

# **HISTORIA, APRENDIZAJE Y GESTIÓN PÚBLICA: LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA POBREZA EN EL ESTADO REMANENTE**

**ROBERTO MARTÍNEZ NOGUEIRA**

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es analizar los condicionamientos históricos y las determinaciones institucionales y organizacionales que inciden sobre la creación, incorporación, acumulación y movilización de conocimiento a lo largo de los procesos de formulación, gestión y evaluación de las políticas sociales, con particular referencia a las dirigidas a la pobreza. Se presentan algunas reflexiones en torno a los factores que inciden sobre el aprendizaje organizacional y social, apuntando a las condiciones existentes – o no existentes – para la construcción de memorias institucionales y de comprensiones históricas de las políticas sociales que brinden sentido a acciones y resultados. Otros temas clásicos de extrema importancia sobre la relación entre conocimiento y poder no serán considerados: esta omisión no implica un desliz analítico sino la respuesta expositiva a una exigencia de tratamiento acotado de un tema que no deja de ser relevante por esa exclusión forzada.

La historia de las políticas sociales en Argentina es pródiga en fracasos, con una evidente incapacidad para el aprendizaje social. Sin embargo, debe señalarse que las múltiples limitantes padecidas para la preservación y la actualización de las memorias institucionales y la relativa dificultad para la socialización del conocimiento no difieren significativamente de las que deben superar otros países latinoamericanos, ya que en todos ellos operan factores análogos, semejantes restricciones institucionales y conformaciones estructurales con atributos compartidos. Las apreciaciones que se formulan están nutridas de observaciones realizadas tanto en el país como en otras realidades nacionales en las que, vale la pena anticiparlo, el mismo paradigma de políticas sociales ha tenido vigencia por algo más de dos décadas. La intencionalidad sobre las que se basan es realizar aportes para el diseño de estrategias dirigidas a incrementar la calidad de las instituciones y de los procesos políticos, así como brindar elementos para el perfeccionamiento de la gestión pública y para alcanzar un mejor aprendizaje social. El desarrollo del trabajo aspira a articular una explicación sobre la escasa capacidad de la gestión pública para contribuir al aprendizaje social, identificando como dimensiones relevantes la debilidad institucional, la naturaleza “remanente” del aparato estatal actual, la sustitución de las políticas sociales por los “proyectos” y una comunidad de políticas de consolidación incipiente.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones y una conclusión. La primera contiene una relación sumaria del papel de las memorias institucionales y de la comprensión histórica en los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas. En la segunda sección se pasa revista al contexto institucional de la construcción de memoria. El tratamiento de la calidad institucional tiene por fundamento establecer el marco para la descripción de los atributos de las organizaciones estatales vinculadas a las políticas sociales. Luego se presentan los formatos particulares que han asumido estas políticas y las cualidades de los mecanismos

para su formulación y ejecución. En la cuarta sección el análisis se centra en los actores movilizados en torno a las políticas sociales, con atención particular a las “comunidades” de políticas. En la conclusión se formulan algunas apreciaciones con respecto a ciertos aspectos de la utilización de conocimiento que deben ser tenidos en cuenta al formular estrategias para una mejor producción y diseminación, insistiéndose en la necesidad de recuperar la historia como instrumento para la construcción de sentido y la acumulación del aprendizaje social.

### **Memoria institucional y comprensión histórica**

Una de las cuestiones centrales para la literatura sobre el análisis de políticas se refiere a la relación entre el conocimiento y los contenidos de las decisiones públicas. Desde las perspectivas normativas se procura infundir mayor racionalidad a los procesos sociales por medio de la utilización del mejor conocimiento disponible a través del asesoramiento al decisor político para la apreciación de la situación, la identificación de los factores operantes, la construcción de alternativas de acción y para su evaluación. Herederas de la vieja aspiración de “educar al príncipe”, fundamentan una batería de metodologías y técnicas de cierto valor heurístico y elevada formalización aplicables cuando están presentes condiciones de disponibilidad de poder y de información no sujetas de restricciones demasiado severas.

En ausencia de las condiciones señaladas, estas orientaciones normativas enfrentan problemas de aplicación casi insalvables, habiendo dado lugar a críticas que apuntaron básicamente a sus supuestos en materia de consenso sobre los objetivos y preferencias y de dominio sobre las relaciones causales operantes, denunciándolos por su excesiva ingenuidad o por su simplismo analítico inaceptable. Ni estas aproximaciones lineales, de corte excesivamente racionalista, ni sus versiones más modestas de tono incremental o casuístico, constituyen opciones válidas para abordar procesos que se caracterizan por su complejidad y por la operación conjunta y en tensión de una multiplicidad de factores. La superación de estas visiones reduccionistas exigió, por lo tanto, la adopción de hipótesis de poder fragmentado y de información limitada, con una consideración mayor a los condicionantes históricos y a las determinaciones institucionales y organizacionales operantes sobre los escenarios de la acción y sobre actores cuyas racionalidades, intereses, recursos y capacidades estratégicas requieren indagación y comprensión.

Desde la perspectiva adoptada en este trabajo, estos actores movilizan recursos de poder para incidir sobre los contenidos de las políticas según sus interpretaciones de la realidad: los conocimientos y las apreciaciones sobre la naturaleza y causas de los problemas son utilizados para fundar y legitimar aspiraciones, como apelaciones de valor simbólico, como armas retóricas y como instrumentos para la confrontación y la negociación. Para la explicación de estos procesos, por lo tanto, es fundamental identificar el contexto político e institucional que define los espacios en que las cuestiones sociales se debaten, las ideas que importan y son escuchadas, los marcos analíticos y normativos a partir de los que lo social es definido y abordado y los medios a través de los que el conocimiento es creado y utilizado.

En este trabajo, la atención se centra en las organizaciones públicas que sirven de ámbito principal en los procesos de formulación de las políticas y que son responsables de su ejecución. La justificación de esta elección es sencilla. Sus competencias, capacidades

técnicas, conceptualizaciones de los problemas y compromisos con sus clientelas se ponen en juego durante la elaboración de políticas. Además, los contenidos de las políticas superan los enunciados de intenciones respaldados por la capacidad imperativa y reguladora del estado. Estos contenidos son abiertos, sometidos a reinterpretaciones múltiples durante la implementación, operacionalizados por medio de decisiones y acciones que no siempre tienen correspondencia con lo previsto y programado, con consecuencias que suelen tener distancias significativas con las buscadas. Por su importancia en la traducción de aspiraciones en productos e impactos, las organizaciones públicas constituyen núcleos estratégicos y focos privilegiados sobre los que los actores interesados en las políticas despliegan sus intentos de influenciar y controlar los procesos decisorios y de ejecución.

Conforme a lo anterior, las cualidades, capacidades y modos operativos de las organizaciones públicas desempeñan un papel crítico en la determinación de la naturaleza, calidad y resultados de los procesos sociales y políticos desencadenados en torno a las políticas públicas. A su vez, esas cualidades y capacidades, así como las modalidades efectivas de operación, están asociadas a los mapas cognitivos que se utilizan para abordar la realidad y que gobiernan la percepción organizacional y a las características de las tareas de incorporación, generación y gestión del conocimiento.

La acumulación de memoria institucional y la construcción de relatos que dan cuenta de acciones, éxitos y fracasos tienen una doble importancia. Por un lado, conforman el “sentido común” organizacional y permiten sustentar la articulación y la coherencia de la gestión pública. Las memorias y estos relatos sirven para brindar proyección y sentido intertemporal a la acción y para reducir la incertidumbre en las relaciones entre distintos ámbitos del estado y entre los actores involucrados. Por otro, son condiciones para la reflexión y revisión de los supuestos, de las apreciaciones de la realidad, de las aspiraciones y de las postulaciones de relaciones causales expresadas en las políticas públicas. Este aprendizaje, supera, por lo tanto, a las meras adaptaciones incrementales del comportamiento organizacional resultantes de las respuestas a los desafíos enfrentados, de la búsqueda de una mejor relación entre fines y medios o de una mayor eficiencia: implica un análisis crítico de los modelos o de las “teorías en uso” que fundan la política pública, con examen de las premisas de la acción, de los modos operativos y de las consecuencias producidas. Conduce, además, a una mayor comprensión de los fenómenos organizacionales y de gestión, insertándolos en niveles y órdenes de fenómenos de mayor magnitud y alcance, con identificación de su sentido y relevancia histórica.

El tránsito del aprendizaje organizacional al aprendizaje social no es simple. Requiere información socializada, interacciones entre actores y normas que las regulen, participación social, universos discursivos comprensibles y comunidades de interés. Consiste en la construcción de sentidos compartidos aun en el marco de antagonismos “condenados por su interdependencia a negociar soluciones mejores a las establecidas” (Haas, 1990, p. 72). Las organizaciones estatales son impulsoras y dinamizantes de este tránsito a través de sus demandas de conocimiento, de la rigurosidad, oportunidad y accesibilidad de la información que producen y diseminan, de su registro y de su acumulación. Por consiguiente, la efectividad con que desempeñen estos papeles afecta el aprendizaje social: de ahí la centralidad de la gestión pública para alcanzar una mayor racionalidad sustantiva e instrumental.

## El estado de la institucionalidad y la institucionalidad del estado

### La debilidad institucional

Las escuelas de pensamiento sobre políticas públicas se diferencian por los factores que privilegian en el análisis: el individuo, con sus intereses y valores, los marcos organizacionales con sus reglas y procedimientos, los grupos movilizados y sus racionalidades y recursos, el contexto en el que los procesos se desenvuelven. Estos niveles, si bien muchas veces presentados como excluyentes, deben ser visualizados como interrelacionados y en determinación mutua. En esta sección se trata el contexto inmediato de las políticas públicas conformado por la calidad de la institucionalidad, las capacidades estatales y la conformación del aparato estatal. Se hace referencia al *estado de la institucionalidad* y a la *institucionalidad del estado*, cuestiones que conforman el telón de fondo sobre el que se proyecta la problemática particular de la construcción de memoria y del aprendizaje social.

La institucionalidad remite la explicación de los comportamientos a una configuración de factores que constituyen las propiedades básicas de las sociedades, resultante de procesos históricos y cristalizaciones de patrones de distribución del poder social. Las instituciones brindan el marco de normas formales e informales, modelan las expectativas sociales, definen y condicionan las cualidades de los ocupantes de las posiciones públicas, ponen límites a la discrecionalidad de los actores y estandarizan las interacciones, permitiendo la anticipación de los comportamientos e introduciendo predictibilidad en las relaciones sociales. Son una proyección de la historia sobre el presente y se manifiestan a través de la memoria colectiva: sus contenidos y mandatos son rememorados en cada instancia de transacción, en cada intercambio social y en cada regulación que impone restricciones a los actores. En una situación de institucionalidad débil la predictibilidad es baja, la memoria no brinda elementos precisos para orientar la acción y el aprendizaje es sólo parcialmente relevante en las situaciones presentes. Esta es una situación de elevada incertidumbre, con muy altos “costos de transacción”, riesgo moral generalizado y dificultades severas para la acción colectiva perdurable y orientada por objetivos compartidos.

Puede afirmarse la enorme debilidad de la institucionalidad argentina como una constatación que no requiere mayor fundamento. El sistema de reglas y normas que debería gobernar nuestra convivencia colectiva tiene atributos de ambigüedad generalizada, con contradicciones múltiples y vacíos importantes. Además, estas reglas y normas tienen una aplicación azarosa y no están sostenidas por sanciones aplicadas de forma consistente. Para peor, su trasgresión está convalidada socialmente. Es decir, *anomia, impunidad y corrupción* pasan a conformar el escenario social de la “institucionalidad del estado”.

### El estado incapacitado

Este estado es un *estado remanente*. Es el estado que está ante nuestros ojos luego de un proceso largo de redefinición de sus funciones, de achicamiento de sus estructuras y planteles y de debilitamiento de sus capacidades. Lo que ha quedado es un estado que no ha superado, sino que ha agravado, sus características históricas de fraccionamiento, segmentación, apropiaciones corporativas y capturas múltiples, sin posibilidades de realizar acciones consistentes, coherentes y sostenibles. Es un estado débil, ya que su poder de penetrar y

coordinar las actividades de la sociedad civil a través de su infraestructura material y simbólica es extremadamente reducido (Mann, 1991).

A las características señaladas se han sumado otras de importancia creciente, como la fractura entre niveles de gobierno. La remisión al estado no puede ser concebida con exclusividad a la esfera nacional, pues las relaciones con el nivel provincial y, en menor medida, con los gobiernos locales, ganaron en significación debido a la transferencia de responsabilidades y servicios. Esta transferencia dio lugar a un nuevo federalismo, con mayor protagonismo por parte de gobiernos provinciales que quedaron a cargo de la ejecución de la mayoría de las políticas sociales, definidas tanto en su sentido amplio como en el más restringido de las orientadas a la pobreza. Este nuevo federalismo responde a una arquitectura institucional imperfecta: las nuevas responsabilidades no guardan correspondencia con la heterogeneidad de situaciones y capacidades, los esquemas de representación política introducen desequilibrios en la participación en los cuerpos legislativos y los arreglos de coparticipación de recursos no responden a lógica alguna más allá de consideraciones y negociaciones circunstanciales. Por otra parte, este nuevo federalismo es consecuencia de una estrategia fiscal del estado nacional carente de un diseño institucional innovador, ejecutada sin la presencia de condiciones para una adecuada recepción por parte de las provincias de sus nuevas funciones y sin que existan mecanismos efectivos para reestablecer la equidad o disminuir las brechas entre jurisdicciones.

Las administraciones provinciales difieren en sus capacidades aun cuando comparten limitaciones y carencias. Los esfuerzos por alcanzar su “fortalecimiento institucional”, muchas veces realizados en el marco de los proyectos a los que se hace referencia en la sección siguiente, suelen ser parciales y de escasa sostenibilidad. La transferencia de recursos para el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento, la realización de estudios o la capacitación de personal no supera la fase de refuerzo de insumos, sin que se alteren sustancialmente patrones operativos caracterizados - como en el caso de la administración nacional - por la inestabilidad, el predominio del clientelismo y la ausencia de incentivos a la eficacia y a la innovación.

Este estado “remanente” es un estado deslegitimado socialmente, acusado de ineficiencia generalizada y regido por normas particularistas y excepcionales. Es un estado que ha perdido la brújula y la continuidad, sin visión global ni de largo plazo. Con permanentes reestructuraciones de sus competencias y unidades, sin programas perdurables, con abandono total de criterios meritocráticos para la ocupación de los cargos públicos, con un funcionariado maltratado y con pérdida de la noción de servicio civil, constituye el escenario de conductas muchas veces aberrantes: tareas que requieren estabilidad son ejecutadas por personal transitorio, documentos oficiales son tratados, al igual que los recursos públicos, como si fueran de propiedad privada, las tecnologías son utilizadas mínimamente con respecto a sus capacidades y el ciudadano es objeto de arbitrariedades múltiples, sometido a la discrecionalidad burocrática y sin caminos viables para defender sus derechos.

Debido a lo anterior, éste es un estado de *capacidad* baja. Este concepto ha sido utilizado, aun cuando con evidentes dificultades de operacionalización, con gran frecuencia desde que el Banco Mundial lo utilizara como eje de su informe mundial de 1997 (Banco Mundial, 1997). No obstante éstas dificultades, muchas veces consecuencias de los intentos de “medir” las capacidades sólo a través de indicadores cuantitativos o de “brechas” con respecto a un patrón normativo arbitrario, podrá convenirse que no existen capacidades

estatales suficientes cuando no hay un fuerte sentido de identidad de lo público, cuando esa identidad no remite a la historia y cuando la experiencia vivida no alimenta una cultura de aprendizaje sustentada en recursos intelectuales y técnicos suficientes<sup>1</sup>.

La inexistencia en los organismos públicos de ámbitos que sirvan como depositarios o como participantes activos en la construcción o en la acumulación de conocimiento sirve como indicador de baja capacidad. Muchas de las tareas vinculadas a estas funciones han sido tercerizadas, con escasa capacidad para el monitoreo de la realidad, para la formulación de propuestas de política, para la programación y para el seguimiento y la evaluación de sus actividades y resultados<sup>2</sup>. Esta caracterización pone de manifiesto una ausencia que no fue una constante. En algunos momentos del pasado el estado argentino contó con una cierta capacidad intelectual para construir visiones abarcativas de la realidad con horizontes temporales de mediano y largo plazo. Independientemente de su impotencia para traducir esta visión en políticas con un impacto significativo, esa capacidad estuvo alojada en unidades de planeamiento global y sectorial y en algunas entidades con recursos profesionales de elevada calidad y con políticas de formación superior y actualización de su personal. Esas visiones incorporaban dimensiones temporales de mediano y largo plazo y permitían proyectar sobre ellas distintas posturas y propuestas, dando forma a lo que podría denominarse un universo discursivo relativamente compartido<sup>3</sup>. Esa capacidad intelectual fue desmontada: se eliminaron las unidades de planeamiento y de análisis y evaluación de políticas en función de una concepción por la que el rumbo de la sociedad es el producto de automatismos de mercado y las organizaciones antes caracterizadas por la calidad de su personal sufrieron una penosa decadencia<sup>4</sup>.

Este panorama desolador no se ha modificado a pesar de las iniciativas recientes en materia de modernización de la administración pública. Estas no han incorporado entre sus objetivos reponer las capacidades intelectuales y profesionales ni alcanzar una mejor “gestión del conocimiento”. Esta gestión, entendida como la identificación, optimización y manejo activo de los conocimientos explícitos y tácitos a través de la creación de comunidades que lo poseen, comparten y lo hacen crecer, se ha convertido en una condición de efectividad en aquellas situaciones que requieren innovación, en las que los actores participantes disponen de elevada discrecionalidad y en las que existen intereses relativamente compartidos. Sin duda, y debido a la caracterización que se viene presentando de la administración estatal, esa gestión tendría escasas posibilidades de instalarse en forma sustentable pues exige condiciones hoy ausentes en materia de cultura organizacional y de involucramiento de una comunidad de actores.

---

<sup>1</sup> El caso de la administración colonial británica debe ser mencionado como ejemplo de capacidad elevada: “ethos” de servicio a la Corona, socialización compartida, predominio del conocimiento tácito, baja formalización fueron, entre otros, atributos de una gestión tremendamente efectiva, aun sin una formación específica para la gestión pública.

<sup>2</sup> Sería una gran injusticia la generalización: existen ámbitos con esas responsabilidades en materia de política social, con algunos casos en los que las capacidades para la generación del conocimiento se preservan sin el amparo de las conducciones institucionales y por la propia iniciativa de sus cuerpos científicos o profesionales.

<sup>3</sup> El Consejo Nacional de Desarrollo tuvo estos atributos durante la década de los años 60, así como las Oficinas Sectoriales y Regionales. En esa época también el Consejo Federal de Inversiones contribuyó en forma muy significativas a la construcción del conocimiento sobre las realidades regionales y provinciales. El INDEC ha preservado sus capacidades y cierta rigurosidad técnica.

<sup>4</sup> Los casos del INTA y de la CONEA son buenos ejemplos.

## **El estado fracturado**

Un tercer plano de análisis es el referido a la conformación y estructuración *sectorial* del aparato estatal. Los criterios de atribución de funciones según líneas “sectoriales” persisten. La emergencia de nuevos problemas o de nuevas conceptualizaciones de los viejos no se tradujo en ajustes en la definición de los ámbitos de competencia o en los criterios organizativos del estado, contribuyendo en alguna medida a explicar la impotencia o dificultad para su abordaje orgánico y para la efectiva convergencia de las políticas y de su implementación. La segmentación tradicional asociada a áreas cristalizadas de conocimientos y a incumbencias profesionales ha generado dificultades muchas veces insalvables para alcanzar la complementariedad de aportes disciplinarios y para la consideración integral de cuestiones extremadamente sensibles y significativas que superan los criterios sectoriales. Se asiste así a una tensión no resuelta entre la relevancia de los problemas y sus demandas de comprensión y conocimiento por un lado, y la naturaleza y capacidades de los mecanismos para abordarlos, tal como se pone de manifiesto en la temática de la pobreza y en otras de características semejantes en cuanto a la diversidad de factores en interacción recíproca, como la innovación, la competitividad, el empleo o el medio ambiente.

El carácter multidimensional y a la vez integrado de la pobreza plantea problemas muy especiales de atribución de competencias que se evidencian en la multitud de programas y en la dispersión de sus ubicaciones en el organigrama de gobierno. Si la pobreza no sólo afecta a poblaciones que comparten una situación o condición en materia de riesgos, ingresos, recursos u oportunidades, sino que también consiste en una problemática territorial y de implicancias comunitarias, los mecanismos institucionales deberían tener capacidades muy particulares con acciones que respondan a criterios de integralidad, dando cabida a la participación y al control social. Perspectivas disciplinarias restringidas, intereses corporativos e inercias institucionales dan sustento a una segmentación que estimula la reivindicación de la autonomía de las entidades públicas y el despliegue de egoísmos organizacionales, facilitando la construcción de clientelas propias y la captura de ámbitos del estado. Todo ello explica que las reiteradas medidas y los frecuentes arreglos para la coordinación terminen despertando mayores resistencias que apoyo, con fracasos fácilmente anticipables. El cuadro resultante es uno de pérdida sistemática de memoria y de destrucción de la escasamente acumulada.

## **La sustitución de la política social por los proyectos sociales**

### **El nuevo paradigma de políticas y los proyectos**

Una mirada histórica a este contexto político institucional no puede dejar de advertir una tendencia iniciada en la década de los ochenta motorizada por las nuevas orientaciones de las políticas económicas, por los programas de ajuste estructural y por la emergencia de la pobreza como eje del discurso de la cooperación técnica y financiera internacional. En este proceso, la participación de las instituciones financieras internacionales en la provisión de recursos y en la definición de las modalidades operativas y de gestión fue determinante. En este contexto asumió centralidad una visión “remedial”, de las políticas sociales expresada por los programas “compensatorios” dirigidos a paliar los efectos negativos de la reestructuración económica y a tender una “red de contención” que aminorase las fracturas y disrupciones que podría acarrear.

Este nuevo “paradigma de políticas” definió los límites del conocimiento admisible y requerido y legitimó las nuevas modalidades de política y de gestión. Las políticas compensatorias resultaron de condicionalidades, acuerdos y negociaciones con instituciones internacionales de crédito, con frecuencia excluidos de los procesos políticos convencionales y procesados al margen de los mecanismos institucionales establecidos. Su legitimidad fue vehiculizada por un discurso por largo tiempo hegemónico basado en una crítica justa a los modos tradicionales de concebir y operar las políticas sociales caracterizados por sus supuestos de homogeneidad de los destinatarios de las acciones y por la ejecución centralizada. Ese discurso articuló progresivamente las nociones de atención focalizada de necesidades y situaciones específicas, identificación precisa de beneficiarios, reconocimiento de las heterogeneidades, descentralización, *empowerment* y activación de la sociedad civil.

Aquella tendencia se corporizó en la creciente importancia de la noción de “proyecto”, la que surge de un privilegio otorgado a lo parcial como rechazo a las viejas concepciones de la planificación o de la programación sectorial. Por supuesto, si bien hay argumentaciones consistentes que apoyan la selectividad en ciertas acciones del estado y su estructuración en la forma de “proyectos”, la cuestión no resuelta es el marco que da sentido a esa selectividad; es decir, la configuración de políticas que de una u otra manera determinan o impactan sobre la situación social que las políticas pretenden modificar. Por consiguiente, la intervención estatal en el campo de la política social resultó siendo una sumatoria de acciones discretas con una fragmentación aun mayor de las políticas públicas. Esta fragmentación explica que los proyectos tengan dificultades para integrarse con las restantes políticas con consecuencias sobre lo social, sin que remitan a una visión unificadora o comprensiva que ponga de manifiesto una concepción más o menos articulada de cuáles son los problemas que el estado debe abordar.

Como se anticipó, esta realidad de fragmentación es compartida por muchos países de América Latina. En ellos, la importancia de los proyectos adquirió tal magnitud que el grueso de la intervención pública en lo social fue financiada con la contribución de recursos externos y ejecutada conforme a este modelo de gestión (Martínez Nogueira, 2002). Puede afirmarse que está en operación una suerte de isomorfismo de las políticas sociales que se revela en las nociones que fundamentan los proyectos, en los encuadres macroeconómicos, en los mecanismos organizacionales y en los modos de gestión. Este isomorfismo responde a una conceptualización homogénea de los problemas enfrentados, lo que dramáticamente sugiere la ausencia de apreciaciones particularizadas y sistemáticas de las realidades nacionales y locales, sin análisis históricos que permitan identificar factores institucionales, actores y racionalidades operantes. La debilidad de los diagnósticos, la ausencia de evaluaciones de la factibilidad social y organizacional de las acciones propuestas y la escasa consideración de los procesos de gestión explican en gran medida los frecuentes problemas y atrasos en la implementación, la muy reducida “apropiación” social de esos proyectos y la no sostenibilidad de los esfuerzos.

### **El proyecto como modelo de organización y gestión**

La parcialización y la segmentación en proyectos de las políticas dirigidas a la pobreza – consideración también válida y pertinente con respecto a las áreas de salud, educación, etc.. – tienen sus correlatos en el diseño para la ejecución y en los atributos de la gestión. Esta fragmentación está reforzada por la especificidad de la inserción institucional que distancia a



los proyectos de la administración regular y de los mecanismos de representación política<sup>5</sup>. Los proyectos obedecen a procesos diferenciados, están localizados en ámbitos relativamente aislados del resto del aparato estatal, separados unos de otros, sometidos a mecanismos de control especiales y diseñados de modo que permanezcan apartados de las contingencias políticas y presupuestarias. Esta fragmentación genera, además de superposición de esfuerzos y dilapidación de recursos, la imposibilidad de acumular resultados y aprendizajes.

La responsabilidad de conducción de estos proyectos suele estar asignada a unidades no integradas orgánicamente a la administración pública, las que cuentan con regímenes normativos especiales y que disponen de modalidades de contratación diferentes a las de la administración tradicional. Estas “unidades ejecutoras” sustituyen a los mecanismos regulares del estado: su carácter temporal, su integración parcial con la administración pública, la escasa continuidad de su personal y los problemas de comunicación con el resto de la institucionalidad pública, de transferencia de experiencias, hacen que no realicen aportes suficientes a la construcción de capacidades (Martínez Nogueira, 2002). La vigencia sólo temporal de los proyectos y de estas unidades determina que su experiencia se esfume, que sus realizaciones sean evanescentes y que, en definitiva, no construyan memoria. Al no haber memoria, no hay aprendizaje ni historia. La fractura organizacional se convierte en fractura temporal y en pérdida de sentido de la acción pública ya que las dificultades para la acumulación de información impiden la construcción de saber. Si la vieja conceptualización de las políticas como experimentos sociales es expresión de sensatez, esta pérdida de memoria destruye la posibilidad de que estos proyectos puedan ser considerados como tales.

En contraste con la retórica establecida, la formulación de los proyectos se realiza con escasa deliberación y atendiendo a las demandas de objetivos, contenidos, modalidades y modos de gestión de los organismos de financiamiento. Ello implica de hecho reducir a la “pasividad” a muchos de los actores relevantes en materia de producción, entrega y recepción de las prestaciones y servicios. La distancia temporal y de participantes entre las instancias de formulación y ejecución hace que los responsables de la implementación operen en muchos sobre la base de documentos que no tienen explicitados ni sus supuestos teóricos, ni las alternativas consideradas, ni las razones que fundamentaron las decisiones adoptadas. Sus programaciones relativamente rígidas, diseñadas atendiendo en mayor medida a la regularidad y previsibilidad de los desembolsos que a los requerimientos situacionales y de ejecución, determinan que con frecuencia la participación social tenga características rituales y formalistas. La reiterada apelación a la “gestión por la demanda” conduce, por ausencia o por debilidad en las acciones de refuerzo de las capacidades sociales, a consecuencias prácticas que muchas veces desafían elementales principios de equidad, generando nuevas fuentes de privilegio a partir de las diferentes oportunidades y posibilidades de acceso a la información, a los ámbitos de toma de decisiones y de involucramiento en las instancias de seguimiento y evaluación.

En la ejecución de muchos de estos proyectos intervienen las administraciones provinciales y municipales. El formato habitualmente adoptado de una conducción central e intervención de unidades de otros niveles de gobierno plantea exigencias muy severas para la acumulación de

---

<sup>5</sup> Es frecuente que se requiera la aprobación parlamentaria del endeudamiento que los proyectos generan. No obstante, dada la limitación de los recursos nacionales, este endeudamiento raramente es cuestionado, con escasa atención de las actividades específicas que con él se financiará.

experiencias, la reconstrucción de los impactos efectivos y la determinación de la consistencia en la acción. Si bien este arreglo podría promover la adaptación de las acciones a problemáticas locales, facilitar el control social y, eventualmente, agregar eficiencia a la ejecución, dificulta el aprendizaje al interior del proyecto y la evaluación sistemática y conjunta de diferentes líneas y estrategias de intervención. La diversidad de situaciones sociales, políticas y administrativas que estos proyectos deben afrontar hacen que aquella consistencia sea radicalmente desafiada, con escasas capacidades de las unidades centrales para orientar, supervisar o, aun, apoyar la acción. Este riesgo contribuye también a que las relaciones entre estos niveles se rutinicen, con circulación de un exceso de información de tipo administrativo pero con escasos elementos para apreciar la marcha real de las actividades y de los resultados e impactos, así como construir, intercambiar y acumular conocimiento a partir de aquella diversidad. Por consiguiente, lo que se recoge como seguimiento de la ejecución es un registro de hechos y datos sin que sean procesados para reconstruir y verificar las hipótesis sobre las relaciones causales postuladas. En definitiva, la gestión parcializada, el énfasis en el puntual cumplimiento de plazos, la atención ritual a las actividades convenidas y las presiones para una ejecución conforme a lo planificado convierten al proyecto en un ejercicio burocrático, con desplazamiento de las cuestiones sustantivas emergentes del proyecto como proceso social y a la verificación de las hipótesis que dan sustento a su diseño.

### **La tercerización del trabajo profesional y la evaluación**

La reducción de la capacidad analítica del estado, junto a esta modalidad temporal del proyecto, generan una demanda de conocimientos y servicios que son provistos por grupos técnicos ajenos a la administración. Así, ha crecido una nueva “industria”: la venta de servicios al estado en materia de análisis, diseño, seguimiento, aun ejecución, y evaluación de políticas y programas. No obstante lo bienvenida que debe ser esta utilización de los recursos existentes en la sociedad para enriquecer la “inteligencia” de las políticas, es preciso señalar algunos riesgos que esta práctica genera en ausencia de una reducida capacidad de absorción y análisis por parte de los organismos estatales. Las consultoras no pueden convertirse en las memorias institucionales del estado pues sus intervenciones son de tipo de “ingeniería”, es decir, con problemas ya definidos, de naturaleza esporádica, por tiempo determinado, con objetivos limitados y con restricciones a la utilización o difusión de sus productos. De esta forma, el nuevo conocimiento tiene limitaciones importantes para acrecentar el stock socialmente disponible, contribuye sólo parcialmente al aprendizaje social y su carácter científico es muchas veces cuestionable por las exigencias mismas de la delimitación de sus campos de acción. Por otra parte, en aquellos que realizan esta labor suele quedar la sensación de que su esfuerzo consiste en una reiteración de tareas y en la repetición de estudios ya realizados, con la certeza de la futilidad de la tarea por la escasa capacidad de recepción y por la carencia de ámbitos de diálogo inteligente para compartir el proceso y los resultados de los trabajos.

Esta consultoría es particularmente importante en la fase de evaluación de resultados e impactos. En primer lugar debe reconocerse el estado embrionario de la evaluación como práctica regular y sistemática. Esta baja institucionalización remite, obviamente, a las cuestiones presentadas anteriormente. La evaluación “no tiene quien la demande”: el sistema político no se orienta por ella, sus resultados no alimentan los debates en torno a los problemas o a las iniciativas para superarlos, los ámbitos que deberían dar sentido a los trabajos a través de lecturas transversales no existen, etc.. Pero también se está en presencia

de otro fenómeno: la interpretación equivocada del sentido, alcance y contribuciones de la evaluación. La evaluación suele realizarse como consecuencia de un requerimiento formal y de un compromiso asumido con la agencia financiadora, más que como práctica explícita dirigida al perfeccionamiento de las políticas y de su gestión. De ahí que sea frecuente que obedezca a diseños con pretensiones limitadas: la contrastación bastante primaria entre algunos logros con las metas buscadas, utilizando para ello líneas de base imperfectamente dibujadas y resultados imperfectamente identificados. Además, las evaluaciones no se difunden: permanecen como secretos bien guardados, desnaturalizándose su función republicana esencial de “rendición de cuentas”.

Como consecuencia de todo ello, las evaluaciones no aportan contribuciones significativas a la construcción del sentido de las políticas, a la memoria institucional y al aprendizaje social. Sirven, a lo sumo, para introducir cambios incrementales, pero no para producir modificaciones de “segundo orden”, como serían la adopción de enfoques alternativos o el cuestionamiento a las conceptualizaciones a que responden los proyectos. Es decir, no constituyen medios eficientes para alimentar un aprendizaje social que conduzca a una redefinición de problemas o a la adopción de nuevos marcos interpretativos. Para satisfacer esta aspiración, las evaluaciones deberían reconstruir los procesos sociales, identificar las lógicas operantes y las estrategias de los actores. Es decir, convertirse en medios para construir historia y para explicitar y transferir sentido.

### **La inacabada construcción de la comunidad de políticas**

Otra dimensión que tiene gran importancia para la construcción de memoria y para el aprendizaje social se refiere a las “comunidades” constituidas y movilizadas en torno a las políticas sociales. La literatura distingue entre comunidades “epistémicas”, “profesionales” y de “políticas”, con grados decrecientes de homogeneidad cognitiva y de intereses. Sus papeles y contribuciones básicas consisten en albergar la interacción entre actores sociales para la circulación de información, la inclusión de cuestiones en la agenda pública, la construcción y confrontación de perspectivas, la discusión de alternativas y la eventual elaboración de acuerdos. Son repositorios de conocimiento, contribuyen a su reproducción y socialización y ejercen una función interpretativa de la realidad, contribuyendo a expandir la atención sobre ciertas problemáticas y a generar y modelar los debates políticos (Keeley y Scoones, 1999). A este respecto sólo pueden formularse algunas apreciaciones subjetivas que podrían servir de hipótesis para indagaciones futuras.

Una comunidad epistémica reconoce compromisos y estándares culturales y arreglos sociales referidos a criterios de producción y aplicación del conocimiento (Holzner y Marx, 1979). Implica una concepción compartida sobre los medios para la aprehensión de la realidad y sobre las reglas de comportamiento para la conducción de la indagación y para la verificación de los resultados. Estas comunidades construyen definiciones y comprensiones de problemas y repertorios de soluciones, dando forma a “corrientes” de ofertas de respuestas y propuestas a la espera de actores sociales que las asuman como propias o de circunstancias que las impongan (Kingdon, 1984).

Por supuesto, no toda comunidad profesional es una comunidad epistémica. En el caso de las políticas sociales, es imprescindible esta diferenciación. Por su gran carga de contenidos valorativos y expresivos, por la diversidad de disciplinas involucradas y por la variedad en las inserciones institucionales, en esta temática participan múltiples “comunidades

epistémicas”. Esta coexistencia da características singulares a la interacción a través de las “fronteras”, con debates en los que se mezclan cuestiones ideológicas, discusiones sobre los supuestos teóricos, sospechas metodológicas e intentos de deslegitimación mutua. Enfoques “racionalistas” o de raíces “positivistas” disputan con otros de inspiración “hermenéutica” el privilegio de representar o interpretar de mejor manera la realidad de la pobreza. Ello se pone de manifiesto en el énfasis en lo macrosocial o en lo cuantificable por parte de unos, o sobre el nivel micro de la acción y en lo experiencial por parte de otros.

Las comunidades profesionales crecieron en forma sostenida, en particular desde que la pobreza se convirtió en el eje central del discurso de los organismos internacionales de crédito. A su vez, la gran visibilidad y dramatismo de la problemática de la pobreza y de los fenómenos que la provocan o que le están asociados, han dado lugar a una avalancha de estudios, publicaciones, seminarios y actividades de formación, junto a la aparición de nuevas entidades dedicadas a estas tareas. Los ámbitos académicos o de las profesiones directamente vinculadas con la organización y la promoción social fueron expandiéndose para acoger a investigadores de las más diversas disciplinas, técnicos de ámbitos de gobiernos provinciales y locales, miembros de organizaciones no gubernamentales, etc.. Así, surgieron redes temáticas, ocupacionales o de enfoques cada vez más densas para la comunicación y el intercambio, junto a nucleamientos técnicos y profesionales de gran diversidad en sus propósitos y orientaciones.

En la construcción de estas comunidades profesionales han incidido algunos de los fenómenos a que se hizo referencia en secciones anteriores. En particular, deben mencionarse la gestión por proyectos, la descentralización y la inclusión de ONGs en la implementación. La primera abrió las puertas a la participación de grupos de técnicos en los programas estatales, en particular a través de actividades de consultoría. En segundo lugar, la conducción o coordinación nacional y las responsabilidades localizadas para la ejecución en los niveles provincial y local han exigido la creación de unidades y el reclutamiento de técnicos que debieron operar con un marco común y con una comprensión compartida de las metas y actividades, con interacciones frecuentes. En cuanto a las ONGs, su papel creciente en la producción y entrega de prestaciones y servicios ha determinado cambios en algunas de sus lógicas operacionales y patrones de comportamiento, avanzando en dirección hacia una mayor formalización de sus estructuras y procesos, la profesionalización de sus planteles y la incorporación a sus estrategias de transacciones de mercado. Las nuevas relaciones establecidas en el marco de la gestión por proyectos agregaron, por otra parte, una movilidad técnico-profesional inédita, con circulación frecuente entre los ámbitos académicos, estatales, de consultoría y de las organizaciones no gubernamentales.

Estas comunidades conforman una realidad de contactos fluctuantes, sin que su integración o sus productos tengan regularidad. La fractura producida por la gestión por proyectos a nivel nacional se reproduce en las provincias, con escasas relaciones horizontales entre las acciones en curso y con predominio de una comunicación de tipo radial, con control por parte de la unidad ejecutora central. Si bien la escala de operaciones y la proximidad institucional de los proyectos provocan que esta desarticulación horizontal sea más disimulable que en la administración pública nacional, no se llega a superar el aislamiento de las unidades. Como la formulación se hace de manera no participativa al margen del debate público, las oportunidades para la confrontación de perspectivas son limitadas. En forma análoga, como la ejecución está sumamente estructurada por el diseño centralizado de los proyectos, los intercambios se producen en torno a cuestiones operativas y burocráticas. La movilidad de

los técnicos entre ámbitos institucionales dificulta la construcción de memoria y la acumulación de aprendizaje organizacional. La diferenciación de roles entre niveles centrales y locales y estatales y no estatales hace que se vayan consolidando perspectivas no convergentes sobre los programas y, en algunos casos, estableciendo climas de competencia y hostilidad no deseables.

No obstante la densificación profesional, todavía no se ha producido la cristalización de mecanismos de intercambio ni ámbitos de diálogo en el marco de un universo discursivo mutuamente comprensible que permitan actividades compartidas para la construcción de sentido y para la acumulación de saber. A estas comunidades les resta transitar un largo sendero para llegar, por ejemplo, al reconocimiento mutuo y al grado de institucionalización con que cuenta el debate económico en torno al cual se mueve una comunidad que, por cierto, no busca un consenso inalcanzable pero que dispone de información compartida, posturas con respecto a la acción claramente expuestas y ámbitos regulares de diálogo. Las fracturas institucionales y de las políticas, por otra parte, hacen que estas redes y comunidades tengan un ámbito de expresión básicamente subsectorial en torno a cuestiones o temáticas restringidas, sin que alcancen aun un peso específico suficiente para impulsar procesos por los que las políticas sociales logren una mayor integralidad. Por fin, otro indicador de su debilidad es la frustración de la expectativa de que la formulación y la implementación de políticas pudiese enriquecerse por la ocupación de ciertos roles de autoridad por parte de algunos miembros de estas comunidades. La captura político-tecnocrática que ha tenido manifestaciones en distintos ámbitos del estado también se ha dado en las áreas sociales con resultados no satisfactorios: la falta de continuidad, la escasa inserción política de estos grupos, su escasa propensión al diálogo, su relativo aislamiento de otros actores sociales, el limitado sustento social de sus iniciativas y la relativamente baja prioridad acordada a las cuestiones sociales explican finales precipitados y con poca gloria, así como la frustración enorme de los que participaron en esas aventuras.

La reflexión anterior puede expandirse para abarcar a los restantes públicos concernidos de una manera u otra con la problemática social y que participan en el debate sobre los contenidos y orientaciones de las políticas, constituyendo las denominadas “comunidades de políticas”. Estas comunidades generan restricciones para los decididores políticos, con capacidades para impulsar ciertos contenidos de política, para bloquear sus cambios o para producir sus fracasos (Rhodes, 1997, John, 1998). En el caso de las políticas dirigidas a la pobreza, estas comunidades tienen atributos específicos que explican su relativa debilidad, su inestabilidad, el escaso reconocimiento mutuo entre sus integrantes y sus bajas capacidades para producir los impactos señalados. Están integradas predominantemente por redes dispersas que no llegan a satisfacer requisitos de persistencia y reconocimiento mutuo. La debilidad de la organización social, las capacidades reducidas para gestionar, el frecuente privilegio a cuestiones circunstanciales y locales, etc., hacen que las demandas tengan una estructuración baja y difusa. Las comunidades profesionales desempeñan, por lo tanto, y conforme a su naturaleza fracturada y de acción discontinua, un papel de *advocacy*, sin que esté convalidado por el apoyo sistemático de actores surgidos de la población en situación de pobreza. La lógica clientelar hace que el procesamiento político de esas demandas conduzca en mayor medida a afirmar orientaciones asistenciales que a construir actores. La naturaleza del problema, junto a su heterogeneidad, explican que esta problemática se introduzca en el debate público en términos sumamente expresivos, con dificultades ciertas de traducir valores en propuestas operacionalizables. Por consiguiente, los lazos que unen a las comunidades de políticas en otros ámbitos de acción del estado por medio de articulaciones entre públicos,

*brokers y entrepreneurs* de las políticas, grupos técnicos y ámbitos estatales, carecen de la intensidad y la especificidad que son requeridas para impactar en contenidos y en procesos.

## CONCLUSIÓN

La exposición de esta variedad de temas ha pretendido identificar diferentes niveles y líneas de acción para construir conocimiento y para avanzar en la acumulación de sabiduría con respecto a las políticas sociales. La descripción, aunque tal vez excesivamente crítica y pesimista, permite dimensionar la tarea por delante y enfatizar la contribución estratégica de la construcción de memoria para mejorar la convivencia y para introducir mayor calidad y efectividad en los mecanismos institucionales y políticos. Alcanzar una mayor comprensión de los procesos que se desencadenan en torno a las políticas sociales es una forma de respeto por la historia y un avance en la construcción de sabiduría..

Este respeto debe ser un atributo de la gestión pública. Esta no puede ser la expresión de un modelo burocrático ni un ejercicio tecnocrático, sino una práctica social enraizada en un marco institucional que, conforme a lo señalado, exige una urgente tarea de revisión que comprenda el cambio de reglas, el diseño de los mecanismos organizacionales conforme a los requerimientos de las políticas públicas, la incorporación de nuevas capacidades analíticas y técnicas y, por sobre todo, la construcción de inteligencia y de memorias institucionales.

Una sociedad que tiene este marco de institucionalidad frágil y débil, que ha destruido el aparato estatal, que ha fracturado las políticas sociales y que tiene esta temporalidad en los mecanismos organizacionales está apuntando en dirección contraria a la que deberíamos aspirar. En este escenario, es una responsabilidad y una tarea pendiente de los académicos y profesionales consolidar una comunidad de políticas cuya presencia, aportes y significación social contribuyan a generar una sociedad con menos pobres y con mayor equidad.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial; *The State in a Changing World*, World Development Report, 1997, Washington, DC, Banco Mundial, 1997

.

Banco Mundial, *Attacking Poverty: World Development Report, 2000/1*, Washington, DE, Banco Mundial 2001

Haas, Ernst B., *When knowledge is power: three modes of change in international organizations*, Berkeley, University of California Press, 1990.

Holzner, Bukhart y Marx, John H., *Knowledge application*, Boston, Allyn and Bakon, 1979.

John, Peter, *Analysing public policy*, Londres, Pinter, 1999.

Kingdon, John, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1984.

Mann, Michael, "El poder autónomo del Estado: orígenes, mecanismos y resultaos, *Zona Abierta*, 57/58, 1993.

Marsh, David, The development of the policy network approach, en Marsh, David, Comparing policy networks, Buckingham, Open University Press, 1998.

Martinez Nogueira, Roberto: Administraciones públicas paralelas, Reforma y Democracia, Revista del CLAD. Caracas, Junio 2002.

Neustadt, Richard E. y May, Ernest R., Thinking in time: the uses of history in decision making, Evanston, Ill., Free Press, 1986.

Rhodes, R.A.W., Understanding governance: policy networks, governance reflexivity and accountability, Londres, Open University Press, 1997.