

¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública.¹

Claudia A. Bernazza²

¿Se puede planificar el desarrollo³? La pregunta que queremos responder surge de la certeza de que el desarrollo tiene mucho que ver con el Estado, y que ambos se relacionan directamente con una voluntad social organizada por la política.

Una sociedad que comparte un territorio se hace cargo de sí misma a través de las instituciones públicas y políticas que ella misma crea. Cuando un pueblo se reconoce como tal, tanto a nivel nacional como regional o local, se vuelca a la vida pública para protagonizar su desarrollo. Cuando esto no ocurre, el desarrollo lo diseñan y actúan *otros*, que podemos definir como personas y corporaciones *interesadas en territorios que no habitan*.

Para reunir la energía social y las expectativas de los habitantes de un territorio⁴, y, finalmente, para lograr el desarrollo que anhelan... ¿qué rol le cabe al Estado? ¿y a los dirigentes políticos y sociales? Si lo único que hacen es estorbar el proceso, quizás ha llegado el momento de proclamar el triunfo de la posmodernidad, la muerte de la política y el estado de coma irreversible del Estado.

¹ Versión abreviada.

² Ingeniera Agrónoma (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Se desempeñó como Subsecretaria de la Gestión Pública y Presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (2004-2007). Actualmente es Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires.

³ Se entenderá por desarrollo la plena realización de las comunidades en el marco de los valores que sustentan como identidad y expresan como cultura. El mejor desarrollo, el mejor *futuro*, depende de cada pueblo y de cada cultura. No existe un único desarrollo posible, ni es seguro de que el mejor sea el que alcanzaron los países centrales: el desarrollo es el camino hacia el “mejor futuro” que cada comunidad define para sí (Bernazza, 2006).

⁴ El concepto de territorio que aquí se toma remite al *espacio donde podemos hallar al sujeto*. Puede tratarse de un territorio real (“los pagos de Areco”) o un ámbito de pertenencia (“los cumbieros”, “los rolingas”). (Bernazza, 2006).

Despolitizar el desarrollo, despolitizar el Estado

A fines del siglo XX, se nos hizo creer que el Estado no necesitaba de los políticos. Era una organización que debía estar bien administrada, a fin de que fuera eficaz para cobrar impuestos y brindar servicios.

Pero esta afirmación muestra rápidamente su falsedad: la elaboración del presupuesto, la ejecución del gasto público o el abandono de programas son decisiones profundamente políticas, porque cambian nuestro presente y nuestro futuro. En todo caso, los funcionarios que están al frente del aparato público deben *hacer bien la política* (Garnier, 2004) recuperando su sentido original: una actividad al servicio de un mundo más justo y más humano.

En los medios de comunicación y en los textos de muchos autores, en las mesas de café y en las mesas familiares, se destacan las fallas de los gobiernos así como de los dirigentes políticos. Con energía inusitada, los animadores de programas televisivos de gran audiencia desalientan la actividad política, mientras crecen las recomendaciones para que los “técnicos” se hagan cargo del Estado. Este mensaje esconde, indudablemente, sus propios objetivos políticos. Una sociedad desmovilizada y despolitizada, descreída de toda actividad política y sin vocación dirigencial, dejará en manos de “expertos” la gestión de su Estado. En ese escenario, los intereses de los grandes capitales se ocupan de proveer esos “expertos”, para que no le opongan resistencias a su paso. Finalmente, en una sociedad desmovilizada, los personeros de los grandes capitales serán los únicos que se sentarán en la mesa de las decisiones.

El Estado y la programación de sus acciones deben *regresar a la política*, entendida como una actividad de movilización y concertación de todo un pueblo organizado.

El regreso a la política

Bertolt Brecht⁵ alertó tempranamente sobre los peligros que acarrea la convicción de que la política nada tiene que decirles a las instituciones públicas y a la vida en sociedad:

El peor analfabeto es el analfabeto político. No oye, no habla, no participa de los acontecimientos políticos. No sabe que el costo de la vida, el precio del poroto, del pan, de la harina, del vestido, del zapato y de los remedios, dependen de decisiones políticas. El analfabeto político es tan burro que se enorgullece y ensancha el pecho diciendo que odia la política. No sabe que de su ignorancia política nace la prostituta, el menor abandonado y el peor de todos los bandidos que es el político corrupto, mequetrefe y lacayo de las empresas nacionales y multinacionales.

Benjamín Hopenhayn, integrante del equipo técnico que a fines de 1973 elaboró el Plan Trienal 1974/77 -el último de alcance nacional- reconoce que todos los participantes de aquel plan se sintieron convocados por una gran concertación política y social. Fueron expertos trabajando al servicio de la voluntad de un pueblo. A pesar de las variables internas y externas que debilitaron aquella concertación al punto de hacerla fracasar, el compromiso de los funcionarios políticos y técnicos es uno de los aspectos que Hopenhayn señala como fortaleza de la experiencia:

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

Si los sentidos religiosos están en crisis, los sentidos sociales no deberían sucumbir con ellos: **siempre vale la pena vivir por una causa.**

⁵ Bertolt Brecht (1898 – 1956).

La planificación del desarrollo local

El *desarrollo local*, como proyecto convocante para regresar a las mesas de decisión, merece un párrafo especial. El desarrollo local se puso de moda en los noventa y esto no fue una casualidad⁶.

En las experiencias locales hubo una preocupación por aplicar técnicas novedosas y participativas, pero se las difundió sin que nos diéramos cuenta que, al mismo tiempo, se debilitaba la Nación y la importancia de las provincias que la integran.

De hecho, la crisis del 2001 encontró a los municipios endeudados en dólares, y ninguno pudo resolver el problema desde los planes de desarrollo local que se habían financiado con esos mismos dólares. Se debió regresar a la Nación para pedir la pesificación de las deudas a través de una ley del Congreso, mientras el BID reclamaba sin piedad el pago de lo que se le adeudaba⁷. Una estrategia regional alineada a un **proyecto nacional** hubiera permitido no sólo afrontar de manera conjunta la situación de endeudamiento internacional, sino sostener políticas que paliaran la crisis. Pero esta posibilidad excedía y excede lo que puede hacerse desde una intendencia.

A pesar de este límite, las experiencias de desarrollo local contribuyeron a que se valorara a las municipalidades como espacios para la programación de acciones. El problema, seguramente, ha sido difundir esta fortaleza sin señalar al mismo tiempo que **no podemos despreocuparnos de la administración provincial y nacional**. Sin ir más lejos, el IVA, el impuesto a las ganancias y los ingresos brutos se pagan a la provincia y a la nación, y numerosas habilitaciones y trámites se realizan en sus oficinas sin ninguna intervención municipal.

Las cuestiones del desarrollo

El Estado tiene un rol ineludable en materia de desarrollo. Debe saberse que **el desarrollo es un derecho de los pueblos**, a la manera

⁶ Para ampliar este tema, ver Bernazza, (2004): *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa*.

⁷ Para ampliar este tema, ver Bernazza (2006): *La planificación gubernamental en Argentina*.

del derecho a la educación o al trabajo de mediados del siglo pasado (García Delgado y Molina, 2006). Si es un derecho y las condiciones no son favorables, allí debe estar el Estado.

En un continente en el que fracasaron las experiencias liberales de los noventa, debemos **volver a definir el modelo de desarrollo**. Este modelo debe anclarse en nuestra cultura y resolver nuestros problemas. Por esta razón, seguramente la inclusión de todas las personas en una dinámica productiva ocupará un lugar central. También deberá debatirse la propiedad de los recursos, la concentración y extranjerización del territorio y las razones de la pobreza y las migraciones internas hacia centros urbanos colapsados. Son los problemas de, por lo menos, la mitad de la población latinoamericana, pero, justamente, de la mitad “sin voz”. Darle voz a estas preocupaciones es responsabilidad de los dirigentes políticos y públicos, y, en consecuencia, es **un problema de Estado**.

Rescatar los valores de la comunidad latinoamericana y nacional, procesar las preocupaciones y expectativas de la población trabajadora con o sin empleo, darle cauce a los intereses del capital productivo y financiero: éste es, definitivamente, el rol de una acción política a cargo del aparato público.

Abrir mesas de diálogo para acordar valores e implementar un modelo económico y social inclusivo, obliga a la dirigencia política a revisar cada uno de los pliegos del Estado: ¿está preparada la maquinaria pública para ponerse al servicio de su pueblo? Esta pregunta debe responderla la conducción política del Estado, para que los acuerdos alcanzados no se encuentren luego con obstáculos insalvables.

Además, el logro de un acuerdo económico y social “interpela el modelo democrático institucional y ciudadano. La democracia representativa está legitimada y consolidada, pero no es suficiente, está actuante pero está, a la vez, desprestigiada. Se observa la emergencia de nuevas formas de hacer política, de acción por fuera de las instituciones y de movimientos sociales de impacto nacional (que no prestan demasiada credibilidad a las habituales mediaciones) que son deliberativas, asambleísticas y mediáticas al mismo tiempo” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 61).

La primer certeza, entonces, es que el Estado debe dejar de ser una pesada máquina jurídica para “remitir a proyectos colectivos y promover una sociedad con más esperanza” (Giraud, 2005, en García Delgado y Chojo Ortiz, 2006: 63). Por otra parte, el aparato público debe ser creativo a la hora de sumar a una dirigencia que se expresa a través de múltiples canales y modalidades.

Finalmente, necesitamos del aparato estatal para unir fuerzas con otras naciones de la región: “un proyecto nacional es al mismo tiempo de configuración de un bloque, porque efectivamente no hay un lugar en el mundo sin un bloque consistente con capacidad de generar estrategias comunes para negociar con el ALCA, la UE y otras regiones de Asia. Una construcción regional que defina un tipo de inserción en la agenda global con alguna capacidad, con alguna voz y un lugar propio en el mundo, y para plantear y cuidar los propios intereses” (García Delgado, 2003: 255).

El rol del Estado en la construcción del porvenir

Numerosos intelectuales, empresarios, funcionarios y agentes públicos asumieron que el Estado es inoperante e ineficiente por definición. Según una opinión mayoritaria, este tema no tiene solución. Así, “en numerosos cursos y actividades del Estado escuchamos frases tales como ‘esto es así y siempre será así porque es el Estado’ o ‘todo tarda más porque no somos una empresa privada’, ‘si trabajáramos en lo privado seríamos más cuidadosos’, etc.” (Ciappina, 2004: 1).

La política debe hacerse cargo de este diagnóstico y demostrar que es capaz de transformar este estado de cosas. No es cuestión de desarticular el Estado porque es ineficiente. Debe asumirse la responsabilidad política de hacerlo eficiente, porque el Estado es una herramienta (quizás la única) que permite a las mayorías acceder al bienestar que anhelan preservando su historia y su identidad.

Pero la administración pública se ha olvidado de ese objetivo inicial: hoy por hoy, es una máquina con los motores recalentados por reglamentaciones, que se ha vuelto pesada, injusta y distante. Para superar este estado de cosas, los dirigentes y funcionarios políticos deben encontrar respuestas que acerquen al Estado a su misión primaria:

alcanzar el desarrollo anhelado por un colectivo social que se reconoce como pueblo.

Para este objetivo, en un escenario de apatía y cinismo pocas veces visto, la primer responsabilidad de la acción política es fortalecer los lazos comunitarios y generar un proyecto convocante. La fragmentación experimentada en las últimas décadas, los errores propios y ajenos y las comunicaciones globalizadas tornan muy difícil esta empresa. Estamos ante una población agobiada por una historia de interrupciones y fracasos. Además, a los problemas de convivencia y a la pérdida de lazos solidarios, se suma un escenario de dependencia económica. *Debemos tener presente que, en América Latina, la liberación no es un discurso trasnochado: es la asignatura pendiente.*

Al desafío de convocar a una población descreída, se suma el desafío de gobernar el aparato público. Ya no alcanza con buenas voluntades, porque necesitamos hombres y mujeres comprometidos con la realidad en la que viven, preparados en su especialidad técnica pero también en los códigos de la política y en la convivencia y el diálogo. Estos hombres y mujeres al servicio del Estado deben estar capacitados para lidiar con la burocracia, conociendo sus normas y códigos no escritos. Lograr eludir su telaraña para volverla una criatura amigable ¿es mucho pedirle a los gestores públicos? El nuevo funcionariado no será un funcionariado “experto”, sin ideología ni opciones: será un funcionariado comprometido con su pueblo y eficaz a la hora de los trámites, capaz de politizar la técnica y tecnificar la política.

Respuestas posibles

Nuestra primera convicción, producto de la experiencia llevada adelante en la provincia de Buenos Aires a través de la Subsecretaría de la Gestión Pública y el IPAP, es que la **capacidad de gobierno** puede aumentarse. Para ello, una política prioritaria debe ser *la formación de dirigentes públicos, sociales y empresariales en materias políticas y de gestión*.

Esta formación colaborará con la expresión de **proyectos sociales y de gobierno**. Los gobernantes, a partir de los proyectos de gobierno que definan, podrán convocar voluntades y recursos. Por el contrario, la ausencia de proyectos claros y explícitos dará lugar a las peores sospechas.

Luego, la técnica pondrá a disposición del gobernante una cantidad de fórmulas para **el diálogo y la participación**: foros, asambleas, mesas barriales, gabinetes y mesas de trabajo o concertación. Los resultados de este diálogo se registrarán para alimentar los sistemas de información y diagnóstico. Y finalmente, este diagnóstico colaborará con la adecuación de las normas, con la elaboración del presupuesto y con la ejecución del gasto.

- Liderazgo para la acción

Si la acción política sustenta la gestión de lo público, su función relevante es garantizar *la expresión de un proyecto de gobierno a través de una agenda de acción estatal*. Para llevarla a cabo, el gobernante debe convocar a los *trabajadores del Estado, quienes mayoritariamente esperan poder sumarse a estos proyectos*.

El ejercicio del liderazgo permite recolectar, aunar y expresar las expectativas tanto de los empleados estatales como de la población, sumándolos al proyecto de gobierno. Sin duda, no hay técnica que pueda prescribir cómo se lidera este proceso. Del mismo modo, no existe una agenda de gobierno que logre, por sí sola, movilizar trabajadores públicos

y dirigentes sociales. Este es el campo de los líderes políticos, en el que se ponen en juego sus capacidades más propias.

El reencuentro de la política con la gestión pública necesita del *buen hacer* de la política a partir del fortalecimiento de las **capacidades de liderazgo y conducción**. La vocación política deberá fortalecerse en lo que hace a su propia naturaleza: tomar la iniciativa en la elaboración y ejecución de los proyectos y programas de gobierno, en diálogo permanente con los dirigentes sociales y los trabajadores públicos. En este sentido, podemos afirmar que *la gestión pública es el nuevo nombre de la política*.

- La organización del Estado

Otra responsabilidad ineludible de la acción política es *la organización material del Estado*. La creación o modificación de estructuras, la agilización de las tramitaciones, la mejora en la provisión de servicios y la definición de una carrera administrativa, son responsabilidades inherentes a la política.

Si un proyecto de gobierno sólo recorre la superficie del Estado y no se propone transformar su orgánica más profunda, se topará una y otra vez con leyes obsoletas que dificultan el cumplimiento de sus acuerdos y promesas.

- La estructuración de las comunicaciones

La acción política tiene la responsabilidad de comunicar el proyecto a todos los involucrados. Existen un sinnúmero de posibilidades para el diálogo, pero deben implementarse con cuidado. Las reuniones de gabinete reducido, de gabinete ampliado, las mesas de trabajo o concertación pautadas con representantes gremiales, políticos o sociales, los foros y los consejos consultivos *se implementan con entusiasmo y se abandonan con rapidez*. La falta de preparación de sus responsables o coordinadores en técnicas y dinámicas grupales colabora con la declinación de estos ámbitos cuando se desconocen los mecanismos para lograr, a partir de ellos, acuerdos o decisiones colectivas.

- El presupuesto del plan

Al igual que el resto de los recursos, los recursos materiales y financieros necesarios para la acción no son algo “dado”. El pacto fiscal forma parte de las responsabilidades primarias del sujeto político. Este pacto es dinámico, cambia con el tiempo y depende en gran medida de la apropiación por parte del conjunto de lo que el proyecto propone, por lo que adquiere especial relevancia la capacidad de movilización social.

- La innovación permanente

Una responsabilidad política de primer orden es repensar el Estado: **el sistema institucional debe adecuarse al modelo de desarrollo y a los acuerdos alcanzados**. Sin esta adecuación, los trámites serán agotadores y desalentarán las mejores intenciones.

La innovación permanente deberá formar parte de la cultura institucional. Pero esta innovación no empieza con el aumento de redes y computadoras. De hecho, muchas de las soluciones tecnológicas que el mercado ofrece pueden resultar en una *modernización excluyente* del aparato público. La innovación refiere, más precisamente, a una pregunta que las oficinas públicas deberían hacerse cada semana: **¿qué podemos hacer para que este trámite resulte más simple?**

Los procesos administrativos son engorrosos aún en programas dirigidos a paliar gravísimos problemas sociales: *pedirle al estado una silla de ruedas puede llevarnos toda una vida*. La tramitación pública no ha encontrado todavía formatos ágiles y sencillos, por lo que se deben revisar normas y rutinas naturalizadas. El enfoque de gestión por resultados aporta alguna pista, pero debe abrir debates al interior del Estado sin prejuicios contra el “empleado público”.⁸

⁸ Para ampliar este tema, ver Res. N° 16/07 de la SSGP: *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial*, y *Anteproyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo*, elaborado por la comisión redactora de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires.

- Formación para el cambio cultural

Finalmente, para el reencuentro de la política, el desarrollo y la gestión pública, debemos ir por la cultura. Carlos Matus consideraba que no había ciencia que fuera soporte de la política, ni Universidad que formase para la acción de gobernar. Por esta razón, propuso la apertura de Escuelas de Gobierno y una paciente construcción de las ciencias de gobierno. Estas escuelas debían ser capaces de formar a partir de la reflexión sobre la práctica de gestión. En la misma dirección, también recomendamos y promovemos la apertura de escuelas de formación ciudadana, porque no hay Estado relevante sin ciudadanos asumiendo activamente su rol.

En nuestro país, la Escuela Superior Peronista, así como numerosas escuelas gremiales y experiencias de educación popular dieron cuenta, hasta mediados de los setenta, de este saber. Pero la formación de funcionarios y ciudadanos que hoy se promueve a veces se reduce a una comunicación de contenidos teóricos, alejados de los problemas sociales y de los problemas de las oficinas públicas. Incluso, una actividad formativa parece jerarquizada cuando los expositores son expertos de universidades extranjeras. Los ámbitos de formación para el gobierno y la organización social deben ser ámbitos de diálogo e intercambio, cercanos y amigables, que rescaten la experiencia de los dirigentes populares y respeten la experiencia de los trabajadores estatales.

La batalla que pretendemos dar es, antes que nada, una batalla por la cultura.

La Plata, marzo de 2008

Referencias bibliográficas

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

Bernazza, Claudia (2004). “El paradigma de desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. La Plata. Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar.

Bernazza, C. (2006) *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de doctorado, FLACSO. Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar

Ciappina, Carlos (2004): “Política formativa en el ámbito público. Ejes y principios para orientar el cambio cultural en el Estado”, en *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*, La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública.

García Delgado, Daniel (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

García Delgado, Daniel y Molina, María Gabriela (2006): “Ética y desarrollo. El conflicto de las interpretaciones”, en Scannone, Juan Carlos y García Delgado, Daniel (comp.): *Ética, desarrollo y región*. Buenos Aires: Grupo Farrell, Ciccus.

García Delgado, D. y Chojo Ortiz, I. (2006). “Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo”, en: García Delgado y Luciano Nosetto, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ciccus, FLACSO Argentina.

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

Hopenhayn, Benjamín. “Cómo definir políticas propias en un mundo en guerra”, testimonio tomado de la entrevista de Fabián Bosoer, Clarín. Argentina, 23 de marzo de 2003, Sección Opinión.

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

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

Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente.* Caracas: ALTADIR.
Reeditado por la Universidad Nacional de Lanús, 2007.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2007): *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial,* Res. N° 16/07. Disponible en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar