

LOS ESTADOS NACIONALES EN EL PROYECTO EMANCIPADOR

MARIA BONICATTO

lunes 5 de noviembre 2018

PRESENTACIÓN

Cualquier ciudadano de un país puede preguntarse con razón qué papel juega en la conformación del futuro. ¿Estamos caminando hacia dónde queremos? ¿Sabemos lo que queremos? ¿Hacemos lo suficiente para alcanzarlo? El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un Terminal desconocido o sabemos dónde llegar y estamos conduciendo a contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección. ¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vista pudieron ser evitados o resueltos ¡Pudimos conducir y fuimos conducidos hacia donde no queríamos! ¿Yo gobierno mi destino? ¿Mi país gobierna su destino? Estas interrogantes disparan al blanco de la planificación y apuntan al centro del concepto de "Plan". Porque planificación no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el encadenado de acontecimientos cotidianos que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimente un país a causa de nuestras acciones. Pero no sólo de nuestras acciones. Los otros también intentan conducir, y a veces con más éxito que nosotros.

El símil de la corriente de un río es bueno para entender que la realidad social -el objeto del plan- está siempre en movimiento y no espera por nosotros. Ese movimiento contiene una fuerza y una dinámica que se ha impuesto sobre otras, para imprimirle una dirección el mundo, mi país, la realidad, esa región y tú mismo municipio, no están detenidos a la espera de que alguien planifique su destino y actúe en consecuencia.

(MATUS, C. – Política, Planificación y Gobierno")¹

María Bonicatto es Licenciada en Trabajo Social de la FTS de la UNLP en el año 1995.

Diplomada en Ciencias Sociales en FLACSO, Especialista en Docencia Universitaria egresada de la UNLP y Magister en Paisaje, Medioambiente y Ciudad FAU UNLP.

Se ha especializado en planificación estratégica situacional y gestión de organizaciones públicas.

Su experiencia laboral de los últimos quince años ha estado vinculada a la gestión de políticas públicas para la infancia y adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, el diseño e implementación de herramientas y sistemas de reformas en la gestión de organizaciones públicas en el nivel nacional y provincial y en la formulación y ejecución de políticas territoriales de promoción del empleo a nivel nacional y municipal.

En las experiencias citadas ha desempeñado cargos jerárquicos y ha integrado grupos de trabajo, cumpliendo funciones de conducción de equipos y responsable en la gestión de políticas.

Ha sido Coordinadora de Acuerdos Programa en la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación, Directora Provincial de Coordinación y Sistemas de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires y Coordinadora Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ha desempeñado el cargo de Coordinadora de Proyectos de asistencia técnica a municipios en las provincias de Buenos Aires y Corrientes para la Oficina Argentina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Componentes de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Productivo.

¹ http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica__planificacion_y_gobierno_.pdf

Ha desempeñado funciones como docente y asistente técnica en acciones de capacitación y planificación, impulsadas por organismos nacionales, internacionales, provinciales y municipales que implicaron trabajo con organizaciones de base, organizaciones del tercer sector, municipios, equipos de trabajo de los ámbitos de la producción, la salud, y la acción social. Ha ejercido la docencia en los niveles terciarios, universitarios de grado y de post grado. Actualmente es Profesora Titular de la Cátedra Administración en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata, Profesora Titular de la Universidad Nacional de Río Negro y en el post grado es Profesora Titular del Seminario de Recursos Humanos en la Especialización en Abogados del Estado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP. Se desempeña en la actualidad como Directora General de Políticas Sociales Universidad Nacional de La Plata.

María Bonicatto nos ayuda a pensar **Los Estados Nacionales en el proyecto emancipador** desde su lugar empírico a lo largo de 30 años de trabajo en el área y nos propone compartir las políticas públicas desde el compromiso y la desesperación actual.

Capacidades del Estado: política, planificación y gobierno. Regímenes políticos y sistemas de gestión pública.

Abordamos cuatro cuestiones:

- 1- Cómo pensar el concepto de gobierno → EL TRIÁNGULO DE GOBIERNO
- 2- Remitirnos a la cotidianeidad → PRÁCTICAS DE GESTION
- 3- Comprender el tamaño del desafío → CAPACIDAD ESTATAL
- 4- Análisis de una política pública actual → pasaje del ARGENTINA TRABAJA al HACEMOS FUTURO

El triángulo de gobierno nos permite vincular la planificación y la gestión.²

1- EL TRIÁNGULO DE GOBIERNO

Matus que aún hoy tiene vigencia (muere en 1998) es un autor latinoamericano que nos invita a pensar qué sucede adentro de los procesos de gestión, una de las cuestiones centrales y nos lleva a estudiar y reflexionar que la planificación y gestión no pueden ser escindidas

Para pensar en gobernar, Matus nos invita a razonar a través de elementos simples y concretos: imaginemos un triángulo equilátero (3 lados iguales).

En el vértice superior **EL PROYECTO³, ¿qué queremos hacer?**

² “para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar capacidad de gobierno” (Matus, 1987: 73). Con esta reflexión presenta otro vértice de su triángulo de gobierno, hoy más conocido como triángulo de Matus, base de su teoría. Con la simpleza de los grandes teoremas, este triángulo explica los componentes necesarios para la actividad de gobierno e introduce la idea de sistema de gobierno: “gobernar exige articular constantemente tres variables, proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 73).

http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/trian_gob.doc

³ “El proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones” (Matus, 1987: 74).

Si no hay proyecto de gobierno se nota rápidamente porque se cae en una forma de pensar la política pública que tiene que ver con el inmediatismo y la chapucería. Es “probar y ver qué pasa”, una suma de cosas que van hacia distintas direcciones, no están focalizadas. El proyecto de gobierno supone direccionalidad.

En la base de nuestro triángulo ubicamos **LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA** y **LA CAPACIDAD DE GOBIERNO**

No sólo es importante el planteo de QUÉ queremos hacer sino **QUÉ GOBERNABILIDAD TENEMOS** de las variables del sistema. Uno puede proponerse muchas cosas, pero si se carece de gobernabilidad y las variantes que influyen no se puede sostener el proyecto.

Ahora bien, podemos tener Proyecto + GOBERNABILIDAD pero si no tenemos CAPACIDAD, es decir **EL EQUIPO**. Un equipo de trabajo de gente para que gobierne no surge de un día para el otro, SE CONSTRUYE. Esa construcción se hace con capacitación, formación política, estudio, el trabajo sobre problemas reales, posibilidad de articulación en los análisis.

Matus dice que este triángulo se modifica.

Si el PROYECTO sube, la CAPACIDAD DE GOBIERNO y LA GOBERNABILIDAD, son más restringidas. Necesitamos mejores equipos y mayor gobernabilidad. Presupone un mayor desafío. Muchas veces sucede que aparece una brecha muy grande entre lo que queremos hacer y quienes somos para lograrlo.

Ejemplo: si me propongo hacer de este curso algo federal y llevarlo a todas las provincias para acercarlo a más gente, voy a necesitar mayores recursos económicos para viajes y estadías de profesionales y mayor equipo capacitado para que brinde clases de excelencia.

Si el PROYECTO se achata, la base se ensancha.

Ejemplo: si me propongo hacer una charla anual no voy a tener inconvenientes, los recursos seguramente sobrarán (gobernabilidad) y teniendo un equipo pequeño lo puedo realizar sin inconvenientes (capacidad).

Este concepto nos ordena para poder pensar sistémicamente las organizaciones.

2- PRÁCTICAS DE GESTION

Matus nos alerta diciendo que **la vida cotidiana en las organizaciones públicas se sostiene en base a prácticas de gestión**. Son recursos de trabajo que tienen quienes sostienen actividades en las organizaciones.

Estas PRACTICAS DE GESTION son un conjunto de acciones que es muy importante saber hacer a través de:

- Saber utilizar el tiempo
- Analizar opciones
- Calcular
- Decidir
- Evaluar
- Monitorear
- Dirigir

NO NACEMOS CON ESTE BAGAJE. LO COSTRUIMOS.

¿Cómo? A través de nuestra trayectoria de vida, nuestros espacios de formación y la práctica (experiencia).

Las PRACTICAS DE GESTION abrevan de estas tres cuestiones.

¿Dónde se ponen en juego estas prácticas de gestión? Matus dice que las ponemos en juego en dos momentos: cuando DISEÑAMOS y cuando IMPLEMENTAMOS.

Detrás de esta propuesta de pensar el DISEÑO, solapado con la IMPLEMENTACIÓN y pensar que la misma retroalimenta el diseño, está escondida la definición de PLANIFICACION que nos aporta Carlos Matus.

La versión tradicional de la planificación la mira solo como un cálculo anterior a la acción: Planificar lo que se va a hacer, poner en escrito los pasos a dar. ¡Esto es sólo una parte!

La planificación tecnocrática nos ha vendado un ojo y no nos permite ver la otra parte del proceso de planificación que es mientras hacemos: la planificación también es cálculo SOBRE la acción.

Entender este cálculo donde la planificación no sólo precede a la acción sino que la preside, nos pone en una situación muy interesante: SACARNOS LA IDEA QUE DISEÑAMOS Y LOS DISEÑOS NO SIRVEN.

La implementación es, en donde el diseño se completa con la acción permitiendo nuevos diseños

3- CAPACIDAD ESTATAL

María Bonicatto nos acerca el concepto de Julián Bertranou sobre la capacidad estatal, porque no sólo mira “el adentro” de las organizaciones sino su relación con “el afuera”.

Entiende la capacidad estatal no sólo como algo administrativo y político sino como **una aptitud que tienen los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente.**

CONECTA AL ESTADO CON LA IDEA DE RESULTADO DE POLITICA. Conecta al Estado con la idea que las organizaciones sólo tienen sentido si son capaces de dar cuenta de un afuera que la significa y constituye todo el tiempo.

En la actualidad, en nuestro país, esta idea se pone en juego cuando intentan afirmar la idea de GESTION POR RESULTADO: haciendo analogía con las empresas privadas.

La corriente que nosotros trabajamos es que la producción del Estado tiene que ver con un conjunto que hacen a la vida de la población en una sociedad → Ejemplo: escuela pensada en función de institución del Estado pero sin dejar de lado a los actores sus alumnos y docentes en un contexto determinado.

PENSAR EL PODER DESDE LA IDEA DE DOMINACION o CAPACIDAD.

Bertranou usa un esquema con la idea de pensar la relación del Estado con la sociedad mirando qué es lo que producen las organizaciones.

La capacidad estatal mira “el adentro” (producción de sus productos) con los factores externos que tiene esa organización y tenemos que ponerlo en interfase con “el afuera”, no quedarnos con el *somos buenos empleados, cumplimos, nos capacitamos*. Tenemos que poder preguntarnos si en la organización donde trabajamos está brindando el servicio adecuado para la población con la que estamos trabajando.

DIMENSIONES DE LA CAPACIDAD ESTATAL

La capacidad estatal se mide tomando en cuenta todos estos atributos no podemos hablar de capacidad estatal. Sólo hay capacidad si logramos:

- La autonomía/captura de las organizaciones públicas.
- La articulación entre lo público y lo privado
- La calidad del aparato burocrático
- La articulación entre las provincias, municipios con la Nación

Julián Bertranou

EL PASAJE DEL PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO AL HACEMOS FUTURO

Partiendo de la comprensión de la política social como el resultado de la intersección de condiciones políticas, históricas y tecnológicas comprendidas situacionalmente, que se plasman en el diseño y la implementación.

Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner teníamos un Ministerio de desarrollo Social que estaba interesado en tener devoluciones a cerca del diseño que tenía el plan Argentina Trabaja.

Hay un pasaje que cuenta como se sale de la figura de la cooperativa y se pasa al sujeto individual.

Programa Ingreso Social con Trabajo Res. 3182/2009 ⁴ Ministerio Desarrollo Social	Programa Hacemos Futuro Res. 96/2018 ⁵ Ministerio Desarrollo Social
<u>OBJETIVO</u> “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”	<u>OBJETIVO</u> “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”
Las cooperativas de trabajo son su figura principal. Conjunto de personas asociadas para lograr resultados.	Los individuos, hombres y mujeres que dependen de ellos mismos para mejorar sus condiciones de vida

⁴ <http://digesto.desarrollsocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>

⁵ <http://digesto.desarrollsocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

PLAN ARGENTINA TRABAJA - 2009	PLAN HACEMOS FUTURO - 2018
El Estado interviene en la regulación de las oportunidades laborales.	El Estado no interviene en la regulación de las oportunidades laborales.
Los gobiernos nacional y local vinculan obra pública y comunitaria como oportunidades para el desarrollo local y productivo.	El desarrollo productivo y la obra pública no son eje de la política.
Se apuesta a la intersectorialidad de la política (Ministerios DS, Salud, ME, MTEy SS).	Quien debe generar la articulación de la política es el titular del programa.
Los modos de organización colectiva son un valor y un derecho.	La decisión y la trayectoria individual es el valor a reconocer.
El sujeto es comprendido en comunidad.	El titular del programa tiene oportunidades a partir de la educación formal y la capacitación independientemente de la dinámica productiva y social.

DECIDEN:

- ✓ Achicar del presupuesto público considerado “ineficiente”.
- ✓ Apostar a la regulación del mercado como política que organiza.
- ✓ Utilizar programas “enlatados” empoderamiento, capacitación, terminalidad.
- ✓ Responsabilidad del titular individual de su “trayectoria de vida”.
- ✓ Pérdida de titulares de programas a partir del no cumplimiento de requisitos.
- ✓ Equiparan las institucionalidades privadas y públicas para la implementación de las políticas (Fundaciones /Universidad).

PERFILES DE FUNCIONARIOS CON NIVEL DE DECISION

- ✓ Desconocimiento de los procedimientos administrativos en su uso real.
- ✓ Simplificación de procesos multiactorales.
- ✓ Desconocimiento de los titulares y sus trayectorias.
- ✓ Clichés como táctica (living, calma, actitud positiva).
- ✓ Uso de la tecnología.
- ✓ Dificultades para manejar procesos territoriales.
- ✓ Asesoramiento en el diseño de programas inviables.

REFLEXIONES PARA “AYUDAR HACIENDO”

Acompañar a los titulares para que no pierdan el programa

Acompañar y compartir con las organizaciones sociales el sostenimiento de las acciones de formación, capacitación y organización

Compartir, analizar, compartir experiencias y reflexiones teóricas y metodológicas Prepararnos para volver con más capacidad estatal y mejor equilibrio de nuestro triángulo de gobierno Aprender de los errores, formarnos, resistir....

ES DECIR...

**Prepararnos para volver con más
capacidad estatal y mejor equilibrio de
nuestro triángulo de gobierno.**

*“Podemos pensar la dinámica del juego social como una trayectoria de situaciones. Cada situación presente le abre o le cierra camino a las situaciones posibles que siguen. Los jugadores pueden intentar crear nuevas situaciones con la vista fija en alguna situación-objetivo. Es posible, por consiguiente, planificar situaciones, no para predecir el futuro, sino para luchar por crearlo. El hombre de acción necesita planificar situaciones”.
Carlos Matus, Teoría del Juego Social (2000).*