas maneras la irrupción de esta cuestión pública es básicamente **aleatoria**, por lo tanto así como algunos casos se pueden transparentar, en otros se los oculta o se dilata su tratamiento.

En el segundo caso lo que se observa es una contradicción entre la participación como base del Plan, y la práctica concreta en las discusiones donde terminan siempre **opinando los mismos**. Los actores periféricos tienden a estar fuera de las discusiones reales. Cierta **unidireccionalidad en las discusiones** se ve manifestada en discusiones que se agotan en tiempos ficticios o en cuestiones que nunca se terminan de resolver¹⁹⁴. *La definición de los parámetros de la discusión* (qué es lo que se discute y qué no) es un **problema de persuasión retórica** que opera en el transcurso de la misma Planificación. Por ejemplo:

- ↔ *Se cierran discusiones desde criterios de operatividad temporal o material.*
- ↔ *Se 'inflan' temas de agenda por razones políticas.*
- ↔ *No se convocan en una línea estratégica (o en un proyecto) a los potencial críticos (o damnificados) con lo cual se evacua artificialmente el conflicto de la política pública.*

Así el Plan se termina transformando en un ámbito de 'legitimación' de las decisiones de la gestión o de la presión de intereses sectoriales. En esos casos que se **cierra la discusión**, e incluso quizás el conflicto no aparece (dada la escala de la ciudad y teniendo en cuenta que son vecinos los que participan), pero potencialmente los actores comienzan a desconfiar del Plan.

¹⁹³ Un ejemplo resulta elocuente para esta cuestión: en una reunión del Consejo General de Sunchales alguien planteó que Sancor, en concordancia con un club con el que tiene relación, va a construir una pista de aterrizaje para transporte comercial. Ese dicho generó un conflicto con la vieja forma de hacer política, porque el Intendente sabía de ese proyecto pero no iba a decirlo, porque se trataba de una iniciativa que todavía no tenía concreción (información confidencial). No obstante la forma de resolverlo, una vez que aparece un ámbito como el del Plan, es notoriamente diferente a las negociaciones dentro de la administración, a espaldas del conocimiento público.

¹⁹⁴ Hubo un conflicto puntual en el establecimiento de los criterios para la pavimentación de la pista de aterrizaje del futuro aeropuerto de Rafaela. Allí se reclamaron estudios de impacto ambiental pero por 'apuros' de la Intendencia se avanzó sobre el proyecto antes del estudio. La **imposición de la decisión** de la Intendencia provocó que el Colegio de Arquitectos se retire del Plan y que el de Ingenieros y el de Maestros Mayor de Obras quitaran su participación activa. Lo que reclamaban era que se cumplan los documentos del Plan donde se reclamaban, para todo proyecto de alta escala, un estudio de impacto ambiental.

SECCIÓN 3

CONCLUSIONES GENERALES

Las conclusiones generales se orientarán a efectivamente indagar qué **modelos de ágora política** pueden ser construidos. En suma, responderemos con una **propuesta tipológica** los interrogantes que plantean nuestros objetivos generales, y plantearemos cuál de ellos se presenta como el **tipo dominante** en la práctica política de los Planeamientos Estratégicos en la Argentina. Este conjunto de conclusiones se basará en nuestros análisis de campo sobre las experiencias de Planificación Estratégica pero tratando de introducir una reflexión, más allá de los casos concretos, acerca de la deliberación y la negociación dentro del terreno de la política local.

1- TENSION ENTRE LA TEORÍA Y SU IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA

Luego de la crisis del modelo de articulación de intereses propio del Estado de Bienestar, y en el marco de una preeminencia sistémica de la lógica de mercado por sobre la capacidad política para hacer 'legítimas' sus decisiones, la Planificación Estratégica se presenta 'teóricamente' como un **mecanismo institucional racional** que **permite pensar en la re configuración de una comunidad política**:

- ↔ De una parte, como piedra fundamental, se sustenta en un anclaje normativo el cual implica la construcción de un **proyecto colectivo de la ciudad y la gestión**.
- ↔ Aunque luego este proyecto se manifieste en *objetivos intersectoriales* dirigidos al desarrollo de la región, de forma de convertir este espacio en un **ámbito de acuerdos y movilización de intereses de la sociedad**.

Pero, el 'deber ser último' de la implementación de un Plan Estratégico radica en las características fundadoras del modelo institucional que constituye, en la construcción de un nuevo **Contrato Social**, un *ágora deliberativa* donde dilucidar: qué es lo que se **proyecta** colectivamente para resolver los problemas comunes; qué es lo que se **acepta** tal como existe porque no lo podemos corregir desde nuestros recursos; sobre qué cuestiones la comunidad se transforma en **responsable**, permitiendo de esta manera **orientar** políticamente alguna idea de **bien común**.

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta el **modelo mixto de argumentación, negociación y persuasión** que propusimos en el marco teórico, vemos que las metas centrales que 'hipotéticamente' permitirían el éxito de los Planes Estratégicos en ciudades se orientarían en este sentido:

Por un lado, se integra la mayor cantidad de actores al Plan de forma de desarrollar las posibilidades de éxito instrumental del mismo. De esta manera, se busca viabilizar la representación de intereses de los agentes sociales y económicos de la región, articulando las demandas de los distintos sectores de la sociedad civil a través de los proyectos en marcha.

Por otro, se desarrolla una estructura consensual y participativa¹⁹⁵, donde la negociación sólo se manifiesta en el marco de una deliberación argumentativa amplia que obligue a los actores a dar buenas razones para la implementación de cada proyecto.

Y por último se busca generar una especie de '*corriente afectiva*' en torno al Plan Estratégico. El instrumento de planificación-gestión debe potenciar una pasión por la cual los actores se identifiquen con la tarea colectiva. En este sentido, el entusiasmo ciudadano debe basarse en la *capacidad de persuasión* de los líderes del Plan para comprometer a los ciudadanos con él.

Como vemos, los supuestos político normativos de los Planes Estratégicos requieren específicamente una reflexión política sobre sus efectos prácticos sobre los escenarios de deliberación ciudadana. Por ello es que hasta aquí expusimos el **deber ser** del Plan Estratégico, sus objetivos metodológicos y ambiciones políticas, pero ahora queremos saber ¿qué es lo que sucede en la realidad? ¿Qué ocurre en la implementación de los mismos?

En primera instancia, saliendo de los planteos teóricos, tenemos que ubicarnos '*más acá*' o dentro de las **tensiones políticas** que viabilizan el Plan. Los condicionantes políticos 'reales' son múltiples, y pueden tanto motorizarlo como plantearle obstáculos. La necesidad de un *ejecutivismo fuerte* (hasta la centralización de la figura del Intendente) aparece en primera instancia como un factor de impulso del plan, pero en muchos casos al mismo tiempo opera como un obstáculo para su desenvolvimiento o ampliación. La decisión que tiene que haber en un principio para hacer despegar el Plan, luego puede transformarse en un personalismo que no posibilite la amplia e irrestricta participación de la sociedad. Y en el caso que así ocurra, en el mejor de los casos, lo que no se observa es que se pueda '*trascender*' la decisión de la gestión que lo emprendió. Concretamente, no existe Plan Estratégico que haya sobrevivido a un cambio de gestión. Por consiguiente, posicionarlo como un Plan de la Ciudad por encima de los Planes de Gobierno, por ahora no es más que un slogan.

En este sentido podemos ampliar la gama de variables (factores externos) que inciden sobre la continuidad del Plan, recogiendo lo visto en nuestro análisis. Primeramente las dificultades para contar con determinados *recursos materiales* que hacen incierto el desarrollo o inicio de determinados proyectos. En segunda instancia, la falta de *capacidad en los agentes* que implementan el plan, lo cual tiene innumerables consecuencias: la falta de ideas para resolver conflictos, incapacidad técnica para convocar a los actores relevantes de la región, actitudes burocrático-sectoriales que vetan el avance de determinados emprendimientos, etc. En tercera, la *inestable legitimidad política* que tienen los ejecutivos frente a las sucesivas instancias electorales. Esto implica que el Plan se deba enfrentar a un dilema que inexorablemente lo perjudica: una primera alternativa es que entre en la agenda de campaña electoral, razón por lo cual se lo termina partidizando, con dos consecuencias a la vista: que sea objetado en el caso de perder la gestión y/o que sea objeto de críticas desmedidas dentro de la campaña por razones meramente políticas. Una segunda alternativa es que no entre en la campaña, razón por la cual deba '*bajarle el perfil*' o detenerlo durante un buen período, con todas las consecuencias que tiene sobre la dinámica del Plan. Y por

¹⁹⁵ Esta deliberación argumentativa entre los sectores sociales debería imponerse, como una dinámica autónoma de planificación-gestión, por sobre la **lógica clientelar** que se manifiesta de 'arriba hacia abajo' imponiendo instrumentalmente las políticas públicas. Lo que se intenta es marginalizar la lógica de la *negociación secreta* entre los sectores sociales, dándole una relevancia de arquitectura institucional al diálogo público y abierto entre sectores.

último, podemos citar la *difícil articulación 'con y entre' las instituciones de la sociedad civil*. Este factor es fundamental a la hora de traducir en acciones concretas la participación pregonada. En este caso, mas allá de las buenas intenciones del Ejecutivo, si la sociedad civil no tiene un mínimo grado de activación, la articulación resultará muy difícil. Es extremadamente largo un proceso de reconversión en este sentido, por otra parte los Estados locales no tienen la capacidad como para revertir (en un mediando plazo) un proceso que no se expresa en sociedad. Las consecuencias de este factor también son múltiples: falta de participación, representatividades dudosas, incapacidad para deliberar frente a organizaciones más desarrolladas (incluyendo al Estado), desconfianza hacia la gestión política, etc. Todas, como vemos, son distorsionantes para el desarrollo normal de un Plan.

Por último, podemos dar cuenta de uno de los principales problemas que se le presentan al desarrollo de los Planes: *la dificultad estructural que implica la 'competencia' deliberativa con el Concejo Municipal, y los compromisos ambiguos que supone esta potencial superposición*. La desconfianza de ser 'desplazados' por el nuevo escenario de deliberación, la potencial falta de participación de los actores político partidarios en ese proceso, la oposición política que siempre dualiza conflictivamente, son factores que impiden una relación dinámica de colaboración entre los dos sistemas. Esto ocurre a pesar de que el Plan Estratégico es invariablemente presentado como una colaboración de la Gestión Municipal (tanto Ejecutiva como Legislativa), lo cual implica que no viene a reemplazar ningún proceso jurídico, legal, ni de representación frente a la sociedad. La consecuencia en la totalidad de los casos (con diferente grados de intensidad) va desde un veto 'sordo' (lo cual implica una participación y/o apoyo oportunista y/o ambiguo por parte de los actores políticos) hasta un veto taxativo frente al cual, de cara a la sociedad, el Ejecutivo queda como el único actor que motoriza el Plan. Evidentemente esto resulta negativo, desde el momento en que, tanto en relación con decisiones presupuestarias como políticas normativas, el Ejecutivo necesita del apoyo formal del Legislativo para actuar con mayor justicia y dinámica. Todas estas debilidades estructurales de los Planes Estratégicos frente a factores de orden político que hemos enumerado, evidentemente generan un **horizonte de incertidumbre** sobre el Plan.

DIFERENCIAS ENTRE LOS PRESUPUESTOS TEÓRICOS DEL P.E. Y SU DESARROLLO PRÁCTICO

	DEBER SER	REALIDAD PRÁCTICA
<u>Convocatoria</u>	Adhesión a un Proyecto colectivo	Falta de capacidad de los agentes para convocar y sostener el Plan
<u>Modo de deliberación</u>	Deliberación argumentativa amplia y democrática	Dependiente de la legitimidad política del Ejecutivo que convoca el Plan (partidización de la discusión en instancias electorales)
<u>Nuevo modelo de gestión pública</u>	Plan de la Ciudad (no de los partidos ni de una Gestión)	Influencia importante del Ejecutivo, tanto para motorizar el Plan como para establecer sus límites
<u>Articulación público-privada (1)</u>	Multiplicación de recursos a partir de acuerdos entre sectores de la vida económico y social	Dificultades para la obtención de recursos para la implementación de los proyectos

<u>Articulación público-privada (2)</u>	Corresponsabilidad de todos los actores con relación a las cuestiones sociales,	Dificultades de articulación con la sociedad civil (por falta de participación o representatividad de las organizaciones)
<u>Nuevo modelo político</u>	Articulación de un nuevo Contrato Social a escala local	Competencia por la tarea deliberativa entre el Concejo Deliberante (modelo democrático de partidos) y el Consejo General del Plan (modelo de articulación sectorial)

Como conclusión de los Planes Estratégicos existentes, queda claro que se trata en el mejor de los casos de una herramienta que **colabora con la tarea de gestión**. En ninguna de las ciudades se trata de una instancia de deliberación que se ubica por encima de la gestión ejecutiva de los municipios, en ningún caso se consolida como una política de Estado¹⁹⁶. En ese sentido, no se pretende quebrar la preeminencia de las instancias Ejecutivas y/o Legislativas como ámbitos de decisión. Desde esta lógica, el Plan Estratégico se ubica como una herramienta más que permite resolver de una manera innovadora los problemas que la complejidad social y sistémica presentan a la gestión local. Teniendo en cuenta que al Plan Estratégico no se lo presenta como una instancia de deliberación jurídica o legalmente regularizada, su funcionamiento depende de una voluntad política que lo impulse (sea desde la gestión o desde el compromiso de los actores sociales), por lo tanto si se presenta frente a un conflicto de poderes será el Plan Estratégico el que tendrá que dejar vacante el espacio. Instalar al Plan como una **instancia formal** de la gestión municipal se trata de una discusión que aún se encuentra pendiente. Esta conclusión *debilita notoriamente la hipótesis original del P.E. como nuevo ágora política de deliberación ciudadana*.

No obstante, debemos reconocer que dentro de estos márgenes políticos de acción, el funcionamiento institucional del Plan Estratégico **potencia en muchas direcciones la gestión local**. Básicamente le permite resolver problemas complejos que se le presentan a los municipios y que las administraciones tradicionales no estaban capacitadas metodológicamente para asumir. Por otra parte implica una tarea de articulación público-privada que posibilita **responsabilizar a la sociedad civil** (agentes económicos entre ellos) **de forma de atenuar los efectos de la llamada 'municipalización de la crisis'** (transferencia excesiva de competencias desde las órbitas centrales, sin una compensación suficiente de recursos como para hacer frente a los problemas).

En síntesis, observamos que más allá de las debilidades estructurales y de sus límites formales, los Planes Estratégicos le ofrecen una **'ayuda' a la gestión** en dos planos:

- ↔ Posibilitan la implementación de una metodología de gestión que contribuye a la **capacitación** de los agentes de la administración.
- ↔ Generan una **sinergia** que posibilita una relativa optimización de los recursos locales.

Sin embargo, a pesar de las *debilidades o potencialidades* de los P.E., de su *éxito o fracaso de las experiencias en las ciudades*, nuestras conclusiones se orientan a dar

¹⁹⁶ No hay ningún caso en el que un Plan Estratégico haya 'sobrevivido' a un recambio político partidario en la gestión del municipio.

cuenta de ciertos **formatos del Plan** en aquéllos lugares donde se halla 'en funcionamiento'. Esto es lo que trabajaremos a continuación.

2- MODELOS DELIBERATIVOS

A partir del análisis político de las experiencias concretas consideramos que existen **tres tipos ideales de funcionamiento del Plan Estratégico en torno al problema de la deliberación pública**: uno de *mínima*, otro de *media* y finalmente uno de *máxima*. Los mismos podríamos definirlos de la siguiente manera:

1. MODELO TECNOCRÁTICO
2. MODELO CONCERTACIONAL
3. MODELO CONSENSUAL

El esquema que proponemos es **un continuo**, dentro del cual cada caso puede tomar rasgos de uno u otro modelo. El esquema es solo una racionalización típica, con características propias, mediante las cuales se puede comprender un proceso de deliberación política.

Al mismo tiempo, la aproximación de cada caso a un modelo es absolutamente histórica. Por lo tanto, vemos que los procesos de deliberación admiten '**aperturas**' y '**cierres**' sucesivos, y que se pueden dar por distintos motivos (sea en relación con la aplicación de ciertos recursos, por una decisión política, como consecuencia del compromiso de sus participantes).

El primer modelo responde a la aplicación de un **instrumento tecnocrático** frente a la crisis de la administración municipal. Podría decirse que la implementación del Plan Estratégico se acerca a lo que Habermas (1990) llama *re legitimación del sistema político* a partir de su vinculación con ciertos ámbitos del mundo de la vida. Dicho en otras palabras, se trata de equilibrar los outputs-inputs (políticas de la gestión - demandas ciudadanas) del sistema político (Gestión Municipal) en su relación con la sociedad local, abriendo un proceso de participación y debate que permite a su vez legitimar sus políticas públicas. En síntesis, se trataría de una apertura a una deliberación relativa, ya que mantendría un formato restringido para la construcción de una decisión. La única salvedad estaría en una cierta capacidad de veto de los sectores que participan del Plan, aunque siempre condicionado a la apertura o cierre del debate por parte del Ejecutivo que actúa como un agente tecnocrático de saber que 'contrapesa' la importancia de los problemas a tener en cuenta en cada instancia. Pero la *legitimidad que se le imprime a las políticas públicas*, que tienen un consenso entre los actores sociales, le otorga al Estado local un superávit político importante para la gestión.

En estos casos se tienden a aplicar el Plan Estratégico más como parte de un **marketing actual de la agenda política**, como una técnica que aparentemente permite resolver cuestiones sociales que la gestión no sabe cómo encarar, que como una verdadera expresión de voluntad por desarrollar un proceso de apertura de la gestión a la participación sectorial y ciudadana. Por otro lado, al mismo tiempo no vemos que se avance necesariamente sobre una profunda reforma del Estado local, sino que se 'emprolijan' ciertas formas de gestión, al mismo tiempo que no se modifican problemas estructurales.

Este modelo no se adscribe a la relación entre la fuerza argumentativa y la imposición de una determinada fuerza de negociación, sino que más bien tiene que ver con la **decisión política** de la autoridad municipal y cómo la hace llegar a la ciudadanía. Se trata de decisiones debatidas pero que sirven como *refuerzo o sostén de una política de la gestión*. La *interpretación legítima* del poder público del Estado se presenta en estos casos como una variable central¹⁹⁷. Así vemos que, más allá que la deliberación se base en factores instrumentales o argumentativos, el destino de las políticas de los Planes Estratégicos tienen una muy fuerte dependencia de la estructura decisional del Estado, y de los vectores políticos que éstos decidan emprender¹⁹⁸.

Dentro de un *proceso de apertura discriminada*, donde el poder instrumental del Estado local para decidir se encuentra siempre presente, observamos que los **procesos de negociación** muestran una orientación favorable dentro de este formato. El ámbito donde los actores sociales debaten su participación en las políticas del Estado local se consolida como una suerte de *lobby formalizado*. Esto da lugar al desarrollo de una **discusión argumentativa** entre los sectores de la sociedad y el Estado pero *a puertas cerradas*. Así se evita un proceso de debate demasiado abierto, donde la sobrecarga de demandas y la propagación de reivindicaciones encendidas dificulten el arribo a un acuerdo. En estos casos, el control pragmático de la ciudadanía sobre el proceso se encuentra relativamente presente, no siempre la discusión puede retomarse en forma crítica acerca de la decisión o ejecución de determinada política pública.

El **segundo modelo concertacional** da cuenta de la **re construcción de un ágora política**. Este modelo de deliberación que propone la aplicación del Plan Estratégico, se trata de un proceso de articulación entre los agentes públicos y los privados. Esto ya implica de por sí un proceso de apertura, participación y búsqueda de reconocimiento entre el Estado y la sociedad civil. En este caso a diferencia del primer modelo se conjuga la instrumentalidad de la **búsqueda de acuerdos** entre los sectores, lo cual le da el *carácter concertacional* al modelo, y la **búsqueda del reconocimiento** entre los actores que participan del diálogo sectorial, lo cual le da el *contenido político o de construcción de poder* en el sentido arendtiano (1973) del término.

El modelo concertacional se basa en una conjunción entre dos tipos de racionalidad: la *económica* y la *política*. En este sentido, de una parte se pueden instrumentar **proyectos concretos entre los sectores**, representando los distintos intereses sociales; y de otra se avanza en un proceso de **re legitimación de la clase política** en su conjunto como clase dirigente que se dirige de una manera innovadora a la sociedad civil.

Dentro de este marco es que se pretende incorporar a los agentes sociales (tanto los privado-económicos como los público-sociales) como consecuencia de la 'ya admitida' falta de autonomía sistémica del Estado. Si aceptamos que el Estado (los partidos como actores de este ámbito) debe compartir necesariamente el espacio de la gestión, concluiremos en que la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, de alguna manera intenta integrar a las **asociaciones intermedias y/o empresas**

¹⁹⁷ Esto demuestra, por otra parte, **las limitaciones fácticas del consenso racional para concluir las deliberaciones**. Esto debemos tenerlo en cuenta sobre todo en el tercer modelo, donde supuestamente las deliberaciones orientadas al consenso permitirían arribar a un acuerdo.

¹⁹⁸ No obstante, creemos que la **retórica del Estado** (como *cierre interpretativo* que justifica las políticas) no es una *práctica demagógico-discursiva*, sino, en la mayoría de los casos, un equilibrio de justificaciones al cual no puede arribarse mediante un consenso argumentativo estrictamente racional. En este sentido, no vemos por qué normativamente 'debemos' excluirla de la decisión.

sectoriales al juego del poder democrático. Allí es donde los sectores deben transformar su tradicional *juego de presión corporativa*, o lobby¹⁹⁹, por un juego más transparente y de '*compromiso*' con la esfera pública.

Este cambio de juego es el que nos interesa dentro de nuestra reflexión acerca de la necesidad de acercar posiciones entre la negociación instrumental y la búsqueda del consenso argumentativo²⁰⁰. En los hechos observamos cómo la gestión política del Estado se comienza a articular dentro de una misma lógica con la gestión de los *affaires* económicos. Uno podría decir que como fruto de la integración de los agentes sociales (fundamentalmente los económicos) a la gestión pública, por un lado la **política deliberativa debe incorporar reglas instrumentales de mercado**, y por otro el **funcionamiento del mercado, se debe adaptar relativamente a las pautas y reglas de la deliberación política.**

Tradicionalmente las organizaciones sociales, y sobre todo las económicas, eludieron este tipo de juego ya que potencialmente traspantaba *relaciones de poder asimétricas* que están en la base de la producción social. Pero una vez legitimadas ciertas condiciones de producción²⁰¹ (aunque se pongan en cuestión ciertos límites para las condiciones de vida de determinados sectores sociales), dentro del marco metodológico de la Planificación Estratégica, los **actores económicos se sienten con una mayor confianza para involucrarse en el juego del poder democrático.** Se podría afirmar que los intereses de los sectores económicos no se afirman solamente desde su fuerza de negociación para la presión instrumental, sino que se deben compatibilizar con las reglas políticas de búsqueda de acuerdos, dentro de una deliberación pública.

Observamos que la aceptación de algunas reglas de juego no democráticas (como son las reglas de mercado) ha permitido abrir otras. Una de ellas es incorporar al juego democrático a sectores que antes 'jugaban' en la oscuridad²⁰². Y esta **re configuración de la esfera pública** (con nuevos actores) no sólo traspanta nuevas reglas de juego, sino que posibilita un elemento fundamental y novedoso: permite **ampliar la responsabilidad de estas organizaciones sectoriales** las cuales son notablemente influyentes en la actualidad. Así la clase política deja de ser el único responsable de unas relaciones sociales que sobre pasan su capacidad de acción.

¹⁹⁹ Tanto de parte de las empresas económicas, las cuales lo realizan en forma más organizada, sistemática y con mayor poder, como de las organizaciones de la sociedad civil que, mediante un '*mix*' intentan a la vez presionar al Estado a satisfacer sus demandas particulares pero al mismo tiempo esgrimen sus posiciones en forma racionalmente y legítimamente pública. Es probable que esta última tendencia se deba a la creciente asimetría del poder en favor de los poderes económicos, por lo tanto su capacidad de influencia política y electoral sobre el eje estado-partidos no resulta suficiente como para cumplir sus demandas.

²⁰⁰ Allí vemos que la mayoría de las **negociaciones**, en términos generales, tienden a verse expuestas a una publicidad a la cual no se encontraban acostumbradas anteriormente (bajo la lógica del *lobby*). En este caso, tanto dentro de la práctica de los Consejos Generales como en las Comisiones de Proyecto, cada negociación se encuentra expuesta al juicio de todos los representantes (sectoriales y políticos) de toda la sociedad. De esta manera, no existe posibilidad de avanzar en una negociación sin que la misma no esté **abierta a la crítica** de los principales actores de la sociedad. Esta restricción no sólo evita abusos de poder a partir de las asimetrías existentes en la distribución de la información, sino que obliga a los participantes a actuar con una racionalidad y un compromiso más desarrollado.

²⁰¹ Básicamente con la caída del marxismo como paradigma alternativo de la forma de producción capitalista.

²⁰² Por ejemplo en Rafaela los empresarios no querían aparecer en la esfera pública y tenían reticencias por dos motivos: porque no sabían qué iba a salir de lo que se discutía, y porque dudaban que se lograran resultados concretos de lo trabajado. Como vemos, es difícil la salida de una racionalidad marcadamente estratégico-instrumental y no dialógica.

De esta manera se podría salir, aunque sea parcialmente, del **dilema de hierro de la clase política** que, por un lado no tiene márgenes de acción en virtud de un *Estado cada vez menos operativo* frente al poder sistémico de *agentes económicos transnacionalizados*, pero por otro debe hacerse **responsable políticamente frente a la sociedad 'como si' fuera un actor autónomo de decisión**²⁰³. Así, la articulación público-privada dota al Estado de mayores recursos para la acción, tanto en un sentido material como de capacidad simbólica para la acción (en el sentido de poder diagnosticar y planificar con mayor eficacia).

Pero volviendo al eje central, debemos decir que el **modelo concertacional** se estructura sobre dos pilares que se re alimentan mutuamente:

1. El *poder político* que permite una cierta re legitimación de la clase política a través de un nuevo reconocimiento entre la sociedad civil y el Estado.
2. La lógica del *acuerdo* que se lleva a cabo a través de la implementación de proyectos concretos que permitan una responsabilización creciente de los agentes de la sociedad civil sobre las cuestiones públicas.

Así, el modelo se basa en un *diálogo instrumental entre los sectores sociales que representan sus intereses*, pero a la vez se estructura en un modelo de deliberación-decisión que posibilita tentativamente una *re legitimación de la clase política como 'eje' de los acuerdos posibles*.

Por último, dentro del continuo de modelos alcanzamos el grado máximo de expansión de los escenarios de deliberación posibles dentro del marco de la aplicación de la Planificación Estratégica: nos referimos al **modelo consensual**. Este modelo, a diferencia del anterior que hace hincapié en la articulación entre sectores y el establecimiento de acuerdos, da un paso más dentro de una esfera ética. Podríamos decir que en este caso el Plan Estratégico se orienta a la **construcción de un ágora ético-político de deliberación**, donde no sólo está presente una articulación entre los actores sociales y el necesario reconocimiento entre ellos, sino que existen ciertos límites u obligaciones normativas que restringen la autonomía de acción de los agentes. El establecimiento de determinadas reglas públicas (tanto pragmáticas del lenguaje, vía la búsqueda del consenso a través de la argumentación, como vía institucional-legal) impone a la dinámica de interacción de los actores un poder normativo diferente al poder político del reconocimiento que destacamos en el modelo anterior. Es justamente este **poder normativo** el que contribuye a la construcción de una ética-política en el marco de la aplicación del Plan Estratégico.

Para explicar esta dimensión ética distintiva de este modelo, debemos volver a nuestras hipótesis en torno a la **articulación de los mecanismos instrumentales y los argumentativos**. Allí vemos que la *mayoría de los compromisos o acuerdos se basan en una función que articula la fuerza negociadora de las partes y la justeza de las apelaciones normativas imparciales*. Este mecanismo tiene la virtud de regular los

²⁰³ Su **paradoja** parece resumirse en el temor de caer en la siguiente profecía auto cumplida: si acepta su limitación en cuanto márgenes para la acción política, a favor de la transparencia del juego de poder democrático, necesariamente va a verse restringida aun más su capacidad de acción ya que, ¿para qué darle poder a un sector que no decide nada? Así es que la clase política pendula entre sincerar en parte la situación, apelando a *reflotar su capacidad de iniciativa básicamente política, y negar este tipo de relación*, reservándose para sí el rol de 'puente' entre los intereses sectoriales reales de la sociedad y la esfera público-ciudadana 'abstracta'. Este último tipo de función se lo puede llamar más sencillamente: *gerenciador de los intereses sectoriales y responsable político ejecutivo frente a la ciudadanía o a la esfera pública juzgante*.

comportamientos de los actores, permitiendo que se iteren sus intercambios eludiendo la táctica de presión pura. Este planteo destaca la **existencia e internalización de ciertas normas** (o cuanto menos la legitimidad pública de las mismas) más allá de su **manipulación instrumental puntual**. Dado que el *repertorio de normas a apelar instrumentalmente siempre es limitado*, los posibles ensambles argumentativos a los intereses en disputa son dificultosamente articulables. Es finalmente el concepto de **regla pública**, como cristalización de la constricción del manipulador a ciertas obligaciones, el que queremos destacar. Estas reglas, como ya dijimos, pueden ser tanto vía *pragmática del lenguaje*, a través de la obligatoria búsqueda de los consensos vía deliberación argumentativa (en este caso las deliberaciones y las decisiones deben encontrarse siempre sometidas a una crítica abierta e irrestricta por parte de la ciudadanía), como a través de ciertos *compromisos políticos o estatutos legales* que no pueden ser modificados dentro de la dinámica de funcionamiento del Plan Estratégico (la normativa arribada mediante acuerdos limita, de allí en adelante, objetivamente la arbitrariedad de las decisiones de los agentes).

Pero aún dentro de este modelo, nuestra conclusión no pretende ser exigente (bajo el modelo habermasiano) en torno al **procedimiento deliberativo**. En este sentido, debemos tener en cuenta que los Planes Estratégicos pueden funcionar como escenarios de argumentación, aunque potencialmente presos de la **imposición de una retórica persuasiva** (por ejemplo del Ejecutivo) que 'cierre' las deliberaciones. Pero en este caso consideramos que al mismo tiempo debe existir una apertura crítica que habilite a un **control público-pragmático de los actores sociales sobre las decisiones políticas**.

Así, el carácter abierto de la argumentación puede favorecer al establecimiento de ciertas normas, aun cuando sean utilizadas de una manera absolutamente estratégica. Se trata de los **límites normativos que el juego institucional propone a la deliberación mediante el intercambio de argumentos** atenedos al reconocimiento de dichas reglas legítimas. De esta manera, la obligación de 'meterse en regla' (Bourdieu, 1994) se dirige siempre a un background normativo de justicia-derecho que, aún cuando no sea imperativo, opera relativamente 'como si' lo fuera a partir del **control público que se ejerce sobre los actos del lenguaje de los actores**²⁰⁴.

²⁰⁴ Este tipo de prácticas de anclaje normativas tiene lugar básicamente en el **diseño del Plan Estratégico**. Allí los actores contra argumentan en pos de la construcción del proyecto colectivo de ciudad que comparte toda la comunidad. Arribar a este consenso es necesariamente un proceso de deliberación abierta que obliga a escuchar la mayor cantidad de voces.

CARACTERIZACIÓN TEÓRICA DE LOS MODELOS DE DELIBERACIÓN

Modelos Variables	TECNOCRÁTICO	CONCERTACIONAL	CONSENSUAL
<u>Ejes de implementación del Plan</u>	Liderazgo convocante del Ejecutivo local (sea carismático y/o técnico político)	Co gestión. Articulación del sector público y el privado	Construcción de las Metas comunitarias a largo plazo por todos los actores y la ciudadanía
<u>Función sistémica (outputs)</u>	Viabilidad de políticas públicas estables y aceptadas por las organizaciones sociales	Maximizar los acuerdos sociales incrementando los recursos y responsabilidad de los actores con la cuestión pública	Construcción de proyectos de índole comunitaria, bajo la lógica irrestricta del Interés Común
<u>Arena política de la deliberación</u>	<i>Centralizada:</i> -Intendencia y organizaciones más activas o afines clientelaramente	<i>Modelo de 3 patas:</i> -Intendencia (público-estatal) -Empresas (privado) -Organizaciones (público-social) (preeminencia del vínculo público-privado)	<i>Policéntrico:</i> -Intendencia -Agentes económicos -Actores sociales -Ciudadanía crítica (equilibrio horizontal en torno a la argumentación)
<u>Lógicas preponderantes dentro de la deliberación</u>	Política del estado local	Articulación entre la económica de mercado y la política del Estado y la sociedad civil	Articulación entre la norma, la sociedad (política y civil) y la subjetividad personal
<u>Poder influyente en las decisiones de políticas públicas</u>	<i>Autoridad soberana:</i> límite de la deliberación a través de la construcción de la agenda (autonomía relativa)	<i>Articulación entre actores:</i> -mediante acuerdos estratégicos de interés -mediante el reconocimiento político entre sectores (autonomía balanceada entre actores)	<i>Normativo:</i> Control público mediante límites legales y bajo una ética del discurso (susceptibilidad irrestricta a crítica) (restricción a la norma)
<u>Finalidad política</u>	Re legitimación del sistema político Soporte de la gestión	Re construcción de un ágora política de intereses (concertación político-económica)	Construcción de un ágora ético política

<u>Grado de apertura de la deliberación</u>	Restringido a decisiones del iniciador del proceso (liderazgo ejecutivo). Veto parcial a la gestión (a puertas cerradas).	Restringido a equilibrio de intereses de los actores intervinientes. Veto mutuo entre actores (a puertas cerradas o abierta según los acuerdos).	Irrestricta a todas las críticas que puedan plantear los actores sociales, económicos o públicos. Control público mediante una crítica abierta o una discusión argumentativa a puertas cerradas.
<u>Modelo de deliberación</u>	Basada en la <i>fuera de la decisión soberana</i> . (con un estándar de publicidad más alto al modelo burocrático)	Co participada basada en la <i>fuera de negociación</i> de los sectores políticos y/o económicos.	Basado en la <i>fuera argumentativa</i> de cualquier participante del Plan.

Pero, desde las experiencias concretas de Planificación Estratégica, queremos indagar cuál es la influencia del poder normativo sobre las dos esferas propias de los dos modelos anteriores. En otros términos, ¿qué agrega la cuestión ética a la deliberación pública dentro de los Planes Estratégicos? ¿Qué obligaciones distintivas le opone a los otros modelos de deliberación?

3- APORTES NORMATIVOS DE LOS MODELOS

En este apartado, como conclusión general de nuestro estudio de casos de Planificación Estratégica, trataremos de ponderar los **efectos prácticos más relevantes en relación con la deliberación y decisión sobre los problemas locales**, a partir de la aplicación de cada uno de los modelos. Se trata de pensar qué aportes normativos u obligaciones agrega al proceso de deliberación, planificación y gestión, el desarrollo práctico de cada uno de los modelos.

Haciendo referencia al primer modelo, donde la **decisión tecnocrática** es la que tiene preeminencia, la introducción de la esfera ética, la apertura del debate, la constrictión a ciertas reglas de juego institucionales que ya son un compromiso del Estado local con la ciudadanía, obliga a la gestión a presentar su **toma de decisión de forma racionalmente inducida**. Más allá de la coerción pública que conlleva la autoridad del Estado y sus órganos administrativos, esto implica que su decisión se encuentra supeditada al juicio político de la ciudadanía por sus actos de gobierno. Por ende el sustrato de su accionar deberá estar basado también en una **fundamentación racional de sus actos**, a pesar de que en muchos casos 'logren' sus cometidos (en tanto una eficaz articulación medio-fin) mediante los instrumentos de poder burocrático. En suma, si aceptamos esta incidencia sobre el accionar de la clase política, deberemos aceptar que existe (aunque sea idealmente) un poder normativo.

Lo mismo ocurre con el segundo modelo, el del **acuerdo estratégico-instrumental** entre los sectores sociales y públicos. Frente a un modelo de interrelación donde tiende a imponerse la fuerza de negociación de los actores, el poder normativo agrega 'controles cruzados' entre los mismos a partir de la **visibilidad de ciertas decisiones** que antes se restringían a la discusión sectorial, y de la necesidad de re articular las **estrategias particulares dentro del juego argumentativo**. Esto implica transformar su estrategia de reivindicación sectorial en una de argumentación racional de sus intereses en una asamblea de la ciudad (por ejemplo, Consejo Ejecutivo del Plan Estratégico). Allí necesariamente deberá comenzar a tener en cuenta no solamente los otros intereses, sino la **cuestión pública en general**, ya que para convencer a todos debe poder transformar su interés particular en un interés común, lo cual es una gimnasia no muy desarrollada para los actores sociales.

Finalmente, podríamos decir que el tercer modelo consensual introduce múltiples diferencias sobre la deliberación concertacional:

- ↔ Se acepta el **mecanismo argumentativo** por el cual se debe demostrar que el fomento o apoyo a sus intereses favorece al *interés general o bien común*²⁰⁵.
- ↔ Se **atenúan los poderes de-facto** desde el momento en que se los obliga a argumentar racionalmente su proyecto o idea. Esto implica que dentro del debate racional de ideas existe una cierta *horizontalidad mediante la cual todos son capaces de argumentar y contra argumentar sobre determinado proyecto*. El relativo equilibrio se basa en que todos se encuentran sujetos a un mismo mecanismo de imposición de un proyecto, lo cual permite a las organizaciones con menor fuerza de negociación ejercer una influencia relativamente mayor.
- ↔ Se toma **conciencia pública de las estrategias**, antes privadas-económicas o secreto-burocráticas, *con las que los actores sociales y el Estado planifica la gestión de toda la ciudad*. De esta manera se robustece la **esfera pública de información** y, por ende, se dota de **juicio crítico a la opinión pública**.

²⁰⁵ Este tipo de ligazón es fundamental ya que permite arraigar a la esfera económica con la política. En tiempos donde los agentes económicos se autonomizan sistémicamente en la órbita transnacional, un anclaje con el territorio es fundamental para poder darle un sentido político a su participación en la comunidad.

APORTES DE LOS MODELOS DELIBERATIVOS A LA APERTURA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Modelos Tareas de la gestión pública	TECNOCRÁTICO	CONCERTACIONAL	CONSENSUAL
<u>Toma de decisión (construcción de la política pública)</u>	Justificación de los actos de gobierno desde criterios de racionalidad públicos	Visibilidad de las decisiones públicas del Ejecutivo	Mecanismo argumentativo como sistema de decisión; convencer mediante razones (ni imposición de fuerzas de negociación ni discrecionalidad de acción del Estado)
<u>Articulación de actores (sectores público y privado)</u>	Veto parcial de los actores participantes??..(1)	Control cruzado desde las estrategias de los actores participantes	Moderación de los poderes de-facto; poder horizontal entre los actores de la deliberación (no jerarquización de actores)
<u>Configuración de una idea de Bien Común (Metas comunitarias)</u>		Construcción parcial de un Interés General desde la articulación de intereses particulares??..(1)	Conciencia pública de las estrategias y proyectos, a través de la apertura de la información y el juicio crítico de la opinión pública

(1) Influencia parcial del modelo en la tarea específica de la gestión pública.

4- CONCLUSIONES E INTERROGANTES FINALES

Así como al principio de las conclusiones considerábamos que existen **factores restrictivos** a la implementación 'real' de los Planes Estratégicos en las ciudades: *la situación socio-económica, los problemas jurisdiccionales, los problemas de escala y recursos del entramado social de cada ciudad*; en relación con el establecimiento de los diferentes tipos de modelos deliberativos, consideramos que una variable política que se presenta como determinante es el **estilo de gestión** del Ejecutivo municipal que haya emprendido el proceso.

Desde la experiencia concreta, vemos que ninguno de los casos (Rosario, Rafaela y Sunchales) responde estrictamente a los modelos propuestos anteriormente. Pero, como en todo **esquema tipológico**, se puede ubicar los casos en cada uno de ellos de manera tendencial:

Rosario es el caso que responde al **estancamiento** del Plan por factores políticos externos e internos. No obstante los mismos problemas del Plan nos permite ver la tendencia **tecnocrática** a partir de la cual el Plan prácticamente no salió de las esferas de la gestión.

Rafaela se estructura básicamente en torno del modelo **concertacional**, haciendo hincapié en la sólida articulación de la sociedad civil, ulterior vinculación público privada. Pero también tiene rasgos del modelo **tecnocrático** en virtud del sesgo que tiene la Intendencia que lleva adelante el proceso. Y por último, tampoco se puede decir que no tenga rasgos del modelo **consensual**, ya que en las primeras instancias de construcción del proyecto hubo instancias de participación donde los actores deliberaban de una manera abiertamente argumentativa.

Sunchales responde más al modelo **tecnocrático** a partir de la fuerte impronta que le imprime el Ejecutivo al proceso. En este caso el desafío es poder articular el modelo **concertacional**, ya que la región tiene serias dificultades para articular a los distintos actores sociales (sea por falta de recursos o por exceso de envergadura de los mismos). El modelo **consensual**, aparece de manera restringida, pero la aplicación de la metodología intenta crear en las comisiones escenarios de intercambio argumentativos que se ven restringidos en muchos casos por una asimetría en la distribución de recursos materiales y, fundamentalmente, simbólico de los actores.

CLASIFICACIÓN DE LOS CASOS DENTRO DE LOS MODELOS DELIBERATIVOS SEGÚN LAS ETAPAS DEL PROCESO

Modelos Etapas del Plan	TECNOCRÁTICO	CONCERTACIONAL	CONSENSUAL
<u>Pre diagnóstico</u> <u>(Información</u> <u>general)</u>	Rosario Rafaela Sunchales		
<u>Diagnóstico</u> <u>(establecimiento de</u> <u>F.O.D.A. y Metas</u> <u>comunitarias)</u>	Rosario Sunchales(2)	Rafaela(2) Sunchales(1)	Rafaela(1) Sunchales(2)
<u>Lanzamiento del</u> <u>Plan (Acto</u> <u>Fundacional)</u>		Rosario Sunchales	Rafaela
<u>Priorización de</u> <u>proyectos (Talleres</u> <u>de Líneas</u> <u>Estratégicas)</u>	Rosario(1) Rafaela(2)	Rosario(2) Rafaela(1) Sunchales	
<u>Implementación de</u> <u>proyectos</u> <u>(Comisiones de</u> <u>Proyectos)</u>	Rafaela(2) Sunchales(1)	Rafaela(1) Sunchales(2)	
<u>Evaluación y crítica</u> <u>(Comisión de</u> <u>Línea)</u>	Rafaela Sunchales		

Prioridad en los casos fronterizos: (1) primera instancia
(2) segunda instancia

Ver la información sobre los casos en Capítulos II y III de la Sección 4

Hemos visto que existen múltiples factores (competencias jurídicas, recursos, capacidades técnicas, articulación con la sociedad civil) que restringen la 'expansión' de los escenarios deliberativos. Pero en estos casos consideramos que es la **voluntad política** el factor definitorio en relación con la apertura de un proceso de

democratización de la decisión ejecutiva. Por ello, justamente son los estilos de gestión los que aparecen como una variable-obstáculo en relación con la apertura del proceso de decisión y planificación local.

En términos generales lo que observamos es que el modelo de gestión *burocrático-partidario* se está 'reconvirtiendo' (en los casos más exitosos de P.E.) a través de la aparición de una *nueva dirigencia técnico-política* capaz de liderar estos nuevos modelos de gestión. De esta manera, la apertura del escenario deliberativo se encuentra restringida (o controlada) a través de una nueva clase estamental. El mismo Ejecutivo que abrió este proceso puede cercenarlo en tanto restringe o habilita ciertos temas en la agenda de discusión. No obstante, a través de esta metodología novedosa, de los mecanismos de participación ciudadana, de una articulación con la sociedad civil, está *legitimando sus políticas* de cara a la población. Por consiguiente, está claro que este proceso potencia la gestión, pero no necesariamente construye un ágora política nueva. Como vimos, en el mejor de los casos existe una apertura instrumental a la concertación entre actores sociales (fundamentalmente económicos) que se encuentran interesados en la generación de determinados proyectos.

Así, como conclusión, podemos decir que observamos una tendencia de las experiencias de Planificación Estratégica a '**detenerse**' en el **Modelo Tecnocrático**. Reconocemos que en algunas experiencias, en el comienzo de la planificación, la ciudadanía en general y los actores sociales en particular participan entusiasmados en pos de la construcción de un nuevo proyecto de ciudad. Pero en el devenir del proceso, las representatividades de los actores que participan en los Planes son altamente discutibles. Por allí es por donde se 'filtran los controles' sobre la dinámica del Plan.

No obstante sería injusto no reconocer que, aún este modelo Tecnocrático, se trata de un proceso deliberativo donde una gran cantidad de cuestiones políticas cobran luz pública, que el '*standard de publicidad*' de las cuestiones socialmente relevantes se eleva. Esto impide que el Ejecutivo actúe con discrecionalidad, y habla de una relativa apertura del proceso decisonal, aunque no la podamos llegar a concebir como una deliberación pública sin restricciones. Además, como ya hemos dicho, la capacidad y eficiencia de la gestión mejora, con todas las consecuencias que ello tiene sobre el ámbito local. Pero como este trabajo no apunta a cuestiones meramente de desarrollo local, por ello es que ponemos el *ojo crítico* sobre la existencia 'real' de un escenario de deliberación, sobre la 'real' democratización de las decisiones de la gestión.

Sintetizando, podríamos afirmar que las experiencias de P.E. se mueven en la mayoría de los casos bajo el modelo Tecnocrático, teniendo un relativo control a través de los sectores económicos y sociales que forman parte del proceso de deliberación-decisión. La construcción del escenario deliberativo, dentro de las experiencias de P.E., se podría graficar como **un balance entre el Modelo Tecnocrático y el Concertacional, con una preeminencia del primero sobre el segundo**. Esto implica que la combinación más viable resulta ser la articulación entre *una nueva dirigencia política y los sectores más dinámicos de la región*. Existen proyectos donde se extiende el Plan más allá de este modelo, pero no dejan de ser casos puntuales o no tan relevantes. El modelo Consensual sólo se manifiesta en determinadas instancias políticas: en la primera etapa de construcción del consenso comunitario que dé inicio al proceso o cuando las cuestiones que se encuentran en la agenda no son relevantes políticamente.

En adelante, creemos que resulta más importante seguir indagando sobre los mecanismos de *apertura y cierre de los debates*, que pueden instrumentar tanto el

Ejecutivo como alguno de los sectores interesados, que dejarse llevar por la *idílica meta original del consenso*. En alguna medida, avanzar en esta interrogación sería preguntarse si la nueva ágora política pregonado por la metodología no se convierte, en la práctica, en una deliberación dentro de las 'cuatro paredes de la Municipalidad'.

En este sentido, para finalizar, es necesario interrogarse una vez más acerca de la **noción de consenso** en el marco del desarrollo de los Planes Estratégicos. En muchos casos la búsqueda del consenso se transforma en una *palabra mágica*: "mediante el Plan Estratégico se ha llegado al **consenso** sobre tal cuestión", dicen los gestores de los acuerdos, pero habría que preguntarse si todos los actores involucrados en la cuestión participaron, si ese consenso se mantiene en el tiempo, si no se logró mediante la imposición del criterio de alguna de las partes, etc.

Anteriormente la 'fantasía' de un conflicto inminente que entorpecería la gestión de la política pública impedía la articulación entre los actores sociales y públicos. Fue mérito de la metodología estratégica el permitir ver que dicha articulación no entorpecía la gestión sino que, por el contrario, la podía potenciar. Pero actualmente vemos que, como consecuencia de la aplicación del Plan Estratégico como metodología de generación de acuerdos, a veces existe un **desplazamiento del temor al conflicto**. Dentro de este modelo institucional de generación de acuerdos y consensos, observamos que puede existir un apresuramiento importante por '**cerrar problemas**' alrededor de supuestos consensos de forma de no abrir potenciales conflictos. Y esto implica un problema potencialmente más grave que el anterior modelo, ya que se tiende a **negar el conflicto** como tal, a disolverlo por detrás de las estructuras de búsqueda de consensos²⁰⁶.

Muchos teóricos de la democracia (Rancière, 1996; Lyotard, 1991; Laclau, 1993) plantean que la procura de acuerdos y/o consensos no debe cerrar la posibilidad de expresión del **disenso**. Estrictamente, estos plantean que el conflicto nunca desaparece, que siempre potencialmente está por manifestarse, y que los modelos consensuales no pueden absorberlo bajo ninguna forma de acuerdo. Incluso en los casos donde no se lo vea en virtud de todos los consensos que se le 'acumulan por encima'. La cuestión sería dar **espacio para el disenso**, aunque este sea siempre incierto y no pueda ser reabsorbido ni aún dentro de la categoría de 'disensos aceptables'. En última instancia, lo que se tendría que aceptar es que los conflictos no desaparecen porque se aplique una metodología que supuestamente los canaliza (aunque no los resuelva), sino siempre hay algo que queda 'por fuera' de los acuerdos concretos (aunque sean consensuales), y que este es el disenso posible (aunque no pueda manifestarse como tal).

Creemos que los conceptos que propusimos a partir de los modelos Tecnocrático, Concertacional y Consensual, pueden aportar a distinguir los 'límites reales' que se abren en los distintos procesos de Planificación Estratégica en torno a la deliberación pública y la resolución de conflictos. Insistimos en que no es posible transformar las

²⁰⁶ Otro interrogante es la intervención de otro actor dentro de la deliberación pública: la **Justicia**. Esto abriría otro tipo de lógica deliberativa dentro del Plan. Demostraría que la **lógica de la voluntad popular** no es la única y que puede haber otro tipo de intervención pública. Esto altera a los que pregonan la legitimidad democrática de la decisión de los actores sociales, frente a la cual la Justicia no tiene nada que agregar. Pero tratándose de cuestiones de intereses difusos, la participación de la Justicia es un elemento más dentro de la lógica deliberativa. Con la participación de la Justicia, se obliga a los actores y al Plan mismo a exponer de otra manera sus argumentos públicos. La intervención del Poder Judicial como una instancia más de la construcción de la deliberación despliega toda una cadena de consecuencias que no se pueden medir en el marco de una estricta aplicación metodológica de un Plan Estratégico.

experiencias de P.E. en un mecanismo que de por sí resuelve consensualmente los conflictos. Por el contrario, como vimos, esto ocurre en un número muy limitado de situaciones. Por ende creemos que es necesario tener una visión realista de las provisorias soluciones que puede aportar la implementación de un Plan Estratégico; además de asumir que el conflicto es inevitable²⁰⁷, más allá de las formas a través de las cuales se lo quiera canalizar. En resumen, lo que intentamos con este trabajo es tratar de observar de una manera crítica una herramienta de gestión que no podrá resolver los problemas sociales desde las buenas intenciones de los slogans con los que se promueve.

²⁰⁷ Por ejemplo en Rafaela hubo una protesta de desempleados que no están dentro del Plan, dando cuenta que no son procesables todos los problemas sociales.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Ackoff Russell, L.** Un concepto de planeación de empresas, Limusa, México, 1994
- Albuquerque, F.** Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local, Dirección de desarrollo y gestión local, mimeo, 1997
- Alstchul, C; Fernandez Longo, E.** Todos ganan: claves para la negociación estratégica en los ámbitos personal y laboral, Paidós, Buenos Aires, 1992
- Anderson, B.** Comunidades imaginadas, FCE, 1993
- Anscombe, E.** Intención, Paidós, Barcelona, 1995
- Apel, K.** Una ética de la responsabilidad en la era de la ciencia, Almagesto, Buenos Aires, 1992
- Arendt, H.** Crisis de la república, Taurus, Madrid, 1973
- Arendt, H.** La condición humana, Paidós, Barcelona, 1993
- Arendt, H.** La vida del espíritu, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994
- Arendt, H.** Labor, trabajo y acción, en De la historia a la acción, Barcelona, Paidós, 1996
- Aristóteles.** Ética nicomaquea, Porrúa, México, 1994
- Arocena, J.** Desarrollo local, Caracas, Nueva Sociedad, 1995
- Arocena, J.** Políticas locales, innovación y desarrollo, III Congreso del CLAD, mimeo, 1998
- Arroyo, D.** Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Balibar, E.** Les frontières de la démocratie, La Découverte, Paris, 1992
- Bifarello, Compostrini, Díaz y otros.** Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario, III Congreso Nacional de C.Política, mimeo, 1997
- Bourdieu, P.** Cosas dichas, Gedisa, Barcelona, 1993
- Bourdieu, P.** Raisons pratiques, Seuil, Paris, 1994
- Boyer, A.** Le partage de l'intention, en Les limites de la rationalité (Dupuy et Dovet ed.), La Découverte, Paris, 1997
- Bratman, M.** Intention partagée et obligation mutuelle, en Les limites de la rationalité (Dupuy et Dovet ed.), La Découverte, Paris, 1997
- Bratman, M.** Shared intention, en Ethics 104, 1993
- Cassirer, E.** El mito del Estado, México, FCE, 1993
- Cefai, D.** Les cadrages de l'action collective. Définitions et problèmes, en Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques, Raisons Pratiques, EHESS, Paris, 2000
- Cincunegui, M.** Descentralización y democracia, mimeo, 1995
- Clarke, S.** The new localism, en The new localism, Goetz, Clarke (comp), Sage publ, California, 1993
- Colaiacovo, J.L.** Técnicas de negociaciones. Texto y Aplicaciones prácticas en el campo Internacional, Cabicieri, Rio de Janeiro, 1987
- Coraggio, J.L.** Descentralización, el día después..., UBA, Buenos Aires, 1997
- Coraggio, J.L.** ¿Competir por el capital o competir por la gente?, Sentidos alternativos de la planificación estratégica metropolitana, mimeo, UNGS, 2001
- Coser, L.** Las funciones del conflicto social, FCE, México, 1961
- Davidson, D.** Essay on actions and events, Oxford, 1980
- Delgado, I, y otros.** La emergencia del liderazgo local en España: los nuevos protagonistas del proceso de descentralización local, III Congreso Internacional del CLAD, mimeo, 1998

- Díaz, C.** *El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Dowbor, L.** *Da globalizacao ao poder local: a nova hierarquia dos espacios*, en A reivenciao do futuro, Marcos Cezar de Freitas (comp), Cortez, SP, 1996
- Elster, J.** *Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes*, en Revue Francaise de Science politique No 44, Paris, 1994
- Elster, J.** El cemento de la sociedad, Gedisa, Barcelona, 1997
- Elster, J.** Tuercas y tornillos, Gedisa Barcelona, 1996
- Elster, J.** Uvas amargas, contra la subversión de la racionalidad, Península, Barcelona, 1988
- Escandell, Grillo, Arango.** *Municipio y desarrollo local: ¿opción o destino?*, III Congreso Nacional de C.Política, mimeo, 1997
- Fernández de Luco, M.** *Plan estratégico*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Fisher, R; Ury, W; Patton, B.** Sí?de acuerdo. Como negociar sin ceder, Norma, Barcelona, 1995
- Foucault, M.** Microfísica del poder, La piqueta, Madrid, 1992
- Freund, J.** *De la crisis al conflicto*, en El concepto de la crisis, Megalópolis, Buenos Aires, 1979
- Freund, J.** Sociología del conflicto, Fundación Cerien, 1987
- Galland, B.** *El origen de la noción de 'participación' en la planificación urbana*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- García Canclini, N.** Consumidores y ciudadanos, México, Grijalbo, 1995
- García de la Cruz Herrero, J.** *La defensa de intereses frente a las autoridades públicas: ¿acción colectiva o acción individual?*, en Revista española de investigaciones sociológicas, Madrid, 1995
- García Delgado, D.** *Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Giddens, A.** Consecuencias de la modernidad, Alianza, Madrid, 1994
- Goetz, E.** *The new localism from a cross-national perspective*, en The new localism, Goetz, Clarke (comp), Sage publ, California, 1993
- Habermas, J.** Conciencia moral y acción comunicativa, Planeta Agostini, Buenos Aires, 1994
- Habermas, J.** Facticidad y validez, Trotta, Madrid, 1998
- Habermas, J.** *Observaciones sobre el concepto de acción comunicativa*, en Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos, Cátedra, Madrid, 1982
- Habermas, J.** Problemas de legitimación del capitalismo tardío, Amorrortu, Buenos Aires, 1995
- Habermas, J.** Teoría de la acción comunicativa, Taurus, Madrid, 1990
- Henderson, B.** *The nonlogical strategy*, en Corporate strategy, M.A.Abt Book, Cambridge, 1979
- Hopenhayn, M.** Ni apocalípticos ni integrados, FCE, México, 1994
- Kliksberg, B.** *Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas*, en Pobreza: un tema impostergable, Kliksberg (comp), México, FCE, 1993
- Koselleck, R.** Futuro pasado, Paidós, Barcelona, 1993
- Kullock, D.** *Hacia nuevas formas de planificación urbana*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- Laclau, E.** Emancipación y diferencia, Ariel, Buenos Aires, 1995

- Laclau, E.** Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo, Nueva Visión, Buenos Aires, 1993
- Lechner, N.** *Tres formas de coordinación social*, en Revista de la CEPAL, 1997
- Lefort, C.** *Democracia y representación*, en La sociedad contra la política, Piedra libre, Montevideo, 1993
- Lefort, C.** La invención democrática, Nueva Visión, Buenos Aires, 1990
- Lewicki, R; Litterer, J.** Negotiation, Irwin, Homewood, 1985
- Lifchitz, R.** *Planificación y estrategia: la experiencia de Rosario*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Lytard, J.F.** La diferencia, Gedisa, Barcelona, 1991
- Madoery, O.** *Capacidades territoriales para el desarrollo*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Madoery, O.** *Capacidades territoriales para el desarrollo. El caso del área metropolitana del Gran Rosario*, III Congreso Internacional del CLAD, mimeo, 1998
- Manin, B.** *Volonté générale ou délibération?* in Le Débat, La délibération politique, No 33, Paris, 1985
- Mascareño, C.** *Globalización, Estado nación y territorialidad: dilemas y tendencias*, III Congreso Internacional del CLAD, mimeo, 1998
- Matus, C.** Adiós, señor presidente, Pomaire, Caracas, 1987
- Matus, C.** Planificación, libertad y conflicto, PNUD, 1985
- Mautone, A.** *Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del PER*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- McAdam, D.** Political process and the development of black insurgency, University of Chicago press, Chicago, 1982
- Milbert, I.** *La planificación urbana: instrumentación y límites*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- Mintzberg, H.** El poder dentro y alrededor de las organizaciones, Prentice Hall, 1989
- Muldoon, B.** El corazón del conflicto, Paidós, Barcelona, 1998
- Naishtat, F.** *Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público*, en Filosofías de la Ciudadanía (Naishtat, Villavicencio, Vermeren, comp), Rosario, 1999
- Naishtat, F.** *Por una filosofía de la acción colectiva*, en Agora No6, Buenos Aires 1997
- Nietzsche, F.** La gaya ciencia, Editores mexicanos unidos, México, 1994
- Nietzsche, F.** La genealogía de la moral, Madrid, Alianza, 1995
- Nietzsche, F.** Sobre verdad y mentira, Tecnos, Madrid, 1996
- Nudler, O.** *Visiones del mundo, metáforas y resolución de conflictos*, en Mediación año 4 No5, Libra, Buenos Aires, 1995
- Nun, J.** La rebelión del coro, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988
- O'Donnell, Guillermo.** ¿Democracia delegativa? Montevideo, Cuadernos del CLAEH No 61, 1992
- Olson, M.** La lógica de la acción colectiva, Limusa, México, 1992
- Ortiz, R.** Cultura e modernidade, Brasiliense, San Pablo, 1991
- Ortiz, R.** *La mundialización de la cultura*, en De lo local a lo global, México, UNAM, 1994
- Osborne, D y Gaebler, T.** La reinención del gobierno, Barcelona, Paidós, 1995
- Oszlak, O.** La formación del Estado argentino, Buenos Aires, Ed.Belgrano, 1985
- Oszlak, O y O'Donnell, G.** *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación.*, en Revista Venezolana de Cs Sociales, 1990
- Petit, J.L.** *L'action intentionnelle*, en Les formes de l'action, (Pharo et Quéré ed.), EHESS, Paris, 1990

- Pirez, P.** *Gestión y planificación de la ciudad. Agentes y procesos*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- Ranciére, J.** *El desacuerdo*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1996
- Renan, E.** *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*, Madrid, Alianza, 1987
- Resse, E y Catenazzi, A.** *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local*, mimeo, 1998
- Resse, E.** *El Plan Estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad*, en Políticas públicas y desarrollo local, Venesia (comp), IDR, Rosario, 1998
- Ricoeur, P.** *Hermenéutica y acción*, Docencia, Buenos Aires 1985
- Ricoeur, P.** *Si mismo como otro*, Siglo XXI, México, 1996
- Robirosa, M.** *Planificación*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- Robirosa, M.** *Turbulencia y planificación social*, UNICEF, Buenos Aires, 1990
- Rodríguez Larreta y Straface, F.** *Planificación Estratégica Municipal, modelos participativos de gestión*, Sophia, Buenos Aires, 2000
- Rofman, A.** *Notas sobre la crisis y el Estado desde una política alternativa*, en Planificación y gestión urbana en países en vía de desarrollo, Convenio de cooperación científica FADU-EPFL, Buenos Aires, 1989
- Rosanvallon, P, y Fitoussi, R.** *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997
- Rosanvallon, P.** *Le nouveau travail de la représentation*, en Esprit, Paris, 1998
- Rosencrance, R.** *El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto*, en Doxa No16, verano 96
- Rousseau, J.** *El contrato social*, Orbis, Buenos Aires, 1984
- Schelling, T.C.** *La estrategia del conflicto*, Tecnos, Madrid, 1964
- Schmitt, C.** *El concepto de lo político*, Folios, Buenos Aires, 1984
- Schumacher, E.** *Small is beautiful*, du Seuil, Paris, 1978
- Searle, J.** *L'intencionnalité collective*, en La communauté en paroles, (H. Parret ed.), Hardaga, Bruxelles, 1991
- Segre, E.** *Globalización y modernidad*, en De lo local a lo global, México, UNAM, 1994
- Simmel, G.** *Le conflit*, Circé Poche, Paris, 1998
- Sonntag H, Arenas N.** *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza.*, Ponencia en la I reunión regional para A.L. del MOST/UNESCO, BsAs, 1995
- Tarrow, S.** *Poder en movimiento*, Alianza, Madrid, 1997
- Taylor, C.** *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 1993
- Taylor, Ch.** *La ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona, 1994
- Tecco, C.** *Innovaciones de gestión en municipio pequeños e intermedios, avances y dificultades. Reflexiones basadas en estudios de casos*, III Congreso Internacional del CLAD, mimeo, 1998
- Tilly, C.** *From mobilization to revolution*, McGraw Hill, NY, 1978
- Trocello, MG.** *El municipio, el espacio más cercano de lo público*, III Congreso Nacional de C.Política, mimeo, 1997
- Tuomela, R.** *We will do it: an analysis of group intentions*, en International Phenomenological society, Michigan, 1991
- Verón, E.** *La palabra adversativa*, en El discurso político, 1990
- Wallerstein, I.** *La reestructuración capitalista y el sistema mundo*, Conferencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 1995

- Walton y McKersie.** Teoría de las negociaciones laborales, Labor, Barcelona, 1974
- Weber, M.** Economía y sociedad, México, FCE, 1987
- Weber, M.** Ensayos sobre metodología sociológica, Amorrortu, Buenos Aires, 1993
- Wellmer, A.** Ética y diálogo. Elementos del juicio moral en Kant y en la ética del discurso, Anthropos, Barcelona, 1994
- Wittgenstein, L.** Investigaciones filosóficas, UNAM, México, 1988

MATERIALES

1. Publicaciones, revistas y libros de las ciudades de Rosario, Rafaela, y Sunchales en relación con los procesos de Planificación Estratégica.
2. Grabaciones de entrevistas a informantes claves de los Municipios (agentes administrativos) y de la sociedad civil (representantes sectoriales que participan directa o indirectamente en el Consejo del Plan).