

“EI CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: Notas para su abordaje y reconstrucción”

LIC. CRISTINA D ÍAZ

Docente de la Facultad de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales de la UNR
Profesora Titular de las Cátedras de
Análisis Político y Análisis de Políticas Públicas

I. Una introducción plagada de advertencias

1. Sobre la necesidad de contextualizar:

Desde hace más de dos décadas profundas transformaciones en la articulación Estado - Sociedad - Economía nos alcanzan a la vez como sujetos y objetos. La reestructuración de la economía mundial, ha generado particulares impactos sobre nuestra región y el país, sobre todo como consecuencia de la "reinserción" en el mundo a través de la capacidad exportadora de algunos sectores y el consiguiente efecto desarticulador sobre la matriz productiva interna.

Cualquier lectura no determinista de dicho proceso nos conduce a renegar de la automaticidad de la fórmula explicativa crisis = ajuste estructural, obligándonos a incorporar en nuestro campo de observación al sistema político, como núcleo de las decisiones o espacio donde se condensa la capacidad de los actores socio - políticos para asumir las tareas globales que suponen tales transformaciones, imprimiéndoles sentido y direccionalidad.

Si así lo hacemos, nuestro enfoque quedará "sobredeterminado" desde el inicio, por la constatación de dos factores que complejizan el análisis:

a) la conflictiva conjugación del fin del ciclo del patrón estatal de desarrollo con las exigencias de la consolidación del régimen democrático (lo que en otros términos se traduce en supuestos de modernización políticamente incluyente y socialmente excluyente)

b) la resultante desestructuración de los actores sociales y políticos (con su emergente impacto en los juegos de mediación - representación e integración social y política).

La gobernabilidad de un proceso así caracterizado convoca necesariamente nuestro foco de atención hacia la instancia "estatal" y sus transformaciones, visualizadas como campo de conflicto en el que se ponen en evidencia las tensiones a que la someten las exigencias de continuidad en la atención de sus clásicas funciones en una sociedad capitalista, ahora reformuladas a la luz de los procesos arriba descriptos; a saber:

transformaciones

- * en el modelo de acumulación
- * en el modelo de legitimación
- * en los mecanismos de articulación de intereses
- * en los procesos, mecanismos y sentido de la integración social

Este elenco permite constatar que no hay área de políticas (como espacio de intervención estatal) que escape a esta dinámica, reconocimiento que induce la necesidad de dar tratamiento a dos de las principales dimensiones que la configuran:

- el juego de desestructuraciones espaciales que sufre el poder, traducido en problemáticas de deslocalización, desconcentración, descentralización, regionalización y

- La dimensión temporal (urgencias emergentes de exigencias internas y externas, simultaneidades, shocks, gradualidades, secuencias, etc.)

Se conforma así un cuadro complejo que remite a las transformaciones estatales en términos de privatización, desregulación y re-regulación de áreas, reformulación de su capacidad de gasto y reforma interna o administrativa, como dimensiones implicadas en la capacidad y calidad de gestión - con vistas al logro de niveles aceptables de eficacia y eficiencia ante tales desafíos - que no vayan en desmedro de ciertos niveles de gobernabilidad.

En este contexto, es posible relevar una copiosa producción internacional, regional y nacional que ha abordado desde diferentes enfoques - y con distinto énfasis e intencionalidad - aspectos parciales de esta problemática pero que contiene, como común denominador, el reconocimiento de la mayor visibilidad y el otorgamiento de una nueva centralidad a la dimensión local.

2. Sobre la necesidad de volver la mirada a lo local.

Propongo detenernos en el examen de la pertinencia de esas referencias - verdaderas "piedras firmes", algunas convertidas en "lugares comunes" - cuando se trata de definir los impactos de las inexorables transformaciones en curso, sobre las instancias de poder local, municipal o comunal y su relación con la sociedad. No porque dudemos de su consistencia interna - teórica - sino más bien de cuán adecuado será nuestro movimiento al intentar hacer de esas aseveraciones a veces atalayas, a veces puntos de apoyo para avanzar en nuestra comprensión, cuando no - equivocadamente- puentes para llegar "al otro lado", en la explicación de las modificaciones de la relación Nación, Provincia, Municipios y de la llamada "municipalización" de la crisis del Estado.

Bien sabida es la seducción histórica que la dimensión local de las problemáticas sociales ha ejercido sobre los analistas políticos. Entre nosotros, cualquier teórico inclinado a hacer apología del municipalismo considera una obligación "natural" remontarse tanto a Tocqueville como a nuestros coloniales cabildos pretendiendo encontrar en el artefacto construido de esa tradición de discurso sustentos para la reivindicación actual de la esfera local. Lejos estamos de desconocer el valor de esas referencias; sin embargo, mucho ha acontecido para que sigamos aceptando acríticamente la idea de las "primeras escuelas de civismo", de la mayor transparencia como consecuencia directa de la "inmediatez" de las relaciones más estrechas, cercanas o "cara a cara", o la aseveración de que "small is beautiful" (lo pequeño es bello) aunque más no sea porque se lo supone más controlable. Cada una de esas argumentaciones construyó significados y disputó sentido al calor de diferentes situaciones históricas que ya no existen.

Resulta entonces ingenuo e infructuoso reproducir esos esfuerzos mecánicamente. Conviene partir de una contextualización coyuntural del problema, en la que se reconozcan no sólo la disolución de las grandes identidades colectivas que

otrora conocimos, sino también -complementariamente- la desmitificación de la "santidad" de la ley y del pacto constitutivo de la sociedad -presupuesto de la tradición liberal-, los avances de "free riders", la erosión de las razones de la militancia y de los fundamentos mismos de la ciudadanía (de Leonardis, O.).

Todo esto modifica las condiciones previas que fundaban la validez-atribución del sistema de creencias en que se asentaba el modelo descrito por Titmuss y Therborn, dando paso a los indicadores tan bien marcados por los trabajos de Przeworski y Wallerstein, y que nos permiten trascender las explicaciones centradas en la idea de la crisis fiscal del estado y los límites de soportabilidad de la presión para la tasa de ganancia, y así acercarnos a las interpretaciones que contemplan las dislocaciones entre los mecanismos operativos del Estado benefactor y el universo simbólico concomitante.

Configurada esa desestructuración, el futuro se manifiesta como discontinuidad, como situación en la que se han tornado inciertos los modos institucionalmente reconocidos para identificar los bienes comunes y el complejo de derechos a que dan lugar; una evidencia más de cuán inciertos y problemáticos se han tornado los criterios de ciudadanía, de inclusión y de exclusión. Ya he afirmado que pocos temas engendran tanto consenso como las teorizaciones en torno a cómo la modificación de la estructura institucional, la aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público, reforma del aparato administrativo y concreción de políticas sociales compensatorias para los pobres estructurales desde los niveles nacional y provincial impactan sobre las realidades locales, con la contundencia de transferencias que desbordan toda capacidad de procesamiento de no mediar un esfuerzo sostenido por renovar el propio aparato público y los estilos y tecnologías de gestión.

Es en ese sentido que me parece más interesante reflexionar sobre trabajos como los de Elster; (1990) en torno al "carácter "local" de la justicia", que constituye la otra gran cuestión hacia la que parece estar deslizándose la problemática de la ciudadanía incierta, y sobre la que se ha depositado menos atención. La elaboración de Elster, exige componer y combinar tres listas: una, de problemas de adjudicación, otra de mecanismos de adjudicación, y una tercera de las posibles explicaciones de las decisiones emanadas de las instituciones. Se refuerza así el "estatuto constitutivamente plural y local" de la justicia concretamente actuada y administrada, con parámetros dificultosamente reconducibles a unívocos principios universalistas. (Douglas; 1986; Elster; 1990).

Me interesa explorar la productividad de este enfoque al hacer extensivo -por extrapolación- el carácter local de la justicia a la ciudadanía. Más allá de la pertinente fundamentación teórica que habilita a hacerlo al poner de relieve las correlaciones entre teorías de la justicia, principios de justicia y cartas de derechos emergentes, importa el intento por estrictas razones instrumentales: en la coyuntura actual son muy distintas las capacidades estatales de los distintos niveles de la administración, las presiones que como emergentes de los niveles de pobreza y desocupación llegan a ellos y las orientaciones político-ideológicas en que argumentan fundar sus intervenciones

Estudiar cómo estas diferencias se plasman concretamente en los campos estructurados en torno a las distintas políticas públicas en el espacio local, con qué consecuencias y brindando qué alternativas de aprendizaje, no debiera carecer de atractivos máxime cuando asistimos a "intuiciones" sociales lo suficientemente

movilizantes como para disparar migraciones en pos del acceso a prestaciones sociales -- leídas como satisfactoras de expectativas de justicia material - que no se alcanzan en otros "espacios locales".

Recuperar controversialmente las sugerencias de Elster, liberándolas de la carga conservadora que les reconoce Pierre Rosanvallon, supone ponerlas en línea con las afirmaciones de Crozier en cuanto a las posibilidades de apropiarse de lo local como espacio de construcción de un proyecto colectivo en el que los gobiernos comunales y las intendencias pueden ser una herramienta válida para generar acciones locales en las que esté pensada y actuada una relación diferente entre la estructura estatal y la sociedad civil (Nari; 1996). Según ese autor, para que el Estado local no resigne su papel de "orientador de la gestión y potenciador de las energías sociales" sería necesario adaptar y flexibilizar las formas de producción de la acción estatal, así como conocer las múltiples manifestaciones de la propia sociedad.

De ahí que la contextualización inicial venga a cumplimentar ese y otro requisito, el sugerido por la sabia recomendación de Bobbio: no excedernos en el entusiasmo y recaer en un "recurrente descubrimiento del paraguas"; la validez del enfoque de la ciudadanía como proceso local no puede evaluarse independientemente de un examen más profundo de sus relaciones dentro de una teoría - y una práctica - política de fondo, que anude y reconozca en la dimensión local actual los múltiples condicionamientos estructurales, coyunturales, acontecimentales y azarosos que tienen lugar en su producción.

Se trata entonces de repensar cuestiones de alcance y de escala. Lo "local" puede ser -parafraseando a Titmuss en su caracterización del Estado de Bienestar- "una indefinible abstracción", pero también, en su irreductible concreción, un monstruo de tantas cabezas como municipios y comunas estemos dispuestos a visitar. La coartada para el abordaje estaría dada por el acceso a la sistematización y evaluación de una considerable y representativa variedad de estudios de casos, lo que -entre nosotros- aún nos debemos, salvo en lo relativo a los aspectos fiscales y financieros de la temática.¹

Por lo tanto - si aceptamos este enfoque - no podemos eludir la referencia a la diversidad de situaciones posibles y existentes que afectan la capacidad de las instituciones locales - estatales o no, ya veremos por qué - en el proceso de las políticas públicas, sea que la encaremos desde la perspectiva de sus prerrequisitos funcionales (la existencia de estrategias y de formas organizacionales flexibles) (Bifarello, M.; Draibe, S.; 1995), desde sus productos (la eficiencia económica y administrativa en la regulación y el control) (Tecco; C.), o desde sus condicionantes (las culturas de estado, el grado de los procesos de corrupción imperantes, la calidad de la estructura tributaria, la disponibilidad estatal de recursos. (Dos Santos, M.).

Desde otra perspectiva, las teorías sociales que basan sus elaboraciones en la Teoría del Caos, expuesta y difundida por Ilya Prigogine, apelan a la necesidad de abordar la realidad con nuevas herramientas. La complejidad y la incertidumbre son

¹ De allí que a modo de herramientas auxiliares, recurramos a elaboraciones parciales y al intercambio de impresiones sobre experiencias con quienes se ocupan de temas comunes desde la Universidad - el Grupo de estudios sobre Políticas Públicas y Gestión - o desde la función pública, como algunos miembros locales del Cuerpo de Administradores Provinciales que operan como apoyatura técnica a municipios y comunas que lo requieran. A ellos el agradecimiento por el espacio abierto para el trabajo y la reflexión junto a las disculpas por la segura e involuntaria apropiación indebida de alguna (s) idea (s).

recuperadas como instancias que promueven “estructuras disipativas de final abierto” - las políticas entre tantas - y en ellas la capacidad es entendida como “capacidad de acción,... de transferir modos habituales de acción, de hacer las cosas a través de dominios diversos de experiencia, entre los cuales se habrá... intuido cierta semejanza... de establecer una inmediata conexión o asociación entre contextos diversos para ejecutar un conjunto de rutinas”, de usar tales conexiones para generar acciones y significados... (Gherardi; 1995) ... “de crear una limitada, efímera y sin embargo reasegurante zona de certeza y orden en un ambiente brutal y dramáticamente desestructurado... no como mera respuesta adaptativa al ambiente sino como resultado de actos creativos de proyectación organizativa, verdaderos actos de invención, basados sobre una específica capacidad de los actores para formar modelos alternativos de la realidad y de activar tales modelos en situaciones de acción específicas... Así el actor construye un conjunto del todo nuevo de relaciones que atraviesan los confines entre la esfera pública y privada, entre intervención formal e informal, entre interés individual y colectivo... el actor “inventa” un ambiente...”. (Lanzara; 1993). También desde esta perspectiva las realidades locales se nos presentan en su radical diversidad y subsiste ante nosotros el interrogante en torno al “lugar” de las políticas públicas en esta escena.

3. Sobre qué entender por política pública

Joan Subirats, ha pasado revista a algunas de las tantas definiciones posibles de política; no de política como actividad humana, como la práctica social integradora por excelencia, sino de política como producto de esa acción. Retomar su trabajo, que ha logrado recuperar la mayor parte de los sentidos con los que en el habla cotidiana nos referimos a las políticas, puede ayudar a encontrar ejemplos de su aplicación a objetos que nos son familiares en el ámbito local. Así podemos entender por política:

- 1.La etiqueta de un campo de actividad: cuando se habla de “la política social o de obras públicas de tal o cual Municipio”.
- 2.La descripción de una propuesta general o de una perspectiva deseada: “se reclama una política auténticamente progresista para el partido de gobierno”.
- 3.Un medio para alcanzar fines: “el sindicato de trabajadores municipales anuncia cual será su política para obtener la recomposición salarial”.
- 4.Un sinónimo de decisión gubernamental sobre lo crucial, como opción y como acciones puestas en práctica: “la actual política de descentralización del estado local”
- 5.Un conjunto de normas (formalizadas, aprobadas por la instancia deliberativa) sobre determinada problemática: “la política contenida en el Plan Director de la ciudad”.
- 6.Un conjunto de grandes metas que definen lineamientos para la acción: “nuestra política es hacer de Rosario el corazón logístico del Mercosur”.
7. Un conjunto de programas y proyectos que desagregan pautas: “la política del CRECER y del PROMIN”.
- 8.Un resultado final (output o producto): “la política de cierre de los comedores comunitarios que funcionan en casas de familia”
- 9.Un impacto concreto sobre la realidad: “nuestra política de construcción de setenta viviendas destinadas a familias tobas hoy radicadas en asentamientos precarios”.

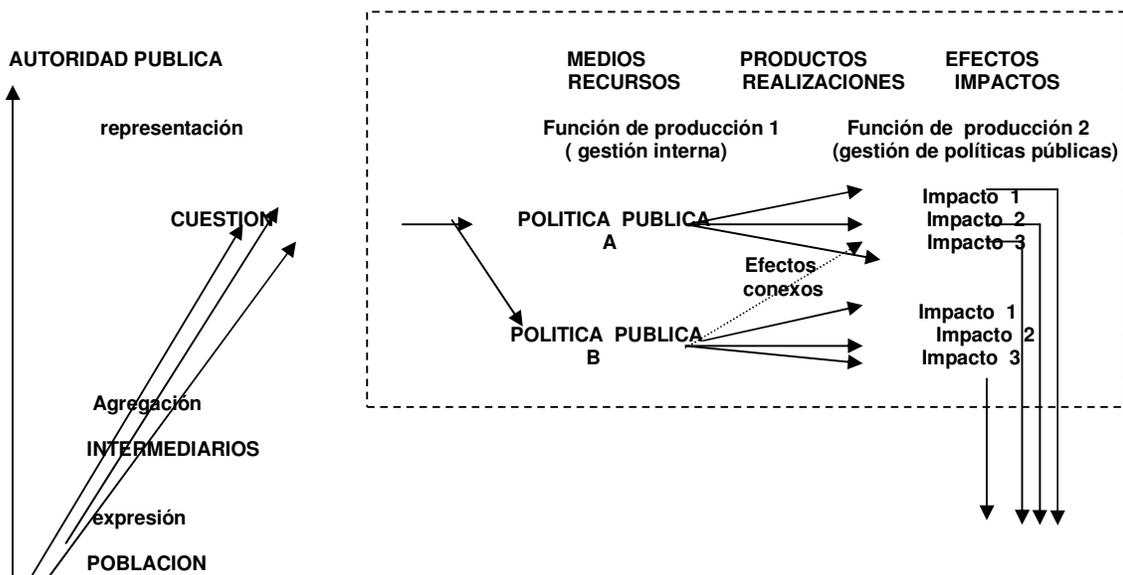
10. Un modelo teórico aplicable, como explicación causal de los hechos: " la política para el incremento de la recaudación municipal debe pasar por la reducción de la evasión y no por la elevación de las tasas vigentes".

11. Un proceso global (como secuencia de hechos y decisiones) que implica alguna modificación sobre la realidad: "una política caracterizada por la recuperación de las tierras fiscales en nuestra jurisdicción."

Esta revisión parece confirmarnos que ni desde el sentido común, ni desde la práctica política hay univocidad en lo mentado por "política". Y quizás esa es la razón por la que este problema se ha incorporado al propio desarrollo histórico de la disciplina que con pretensión de científicidad ha intentado reflexionar sobre estas cuestiones.

Como ejemplo, baste señalar que el "estudio" y el "análisis" de las políticas no refieren exactamente a lo mismo, como tampoco son sinónimos políticas públicas y políticas estatales (aunque esta última distinción sea más clara). La traducción de tal complejidad en términos de desarrollo disciplinar, ha llevado a que alternativamente - y en función de las necesidades y los supuestos meta-teóricos y teóricos con los cuales esos trabajos se fueron realizando - cobraran relevancia unas u otras de dichas definiciones, consideradas como intentos más o menos afortunados de capturar un elusivo objeto de estudio.

El esquema que sigue, trata de explicitar e integrar a modo de niveles de análisis, los que otrora fueron enfoques divergentes y/o sucesivos en el estudio de las políticas.



Fuente: (Gibert - Meny y Thoenig)

Quienes primero se ocuparon del tema fueron politólogos, economistas y trabajadores sociales norteamericanos, concretamente a partir del desarrollo de su Estado de Bienestar. Los espacios académicos se sensibilizaron ante las demandas de las agencias federales y locales de prestación de bienes y servicios, preocupadas por la brecha existente entre las metas establecidas en las decisiones de planificación y lo efectivamente percibido - material y simbólicamente - por la población. Casi podría

afirmarse que la preocupación inicial por estudiar las políticas públicas surgió de la necesidad de saber qué pasaba con el producto.

Por esta razón, si uno observa el cuadro precedente, puede decirse que en realidad la disciplina se inició indagando por la función de producción 1 con relación a la función de producción 2. Desde el sistema político y su gestión interna de medios y recursos, para llegar a los productos y realizaciones que pudieran producir algún efecto o impacto en la sociedad. Relaciones que configurarían los principales nudos temáticos u objetos de estudio en una política pública: la asignación de medios y recursos a la realización de ciertos productos, para generar algún efecto o impacto.

Este enfoque analítico aportó a la disciplina entre otras cosas, la preocupación por la detección de efectos conexos de políticas, de impactos no deseados e imprevistos. Desde otros ámbitos de reflexión - menos urgidos por la necesidad de eficacia y eficiencia en la producción de las agencias estatales y más interesados en las distintas relaciones que los estados establecen con sus poblaciones- apareció seguidamente la interrogación sobre los aspectos de la cuestión que ocupan el otro margen del esquema: es decir, cómo la población - expresándose a través de sus organizaciones representativas y de mediación - logra agregar preocupaciones o intereses en términos de problemáticas, y cómo éstas llegan a configurar cuestiones tomadas por las autoridades (a través de sus mecanismos selectivos) e ingresar al circuito de temáticas priorizadas por el sistema político para ser objeto de decisiones públicas.

Estos estudios iniciales, tanto los provenientes de una vertiente como los de la otra - aún pecando de reduccionismo y bastante parcialidad - contribuyeron significativamente a cimentar el aparato teórico y conceptual sobre la materia; más aún, refinaron el instrumental dando origen a cuerpos tan importantes como la teoría de las decisiones y la de la elección pública, al enfocar la mirada sobre momentos cruciales del proceso.

La expansión geográfica de la disciplina - concretamente su recepción en el entorno europeo - enriqueció las producciones con el aporte de la teoría política clásica, que se reveló fundamental al introducir como elemento analítico clave al Estado y su especificidad, tanto desde la perspectiva institucionalista como desde las lecturas estructuralistas. Le sucedió un período de relativa esterilización de los esfuerzos a causa de la excesiva ideologización (que hizo de las investigaciones casi profecías auto cumplidas al relegar a las políticas a simples epifenómenos determinados por la economía) y del estancamiento en polémicas estériles (del tipo ¿es la política quien determina a las políticas o son éstas quienes informan la política? .

Al calor de la crisis de mediados de los setenta, tanto el redescubrimiento del estado y su racionalidad acotada - esta vez desde la sociología de las organizaciones - como los enfoques relacionales y neoinstitucionalistas, oxigenaron el instrumental teórico y metodológico con que estudiar las políticas públicas.

Entre nosotros, esos aportes fueron introducidos por las sugerencias de Oszlak y O'Donnell (1976) que ponían la mirada en la coalición de actores sociales conformada en torno a cada política y con relación a diferentes agencias estatales. Hoy Repetto, F., nos proporciona un enfoque teórico que desde lo relacional incorpora elementos de las propuestas neoinstitucionalistas, al priorizar el papel de las instituciones en la interacción entre actores involucrados en las políticas públicas, como reductoras de la complejidad (codificadoras, decodificadoras y descifradoras) y por ende

incrementadoras formales e informales de la capacidad de procesar información y resolver problemas tan acuciantes como los planteados en la contextualización.

Retoma de Sikkink, K. la noción de capacidad como “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”, pero amplía el concepto al seguir a Friedland y Alford, en la aceptación de que “los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente” pero “los tipos de políticas posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura societal”.

Más que como meras estrategias de intervención, las políticas aparecen tratadas como “campos” (Bourdieu) y su matriz analítica permite incluir: criterios de política, orientaciones institucionales, orientaciones hacia la productividad y/o la reproducción de los sectores más carenciados, las modalidades de gestión, las orientaciones hacia la trama sociocultural de los beneficiarios (organizaciones, identidades, circuitos de intercambio), las percepciones que éstos conllevan de la política, las tendencias hacia la racionalización de políticas preexistentes y/o a la articulación -superposición con otras nuevas, y lo que también Forester, con su propuesta analítica de relevar contenidos múltiples, evalúa como encadenamientos-eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás (con el régimen y el sistema político, con la gestación de identidades colectivas, con un perfil económico más o menos vulnerable, etc.). Es decir, comprenden tanto los lazos con el “adentro” del tejido estatal como los vínculos con el “afuera” de los sectores sociales.

Resultado de estas interacciones, la calidad institucional construida alrededor de cada política se expresará en el grado diferente de capacidad de gestión pública que posea el estado en cada área de intervención.

Enfoques de este tipo nos permiten superar el estupor inicial frente a la multivocidad: entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.

Todas y cada una de las definiciones de política que nos dicta el sentido común podrían llegar a tener cabida en un proceso así caracterizado, cuyo estudio puede operar como revelador del estado de las relaciones estado - sociedad civil en una temporalidad dada.

Como bien podría deducirse de lo expuesto, dar cuenta de procesos portadores de semejante nivel de complejidad no constituye una tarea sencilla para los analistas, como no lo es para ningún científico social abordar las dimensiones dinámicas, que constituyen el núcleo duro de estos objetos, el problema teórico más difícil de afrontar.

¿Cómo capturar los nexos que estructuran las interacciones en su despliegue dinámico y diacrónico? G. Capano afirma que ello sólo es posible si se privilegian niveles de análisis de rango o alcance “medio” (el decurso de un proceso en un sector de política pública) o quizás mejor, directamente “micro” (por ejemplo, la reconstrucción del proceso decisorio en torno a una cuestión particular y específica).

Para concretarlos se ha construido y sedimentado una modelística rica y articulada, dentro de la cual el instrumento más notorio y utilizado - y el más clásico

también, ya que ha acompañado la institucionalización de la disciplina - es el modelo "fásico" o "del ciclo".

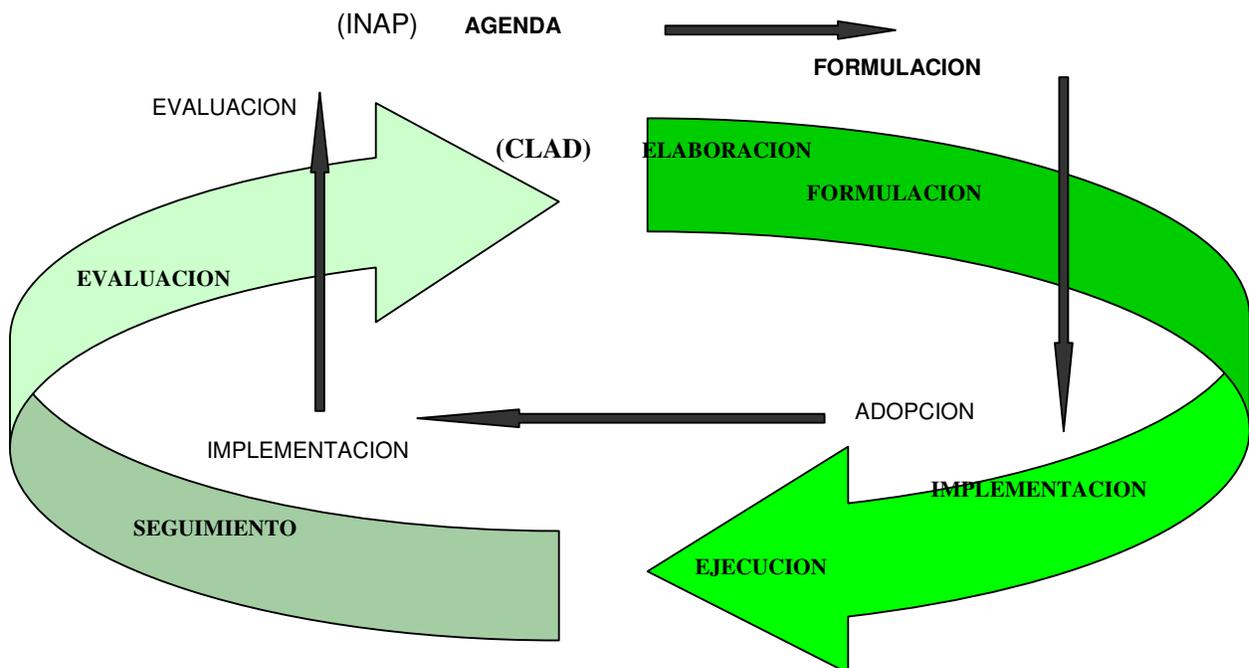
II. El ciclo de las políticas públicas

1. El ciclo como construcción y su aplicación al estudio de las políticas locales

El modelo del ciclo reconoce su nacimiento en elaboraciones originales de Laswell (1956) orientadas a ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política. Su perfeccionamiento durante las décadas del '70 y '80 gracias a los aportes de Anderson, May, Wildavsky y Ripley, entre otros, condujo al ordenamiento y subdivisión-descomposición de la dinámica en un cierto número de fases. Aunque no todos coinciden exactamente en la denominación y recorte de esos momentos, guardan sin embargo una obligada similitud.

Podemos incluso comparar - en el esquema adjunto - algunas construcciones de ese ciclo que son enseñadas en ámbitos relevantes de formación académica y de gestión para América Latina (como el CLAD) y nuestro país (como el INAP).

Con ligeras variantes, las subdivisiones de la dinámica del proceso contemplan: la *construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la *formulación* de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta* una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar), la *implementación* del programa o programas establecidos, su *evaluación* y eventualmente la *finalización* o extinción de la política misma.



Presentado en estas breves líneas el instrumento de análisis, sin duda persisten dudas en cuanto a las ventajas de su utilización y a los riesgos que comporta.

Entre las primeras, insisto sobre la ya enunciada posibilidad de ordenar, según sus prescripciones, la complejidad de los procesos de producción de las políticas, descomponiendo el objeto de estudio en elementos más simples sin perder - de modo irrecuperable - la visión de conjunto, las características generales y complejas del proceso mismo. Asimismo permite orientar la atención sobre los actores, fenómenos, dinámicas y temáticas que son habitualmente colocados fuera por las perspectivas de investigación y trabajo más tradicionales (que se ocupan de instituciones específicas o dominantes para cada fase o de productos finales en clave estructural-funcional, etc.).

Esta entrada - más completa - permite articular y poner en evidencia nexos, vínculos a veces impensados y al mismo tiempo estudiar la diversidad de posicionamientos e importancia relativa que un mismo actor puede asumir a lo largo del ciclo, alejando toda tentación sustancialista y mecánica en su consideración. Con relación a esto, G. Capano subraya que otras de las virtudes del enfoque han sido las de propiciar una visión menos reductiva y sesgada - al menos como hipótesis de trabajo - del arco de actores involucrados en una determinada política, al menos cuando se lo adopta desde perspectivas teóricas menos ligadas al funcionalismo, ya sea en sus versiones sistémicas, institucionalistas o estructural-funcionales.

Si prestamos atención a un señalamiento como el precedente es posible reconocer que la misma ductilidad que le permite ser compatible en la instrumentación metodológica con una pluralidad de corrientes teóricas, configura a la vez un límite a sus capacidades: como bien señalara Nakamura (1987), al no individualizar concatenaciones generales de causa-efecto entre una fase y la subsiguiente es incapaz de proveer hipótesis fuertes que expliquen los mecanismos que informan el proceso de políticas públicas. Una limitación tal, ha llevado a muchos teóricos a aseverar que lejos de estar en presencia de un paradigma o un auténtico modelo analítico, contamos sólo con un esquema heurístico, con un instrumento interpretativo, de reconstrucción ex-post.

No veo en ello un gran demérito ² y no por ello deja de ser una herramienta poderosa, al punto que prefiero reflexionar sobre algunos otros de sus puntos débiles. Acuerdo en buena medida con la "exposición de consecuencias" que hacen Capano y Giuliani (1996) pero lo juzgo menos benévolamente que ellos pues no considero que algunos riesgos de incongruencia interpretativa sean producto sólo de la "mala utilización" del modelo del ciclo.

Sí es un ejemplo de uso inadecuado el confundirlo con un modelo de tipo explicativo, pero no lo son la reificación del esquema analítico ni la tendencia a atribuir al proceso de las políticas una secuencialidad lineal y temporal (que "achata" su riqueza y complejidad) ni los deslizamientos hacia tentaciones normativistas y prescriptivas que emergen de toda concepción orgánica. Habrá que reconocer que el diseño mismo del modelo "del ciclo" retoma para sí una metáfora biológico-organicista: el ciclo es un ciclo vital; contiene explícitamente un origen y una extinción. Veinte siglos de lógica aristotélica y sentido común deben ser resistidos desde los desarrollos del

² Es más, debo confesar que me siento más inclinada a la "comprensión" en términos condicionales que a la explicación causal en ciencias sociales - con perdón de la vieja polémica -, máxime cuando de análisis de políticas se trata.

último medio siglo en ciencias sociales para no pensar que en la realidad existe efectivamente ese objeto y que cumple un ciclo vital.

Cierto es que ningún analista ni gerente público formado caería en tales errores: la sucesión de fases no obedece a una lógica lineal, secuencial o etapista que ordene en el tiempo la aparición de tareas (primero el surgimiento de un problema, luego la formulación de un "set" de alternativas, después una decisión optimizante) o el momento de entrada en acción de instituciones especializadas (primero la deliberación en los espacios representativos, después la toma de decisiones desde órganos ejecutivos). El procedimiento por ensayo y error, el sondeo de adhesiones, el tanteo de resistencias, los aprendizajes organizacionales y la riqueza toda de la vida política (que intenta hacer posible lo imposible) no se detienen frente a los límites de ordenamientos formales o informales, pues éstos son precisamente el objeto de su acción transformadora.

Como esquema heurístico, el modelo del ciclo no se "puso para sí" la interrogación en torno a su mayor o menor aptitud para dar cuenta de lo que acontece en el plano del estado-nación, del nivel provincial o local. A nosotros, preocupados por el ciclo de las políticas locales sí nos cabe encontrar una respuesta, la que hundirá sus bases en las teorizaciones de fondo que complementen el uso del artefacto. Si partimos de lo señalado en nuestra contextualización y de la caracterización efectuada de lo local, la modelización debe lidiar en este plano con similares niveles de complejidad que en los otros: una vez admitido que la materia histórico-social, la sustancia con la trabaja el analista es la misma, la distinción recae sobre la diferente ponderación relativa que el trabajo en cada nivel impone para los diferentes elementos en ella distinguibles³. Esto exige particular cuidado y selectividad en cuanto a las variables a privilegiar, pero especialmente en el establecimiento de nexos entre ellas, en la construcción de indicadores y la selección de unidades de análisis y de información.

Nada puede darse por supuesto, porque es evidente que las restricciones a la formulación o a la implementación, son distintas según se opere en el nivel nacional, provincial o local. Existen problemas vinculados con encuadres o marcos normativos que desde el establecimiento de jurisdicciones posibilitan o no hacer ciertas cosas a determinados actores; se tropieza con indisponibilidades insalvables de recursos en algunas instancias que no se registran en otras del mismo nivel. No se trata sólo de recursos de tipo económico-financiero sino también de carencias de recursos tecnológicos y de capacitación - humanos - para atender a los desafíos de los nuevos modelos de gestión.

Pueden existir definiciones de problemas y hasta fases completas del "ciclo" - por ejemplo, la formulación- que se resuelven en arenas extrañas a lo local (como en el caso de las políticas activas de empleo y de capacitación). Sin embargo, ello no significa que la situación local no haya incidido en los contenidos de política adoptados, o en los niveles cuantitativos de la política afectados a lo local, y mucho menos aún que la productividad de lo local no pueda hacerse presente a la hora de la implementación, dejando su impronta. Tampoco nada obsta (a priori) para que desde lo local se monitoree y evalúe simultáneamente lo que desde otra jurisdicción se ejecuta en el propio ámbito (por ejemplo en materia de asistencia alimentaria) y seguramente

³ Me inspiro aquí en las sugerencias de F. Delich (1978) para el tratamiento de iguales variables en diferentes niveles de análisis, aunque su trabajo remite a diversidades localizadas más en el recorte temporal que en el espacial.

no faltan casos en los que la implementación precede a la formulación y ésta opera "blanqueando" situaciones de hecho.

Con el resguardo de estas prevenciones, pueden revisarse entonces las actividades implicadas en cada fase del ciclo, confrontándolas con lo que acontece en el nivel de las orientaciones vigentes en materia de gestión pública y políticas locales.

2. Notas sobre las fases del ciclo y los procesos locales

a. INICIACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Poco se avanza con afirmar que el ciclo de la política pública se inicia cuando una cuestión socialmente problematizada se incorpora a la agenda, pues todos estos términos requieren mayor grado de aclaración.

La agenda de políticas públicas consiste en el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha procesos sociales de encadenamientos y entrecruzamientos decisorios, concretados en acciones y omisiones de actores sociales y fundamentalmente estatales. Como programa de acción pública, la agenda puede desagregarse en (Draibe, S.):

- * sistémica (la de todos los actores)
- * gubernamental (la de los órganos estatales de decisión)
- * política (la que efectivamente será objeto de decisión)

A través de esta primera aproximación podría pensarse que lo que en definitiva configura la agenda sistémica son todos los problemas que aquejan a la sociedad. Pero la evidencia muestra palmariamente que no toda cuestión que desde la sociedad aparece como problematizada logra constituirse efectivamente en objeto de una política pública: existen muchos más problemas que objetos de política pública, por lo cual no es apropiado confundirlos.

Otra precisión es entonces necesaria, esta vez en torno a los problemas mismos: ¿éstos se constituyen como tales exclusivamente por su densidad objetiva o requieren también de algún grado de construcción social, ínter subjetiva?

El registro de ciertos malestares respecto de determinadas situaciones que involucran aspectos importantes de la vida cotidiana, y que en tanto insatisfactorias exigen transformación, es lo que conduce a identificar las situaciones que encierran la dimensión de un problema. Ocurre que al momento de determinar el alcance y contenido específico de esas situaciones definidas como problemáticas, seguramente cada implicado aportará visiones diferentes aún cuando la situación de referencia sea objetivamente la misma.

Cuando se define un problema, además de ponerse de manifiesto cuáles son los aspectos que se juzgan insatisfactorios, aparece prefigurada - aunque más no sea embrionariamente, o apenas esbozada - cuál es la salida deseable o la perspectiva desde la cual nos interesa transformar esa realidad insatisfactoria. Por esto la definición de los problemas no es poco significativa ni mucho menos neutral.

Lo que habilita la afirmación de que los problemas no existen sólo objetivamente en tanto tales, sino que requieren de la percepción de un actor individual o colectivo que se plantee la cuestión. La referencia a cuestiones socialmente problematizadas, pone a la vez el acento en otra dimensión de la constructividad de lo social: los valores con relación a los cuales se definen los problemas lejos de ser meramente individuales

expresan y definen los ámbitos de pertenencia de los actores, donde éstos se forman e informan.

En una sociedad radicalmente desigual, esta perspectiva ilumina otra dimensión fundamental en la constitución de la agenda: la que hace referencia a que no todos tienen socialmente la misma capacidad de problematizar, entendiendo por tal la aptitud de procurar y disponer de los recursos necesarios para poder fundamentar por qué determinadas situaciones insatisfactorias deben ser asumidas socialmente como tales para su remoción. De ahí que, por ejemplo, la pobreza material exude también pobreza simbólica, traducida en incapacidad de hacer visibles - y sobre todo atendibles - sus prioridades.

A veces es posible reconstruir, desde las temáticas priorizadas, la escala de valores o las preferencias sociales que expresa (n) el/los decisor (es). Pero muchas otras la priorización no obedece a criterios directamente ligados a preferencias, pudiendo obedecer a imposiciones de hecho, cálculo racional de conveniencias, mera especulación política o económica, tentativas anticipatorias para frenar la tematización de otros actores y hasta urgencias nacidas desde instancias que no se controlan (como imposiciones más que orientaciones de organismos internacionales de financiamiento).

Fue de esta complejidad que no pudo hacerse cargo en forma excluyente ninguna de las dos posiciones extremas de la vieja polémica: ¿Es la política -como orientación ideológico-programática- la que determina las políticas o son éstas las que la determinan? Hoy se acentúa la futilidad de la pregunta en un mundo sin grandes relatos fundantes y con pocas ideas nuevas en el reforzamiento de las posiciones que se atreven a desafiar las tendencias dominantes. Sin embargo "la política" de los actores estatales y societales - que excede en mucho lo ideológico-programático - expresada en y reconstruible desde las políticas, sigue marcando diferencias en los alcances y los estilos de la gestión, aún cuando no determine agenda.

Una constatación reiterada es la dificultad de reconocer líneas más o menos claras de política en las administraciones locales, fuera de la prestación inercial de los servicios tradicionales, ahora amenazada por condiciones de fuerte desfinanciamiento. De ahí que las iniciativas surgidas desde las instancias locales aparezcan siempre como conductas reactivas, defensivas, pareciendo dar razón a Anthony Downs, cuando en 1994 manifestó: "Una verdadera presión, en grado de provocar cambios profundos en las instituciones y poderes que controlan el espacio sólo podrá emerger en aquellas áreas metropolitanas en las que los problemas ligados al crecimiento hayan devenido para muchos tan costosos que generarán una crisis social".

Esto explicaría el carácter eminentemente teórico o proyectual que adquiere para la mayoría de los decisores locales la asunción de las que desde los estudios académicos se han identificado como las nuevas tareas o desafíos a vencer - cuestiones de agenda local- en el corto y mediano plazo:

- a) La modificación del propio diseño organizacional y de los modelos y tecnologías de gestión del sector público
- b) La gestión del desarrollo local, eje productivo y de la generación de empleo
- c) La gestión de políticas sociales

Un descargo atendible, lo constituiría el tema de la dispersión en el rango de dimensiones de los municipios y comunas en nuestra región y su consecuente disímil

capacidad de gestión⁴, bajo un marco de retraso normativo - como el que proporcionan una Constitución Provincial que no les concede autonomía (1962) y una Ley Orgánica de Municipalidades muy anterior que encorseta su funcionamiento - al que se suman con sus restricciones los Pactos Fiscales y regímenes de Coparticipación.

b. ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

La elaboración de políticas públicas consiste en la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades.

Formuladas ya ciertas precisiones en torno a que no se trata simplemente de "identificar" problemas sino de "construirlos" a partir de su definición social y de la determinación de sus alcances y límites, cobra interés especial para la gestión y el análisis el tema de la relevancia social del problema: así entendido, es un problema... ¿para quién (es)? ...¿para cuántos? ... y esos cuántos, ¿cuánto importan?

La respuesta a estas preguntas traslada la mirada hacia los actores involucrados en la cuestión: a su poder, sus estrategias y a las racionalidades dominantes expresadas en sus formas de participación. Junto a la lectura que efectúan de los elementos estructurales y coyunturales de la situación, estos componentes adquieren importancia decisiva en la construcción del modelo explicativo que cada actor elabora para manejarse entre otros actores, reduciendo la complejidad, acotando la incertidumbre.

Cada actor, considerado como potencial decisor en el proceso, desconoce a menudo cuál es el origen de muchas de sus preferencias, y no pocas veces tampoco sabe cuáles van a ser sus opciones en términos de preferencias alternativas cuando la situación lo lleve a tener que adoptar una decisión única.

Se suma a esto su conocimiento imperfecto de todos y cada uno de los aspectos involucrados en las decisiones. Los modelos de racionalidad absoluta - típicos de los primeros pasos de la disciplina - han dado lugar a distintas modelizaciones que reconstruyen formas de racionalidad relativas. Estas suponen - dejando atrás el paradigma de la intelección - que sin omnisciencia posible, toda decisión se toma sobre un abanico más o menos restringido de alternativas, que se construyen conflictiva y cooperativamente con otros, a través de la interacción.

De esto se desprende que no existe un único criterio - objetivo y científico - para evaluar qué es lo que puede optimizar una decisión. No hay "tableros de comando" que simplifiquen la tarea; se cuenta con criterios razonables de elección en virtud de los límites impuestos por determinados contextos, por las capacidades de que se goza en el preciso momento de elegir y la información accesible respecto a cómo maximizar la satisfacción de los propios intereses. A partir de eso, lo que se concibe no es "la" solución, sino "una solución satisfactoria" según ciertos parámetros de racionalidad.

Ya en el proceso de construcción de agenda y más aún en la conformación de redes de política es dable encontrar actores que operan con racionalidades distintas sin ser plenamente conscientes que todos actúan y eligen en función de restricciones; todos intentan plantear que su racionalidad es la que conduce a optimizar la solución, y consecuentemente imprimir una direccionalidad al proceso, en la convicción de que si

⁴ (cuyas dimensiones fundamentales se retoman en el próximo apartado)

no es uno quien logra fijar estratégicamente la agenda, deberá subordinarse al juego de otros. Mucho se ha escrito sobre las tensiones entre la racionalidad política, la técnica y la burocrática en la acotación de problemáticas, llegándose a reificar estas dimensiones - encarnándolas con exclusividad en algunos de los protagonistas del proceso - cuando no son sino analíticamente escindibles en los nudos de conflicto, en la fundamentación de objetivos, en las estrategias de los distintos actores involucrados.

A medida que éstas se despliegan, y en la elaboración de una política se encadenan y entrecruzan sucesivos posicionamientos, expresiones de racionalidades distintas - complementarias y alternativas - coexisten aún en un mismo actor. Algunos modos de abordaje permiten advertir vía reconstrucción - tendencialmente y ex post - cuál fue la racionalidad predominante en uno o más actores o en el proceso en su conjunto.

Estudios de esta naturaleza pueden complementar - como lectura de la capacidad ex-post o demostrada - análisis que encaren el tratamiento en los actores en general, de las "capacidades potenciales disponibles" (categorizadas como factor facilitador de la existencia efectiva de herramientas que permiten a los gobiernos y actores locales desempeñarse con éxito), y a la vez como variables entrecruzadas constituyentes de su accionar (por ejemplo, los estudios del Banco Mundial):

- * la capacidad de negociación (como niveles de influencia en las instancias reales de formulación y gestión)

- * la capacidad para descifrar el contexto (acceso a cantidad y calidad de información durante todo el proceso de la política)

- * la capacidad de representación (liderazgo para expresar legítimamente a su base respaldo real y legal para accionar) pero a la vez exige detectar

- * en los actores estatales: la capacidad de "autoridad", de ejercer el poder público en la fijación, implementación y direccionalidad de las políticas

- * en los actores societales: la capacidad de movilización social y de acción colectiva

En el análisis de las realidades locales presentes, es posible constatar que pese a que la mayoría de los estados municipales y comunales están en condiciones de incidir eficazmente sobre el grado y tipo del desarrollo local (rearticulando y reactivando vínculos con actores sociopolíticos locales y extrajurisdiccionales - sean éstos tradicionales o nuevos - en modo tal de posicionar competitivamente a la ciudad en el contexto regional) es notorio un escaso desarrollo de capacidades direccionadas en tal sentido. Predominan intervenciones orientadas a garantizar la gobernabilidad en un contexto intrínsecamente crítico.

A ello se orientarían, por ejemplo, los esfuerzos por conciliar los criterios de urgencia impuestos por los altos índices de pobreza y desocupación, con la prioridad otorgada a la transformación del estilo de gestión en el área de la promoción social.

El abandono abrupto y no siempre voluntario de las prácticas más ostensiblemente clientelares se logra con bajos niveles de conflictividad de parte de sus anteriores beneficiarios. De hecho, los pequeños focos de crítica instalados -pese al tratamiento espectacular de los medios- coinciden con procesos electorales.

De igual modo, la continuidad de programas sociales financiados por organismos internacionales y delegada por el estado nacional, se caracteriza en una

ciudad como Rosario por la introducción de algunos rasgos distintivos en relación a la práctica de otras jurisdicciones. Quizás el más notable sea el denominado -siguiendo a Carlo Donolo -"cientifización de la gestión", por cierto no privativo de esta área.

Esta acepción remite a la introducción de otra racionalidad en el campo históricamente cruzado por las lógicas políticas y burocráticas. Cada una de éstas continúa operando y aportando su carga "técnica", pero ahora el juego se complica en la confrontación y el diálogo con saberes académicos que se refuerzan por ejemplo, desde los convenios de Consultoría y Trabajo con unidades dependientes de las Universidades locales, las Pasantías pre y post-profesionales y otras prácticas similares.

El impacto de la "cientifización" parece operar en tres direcciones:

- ensancha y flexibiliza la disponibilidad de recursos a bajo costo en un contexto rígido y restrictivo de contratación y/o incorporación de personal.

- reafirma la legitimación -al proporcionar trabajo- en una base social que le es proclive (capas medias universitarias).

- desalienta y disminuye posibilidades de oposición, al dotar a sus iniciativas de una "coraza" argumentativa "técnica e informativa" difícil de desmontar a menos que se cuente con equipos igualmente consolidados.

Estos efectos -que tributan hasta ahora con eficacia a la lógica de la gobernabilidad- no dejan de plantear dudas en torno a su sostenimiento en el tiempo sin generar desgastes o resistencias y a los riesgos de deslizamientos hacia posiciones de creencia en la supuesta superioridad de la racionalidad científica sobre la política y hacia intentos de sustitución de una por la otra.

El tema del inicio de la elaboración de una política es con frecuencia una cuestión controversial e ilusoria. Cuando una sociedad organizada tiene una trayectoria, una historia común, es muy difícil -excepcional- que una problemática aparezca como absolutamente nueva. Habitualmente hay antecedentes - en otras sociedades locales - de modos de abordar problemáticas similares, por lo que la práctica usual es tratar de aprender de esos antecedentes, en el sentido de observar con qué tendencias se desarrollaron, con qué dificultades operaron y evaluar si pueden aportar caminos viables en el ámbito donde el problema es novedad.

Aún en los casos en que en un mismo espacio local se afrontan cuestiones recurrentes, la observación pormenorizada del destino habido por políticas precedentes cumple una función si se quiere didáctica, tanto para la definición provisoria de objetivos de política deseable como en la determinación de los efectos que se espera producir.

En la actividad de elaboración de alternativas está presente la asunción del paradigma de la racionalidad limitada, de la pluralidad de racionalidades difíciles (Donolo y Fichera; 1988) o, al menos, que ni siquiera una racionalidad considerada absolutamente optimizante puede garantizar que el curso de acción planteado sea concretable. En la práctica, los organismos de gobierno y los actores sociales operan (a conciencia o no) con programas alternativos frente a un mismo problema, para precisamente poder reposicionarse ventajosamente en el juego incremental de relaciones. A esta misma lógica obedece el llamado "trabajo de la contingencia".

Las técnicas que los nuevos modelos de gestión proponen como soportes tanto para la determinación y análisis de alternativas de política como para el establecimiento de prioridades, conforman un espectro variado que responde tanto al

qué hacer como al cómo hacerlo: diagnósticos de situación y organizacionales, análisis de decisiones, de viabilidad y de coherencia, análisis costo-beneficio y costo-efectividad, a través de círculos de calidad, de tormentas de ideas, de la explicitación de valores y la retroalimentación diagnóstica, del método Delphi, de modelos de simulación y de construcción de escenarios.

Se trata de aportes al mejoramiento de la relación entre políticas y a la elevación de la calidad interna de las propuestas. Ejemplificando, un actor local que se plantea orientaciones absolutamente redistributivas en un área de intervención no puede desconocer las restricciones que, seguramente, para la política social impone la direccionalidad de la política económica nacional. Tampoco un gobierno local puede ignorar el impacto de tensiones negativas que en un programa global de descentralización de su gestión puede provocar la concentración espacial de la prestación de ciertos servicios.

Elaborar diagnósticos de situación permite establecer los grados de oposición y de apoyo probables a encontrar frente a la solución que se plantee. Del mismo modo, trabajar con explicitaciones de valores ayuda al establecimiento de prioridades tanto como a comprender parte de las razones de dichas adhesiones y resistencias y anticipar - desde el alcance y consistencia de las mismas -proyecciones de viabilidad. Elaborar un diagnóstico organizacional posibilita mejorar la selección de unidades ejecutoras y planificar su puesta a punto para la tarea en las instancias de implementación. El denominador común es la pretensión de acotar la incerteza que supone toda acción política.

A nivel de una gran ciudad, como es el caso de Rosario, las novedades recientes pasan por la introducción desde la Secretaría General de los Programas de Modernización y Descentralización del Estado Municipal, de Participación Ciudadana y el lanzamiento de la formulación de un Plan Estratégico para la ciudad. Al estar todos en "preparación para la puesta en marcha", sólo pueden evaluarse las fases de diseño y adopción. Que estos programas dependan de una misma área quizás contribuya a la articulación indispensable entre todos ellos, que no aparece explicitada en los documentos disponibles a la fecha. Que respondan a una lógica de pensar la ciudad desde espacios que no están tan presionados por la gestión de lo cotidiano no carece de encanto, pero tiene sus riesgos y deberá pasar la prueba de la necesaria generación de los consensos internos en la Administración que hagan posible el avance hacia los objetivos enunciados.

En ocasión del Congreso Mundial de Ciencia Política de 1991, Bruno Dente, después de haber escrito "Gobernar la fragmentación" y de participar activamente en la evaluación de la experiencia descentralizadora italiana, pateó muchos tableros con el simple enunciado recordatorio: "La descentralización sólo es un medio, que como todo instrumento sólo es adecuado o no, en función del problema que supuestamente está llamado a resolver y de las metas a la que esa resolución apunte". Del devenir del proceso iniciado se obtendrán elementos de juicio para evaluar cuán compartidas son socialmente esas metas, si trascienden la desconcentración operativa para avanzar en la transferencia de competencias y funciones a otros niveles de la administración y si de la readecuación de estructuras al interior del estado municipal es posible colegir reformulaciones en el realojamiento de cuotas de poder, más cercanas a la generación de co-responsabilidades y redes entre instituciones del Estado y de la sociedad Civil.

Este proceso reconoce no pocos niveles de dificultad, emergentes de la situación extremadamente crítica que viven vastos sectores de la población rosarina pero

también provenientes de las restricciones políticas que envuelven a la actual Administración. No pocos problemas vinculados a la prestación básica de servicios locales (salud, transporte, tratamiento de residuos) alcanzan para la ciudad dimensión metropolitana, espacio en el que la confrontación de intereses no parece estar destinada a desarrollarse en un escenario favorable.

Quizás un síntoma de las dificultades sea la escasa visibilidad que a nivel del ciudadano común tiene aún el proceso, y el énfasis trasladado a los procesos internos preparatorios de un “lanzamiento con red”. Vale como ejemplo el rediseño de circuitos de trámites, considerado la única alternativa para no repetir la estructura burocrática del Palacio en los Centros Municipales de Distrito (CMD), alternativa que se plasmó en un Proyecto General de Rediseño del Circuito de Trámites, que contempla diferentes etapas, que permiten visualizar las acciones tendientes a obtener una de las metas establecidas para la descentralización del área de Servicios Administrativos:

- "mejorar la atención al ciudadano y la calidad de la prestación de los servicios... eliminando la burocracia en los procedimientos administrativos para acortar los tiempos de respuesta” y no tanto la otra:

- "maximizar la efectividad de los recursos de personal, simplificando sus funciones“, por cuanto del desagregado analítico de los puestos de trabajo futuro y sus requerimientos nos muestra un cambio cualitativo del perfil del empleado municipal, no necesariamente simplificador, sino más bien exigente de mayores niveles de conocimiento, sensibilización y redefinición del compromiso con su tarea.

Los sostenedores de programas de descentralización insisten en que en nuestras sociedades la radical transformación de una situación de injusticia está asociada al acceso de las personas a recursos escasos como el poder y el empleo. Si el poder es un determinante de la distribución del ingreso y tiene su propia lógica (aunque nutrida de importantes razones económicas) el complejo cuadro de los intereses las articula con las étnicas, regionales, electorales... Sólo un enfoque que privilegie las acciones localizadas captará tal complejidad. Otros dirán, sin oponerse en el fondo a esos razonamientos, que padecen de carencias fundamentales: la generalización de estrategias y la consideración de las diferencias en cada una de las unidades territoriales definidas, ineludibles para una reestructuración sustancial de la distribución del poder.

c. FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS

La formulación de políticas públicas consiste en la selección y especificación de la alternativa considerada más viable, seguida de una declaración que explicita la decisión adoptada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. Existen casos en que la política no es explícita: son las políticas de no innovar o de omisión.

La evaluación político-pragmática de las alternativas recomendadas sigue criterios de conveniencia y oportunidad pero está fundamentalmente signada por la disponibilidad de recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros. Considerados como dimensiones de la capacidad de gestión local se clasificaron clásicamente como: trabajo (recursos humanos, habilidades, profesionalización, aprovechamiento de estructuras), capital (equipos, materiales, infraestructuras) y tecnología (organización interna, estilo gerencial y funciones de planeamiento y ejecución).

Desde los nuevos modelos de gestión se asume que la capacidad no tiene que residir necesariamente en el sector público: el gobierno local competente debe saber aprovechar la capacidad que existe fuera del sector público gubernamental, en el privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. No obstante, en todos los casos el desempeño ha de considerarse en relación con los recursos del municipio o comuna (es decir que el interés está en determinar si el gobierno local está haciendo lo mejor que puede, teniendo en cuenta los fondos a su disposición y las condiciones locales de producción en relación con dos metas: la eficiencia productiva y la eficiencia asignativa).

De este modo los elementos superadores del enfoque tradicional estarían dados por la incorporación de variables ligadas a lo que se define como “el desafío de engranarlo todo”, desde la gestión global, política, de los recursos por parte el sector público. Vale decir, el goce o no de autonomía garantizada normativamente, de seguridad para encarar compromisos a largo plazo, del mejoramiento de las relaciones intergubernamentales, de la coordinación local de los múltiples programas nacionales para el desarrollo institucional (con financiamiento externo), del trabajo regional desde su jurisdicción, con persistencia o no de problemas de coordinación interjurisdiccional y de vinculación con el sector privado.

Este múltiple “haz de condicionamientos” se expresa en la selección definitiva de un curso de acción, es decir en la *adopción* de la política, revelándose igualmente en el modelo decisorio y en las técnicas de decisión. Sus efectos no dejan de sentirse en el planeamiento provisorio de las etapas de implementación y ejecución, la elaboración de planes de contingencia, la definición del responsable principal de la ejecución e identificación de los órganos públicos, organizaciones no gubernamentales y actores privados involucrados, la determinación de sus funciones y responsabilidades.

Esta fase del ciclo no se agota en la preparación de la (s) propuesta (s). Supone el establecimiento de garantías para el “compromiso de ejecución”, la determinación del instrumento requerido para la formulación de la política, su tramitación legislativa e intra- burocrática y su promulgación y divulgación, tareas todas que exigen el recurso a técnicas de negociación efectiva, de toma de decisiones, de planificación y programación, de diseño de normas atendiendo a análisis de coherencia política y adecuación jurídica, de determinación de mecanismos de coordinación, consulta y asignación de recursos.

En lo local, siendo la cuestión del ajuste fiscal y la del cierre prolijo de las cuentas públicas la que presiona y pende como espada de Damocles sobre las administraciones, no sorprende que “encarar el proceso de reforma del Estado” sea traducido muchas veces en su versión pragmática como “desarrollar capacidad para timonear la crisis” ; esto puede variar desde la adopción de formas más o menos incrementalistas de intervención estatal hasta el expediente simple de reducir el gasto allí por donde sea más fácil, aunque las políticas de recorte, de racionalización del gasto público y de privatizaciones no parecen resolver ni el problema de la escasez, ni el de la eficiencia ni el de la eficacia.

En un plano intermedio suelen jugar las opciones del tipo “cobrar lo que se nos adeuda en concepto de coparticipación” , como sucedáneo del “recaudar más”, imperativo impopular que enfrenta límites estructurales formales y materiales y que requiere esfuerzos internos por mejorar las propias estructuras, operatividad para efectivizarla y/o de imaginación para generar recursos por otras vías. Porque forma ya parte del folklore el que la tasa municipal sea la última en pagarse, en la creencia que

el poder local no contabiliza muy bien sus acreencias y en la certeza de que con igual inexorabilidad que las estaciones ya llegará otra vez la moratoria...

El horizonte santafesino registraba hacia 1994 un total de 225 comunas equilibradas desde la perspectiva de sus erogaciones corrientes frente a 57 en franco desequilibrio, junto a una constatación de tendencias declinantes del poder de recaudación desde 1992 a la fecha. Leído a partir de la relación entre emisión y recaudación, el período '95-'96 lo vio descender entre un cinco y un diez por ciento más. Sólo a modo de ejemplo veamos el comportamiento de este indicador para San Lorenzo (40%) y Venado Tuerto (60%), cifras que dan cuenta de lo que dijéramos poco antes: las finanzas locales expresan y traducen en apretada síntesis una pluralidad de dimensiones variables para cada caso.

A igualdad en otros parámetros, la tasa de desocupación, la caída del nivel de las actividades productivas y de servicios inciden de modo desequilibrante en el ex-cordón industrial, mientras que la recuperación de algunos índices de la actividad agropecuaria opera aún como colchón en otras regiones. Y esto es así especialmente entre los municipios donde la estructura tipo de su recaudación reconoce un 55% en recursos propios, un 35% en fondos coparticipables y un 10% debido a financiamiento de diversa índole (la mayoría ciudades entre 40.000 y 60.000 habitantes). Muy distinta es la situación de comunas cuya viabilidad depende lisa y llanamente de la transferencia de recursos, en un contexto en el que, a partir de normas como la de emergencia previsional, se habilita la retención directa de los montos adeudados por los gobiernos locales a los organismos superiores.

Estos datos ponen en evidencia la necesidad de programas para el fortalecimiento político-institucional de los municipios y comunas, pero caben interrogantes en cuanto a su efectividad, en tanto el aprendizaje de nuevas tecnologías presupuestarias y de aspectos relevantes económicos y financieros vinculados al recurso y al gasto no sea visto como instrumento para y puesto al servicio de una gestión más eficaz y eficiente de la política local. Desgajado de su sentido, se autonomiza y pretende ocupar todo el espacio de la política, en una espiral que acaba deslegitimándolo, aún cuando logre desplazar los aspectos sustantivos de la agenda.

El mejoramiento de la organización a través de nuevos diseños institucionales y modelos de intervención, con la incorporación de controles operativos y de gestión por resultados, supone la existencia de sistemas de información y transformaciones en el régimen del empleo público, con incentivos a la capacitación, la jerarquización de los agentes y evaluación de desempeño. Poco de esto ocurre a tenor de las diagnósis efectuadas por el Cuerpo de Administradores Provinciales, a nivel de municipios medianos y de comunas. El déficit más significativo se detecta en lo referente a las capacidades de planificación estratégica, de monitoreo y evaluación, áreas de la gestión para las que el insumo básico es la información. Y a este respecto, a la falta de indicadores adecuadamente contruidos en función de las metas de gestión, se suma casi generalizadamente la escasez de personal técnico capacitado para iniciar y continuar el proceso de sistematización y evaluación de la información. Lógicamente también aquí operan las prevenciones en torno a la escala, pero sin exagerar, muchas comunas carecen hasta del soporte informático mínimo.

La calidad de la información de que disponen las autoridades municipales y comunales se ve a la vez afectada - allí donde parece existir en cantidad suficiente - por otro componente: la inadecuación de la tradicional división del trabajo por Secretarías: al nivel de Intendente y Jefe Comunal - con las obvias diferencias producto

de factores políticos, de proyecto y personales- suele disponerse de información global sobre la marcha de la gestión, pero ésta se torna altamente fragmentaria ya en el nivel de Secretarios. Es que esa disponibilidad se usa como moneda de cambio, porque sigue siendo útil dentro de esquemas de gestión en los que algunos espacios son "recaudatorios", otros "prestadores de servicios" y muy pocos revisten carácter mixto.

También a estos aspectos deben referirse los alcances de las transformaciones de la estructura organizacional interna. En tal sentido parecen interesantes las propuestas presentadas en algunos municipios bonaerenses y por las que aboga E. Sette. Nuevas técnicas de presupuestación y de seguimiento de la ejecución presupuestaria por órganos político-técnicos de la gestión pero por fuera del área de Hacienda, parecen ser un denominador común.

La falta de personal técnico suficiente y capacitado se da en un contexto en el que no puede olvidarse que se gasta del 60 al 80% de los presupuestos locales en salarios -bajos, por cierto-, y donde muchas de las administraciones exceden y en mucho la relación un empleado municipal por cada cien habitantes. De hecho, municipios entre 40.000 y 60.000 habitantes rondan la relación 1/60 con un régimen del empleo público poco flexible.

Las propuestas más interesantes para revertir -o al menos paliar- estas condiciones negativas para la transformación, recuperan la experiencia de organización (con fines generalmente de obra pública) de "consorcios de comunas". La conformación de un equipo con los recursos humanos que pueda facilitar cada una, lo constituye, una vez capacitado por expertos, en un "equipo de todas" y que incluso puede brindar servicios a otros poderes ajenos al "pool".

Este intento rompe con la lógica de la solicitud de subsidios para la "compra" de asistencia técnica puntual, permite previa evaluación detectar el potencial del propio personal y eventualmente generar "talleres de expansión" que hagan de la experiencia un bien comunicable a otras comunidades. El financiamiento con recursos propios del presupuesto provincial de los Fondos de Acción Comunal para proyectos monitoreados por organismos técnicos (que al ser evaluados positivamente se convierten en subsidios a los gobiernos locales pero que en casos de fracasar pasan a tener carácter de créditos a reintegrar) se propone como alternativa al sistema histórico de premios y castigos en función de alineamientos políticos. Desde una perspectiva más realista quizás el óptimo alcanzable sería ver cómo se cruzan ambas lógicas - la política y la técnica - en el privilegiamiento de ciertas líneas de acción, de algunas direccionalidades que hagan a la elegibilidad de los proyectos presentados.

d. IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS

La implementación de políticas públicas consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para ejecutar una política, fase compleja que articula a) el detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores; b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto; c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación; d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación; e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros; f) la asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.; g) el diseño del sistema de informaciones; h) la programación de la capacitación y concientización; i) el establecimiento de las

formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: 1) que tanto la comunicación institucional como la masiva son herramientas importantes en todo el proceso de políticas, y 2) que el proceso mismo puede - y de hecho comienza a - ser abordado desde perspectivas centradas en la dimensión comunicacional.

Las elaboraciones normativas prescriben para esta fase del ciclo el recurso al auxilio de técnicas avanzadas de administración por objetivos, presupuestación por resultados, de diseño organizacional y planificación del cambio organizacional, pero las que parecen haber alcanzado un casi exasperante predicamento -al menos en el terreno discursivo-, son las de gerencia participativa y de comunicación efectiva.

Dada la no secuencialidad del proceso, son válidas para esta fase muchas de las observaciones enunciadas en los apartados precedentes en cuanto a peculiaridades observables en el plano local, aún cuando un área problemática reclama atención particular: la necesidad de lograr un posicionamiento estratégico competitivo a nivel regional y pensando en el Mercosur desliza la atención hacia los territorios propios de la gestión del desarrollo local como eje productivo y de la generación de empleo.

Las observaciones de J. Morley (1990) sobre la no opcionalidad del desarrollo local. coinciden con las múltiples construcciones que han ligado descentralización y participación y destaca como temas importantes para el abordaje del desarrollo local la asociación y el desarrollo de las capacidades. Mientras la primera apunta a mejorar las relaciones verticales entre autoridades públicas y comunitarias locales, regionales y nacionales y al refuerzo de las asociaciones horizontales a nivel local, el último integra "todo lo que pueda contribuir a reforzar a nivel local, la capacidad de participar en el proceso de asociación" (organizar y organizarse, dirigir proyectos, administrar recursos, generarlos, garantizar calidad, capacidades ineludibles en un "set" co-realizable).

En este campo, la reflexión académica nos estimula desde múltiples ángulos: desde los que niegan la capacidad de la mayor parte de las instancias locales para la gestión del desarrollo a partir de las limitaciones impuestas por el régimen social de acumulación, a las que aún reconociendo esas limitaciones plantean no sólo la posibilidad sino la plausibilidad de hacer algo, sin desoír llamados a explorar estrategias innovativas y auto sustentables de "empresa social", que no reniegan de sinergias posibles con una pluralidad de instituciones, las estatales de diferente nivel incluidas.

Entra aquí también toda la polémica en torno a los problemas y potencialidades de los micro emprendimientos productivos, a su componente tecnológico y a los manejos de proyectos de inversión municipal. Es obvio que se enfrentan problemas de escala, pero en un doble sentido: uno que afecta a la capacidad de gestión que diferentes instancias locales tienen al respecto y el otro, relativo a la dimensión efectiva de los proyectos de que se trate, desde paliar los efectos de la desocupación a través de la gestión de "programas intensivos de trabajo" o sus sucedáneos, cuasi-subsidios bajados por la Nación y que en su inicio aún para Rosario significaron desafíos de adecuación y desarrollo de sus estructuras de intervención, a la atracción de inversión genuina que genere empleos productivos e impactos en la economía local.

Evaluar estas dimensiones excede la intención de este trabajo, pero interesa aludir a otra polémica: la que enfrenta a quienes descreen de las estrategias de marketing para la ciudad, al reconocerlas como tributarias de la lógica obscena de la concentración del capital, con aquellos que sin rendirse ante la evidencia apuestan -no

obstante- a obtener alguna ventaja para sus conciudadanos. Nuestra provincia aloja ejemplos de posicionamientos de este último tenor, no exentos de recuperación controversial, algunos mostrados como exitosos (caso Rafaela) y otros aún “en observación” (caso Zona Franca de Villa Constitución). Frente a ellos, el caso Rosario merecería un análisis especial. Su escasa “visibilidad” en el escenario nacional a este respecto, contrasta con la que cobra por la concentración de políticas sociales compensatorias.

Los desafíos más importantes legibles como propios de esta fase del ciclo de políticas son entonces la gestión del cambio organizacional y de la innovación. Indagar en torno a cómo están concretándose nos permite entender - al decir de Mary Douglas- cómo cambian las instituciones y más aún , cómo podrían no cambiar.

Admitiendo que no existe un punto de observación externo a la institución (sobre todo la estatal, agreguemos) - “desde el que estudiar los procesos institucionales mismos y los de los sujetos singulares. Se trata de un proceso que toca la dimensión cultural y cognitiva tanto como la estructural y material “. Por ello, en la línea de Derrida o de Barthes, se necesita encuadrar la relación entre sujetos en instituciones y definir los márgenes de autonomía y libertad de acción de los primeros en relación a las segundas, negando tanto que se pueda uno sustraer totalmente a su influjo con voluntarismo, oponiéndose o defecionando, como que todo está tan “atado” que cualquier oposición es imposible. Parece apropiada la idea de una “tercera subjetividad posible”, que en la relación con las instituciones postule “su uso activo intencionado” (de Leonardis), que anime los roles institucionales, que permita asumir la subjetividad de actores concretos empeñados en provocar innovaciones con finalidad operativa.

Como corolario de esta elección, corresponde asumir que no hay sujeto del cambio externo (ajeno) a la institución, por lo cual cabe también desechar las estrategias “abolicionistas” y “reformistas” que pretenden respectivamente negar las instituciones o adecuarlas a un modelo prefijado. El “cambio desde adentro” se concibe entonces como un proceso abierto en cuanto a logros -fines- en el que se activan los actores y recursos institucionales, sus culturas y sus poderes; en la medida en que se tematizan estas relaciones y, los diferentes roles, a partir de ello se activa el cambio.

Lo expuesto hasta aquí nos conduce a la temática de la innovación, en el sentido que este concepto tiene en las elaboraciones de Donolo y Fichera (1988). No todo cambio constituye una innovación. Sí lo es cuando “es autotransformación de los sujetos involucrados (en el sentido de disponibilidad a aprender)” y “es producción o invención de realidad con los materiales existentes, en formas intrínsecamente plurales y ancladas en la especificidad de esos materiales”.

De ahí que también de esto surjan señalamientos que marcan orientaciones metodológicas: habrá que revisar si en el ámbito de las instituciones se operan cambios de estructuras, organizaciones, poderes, usos de los recursos, si en el ámbito de los sujetos se producen cambios en las culturas de los involucrados, y si estos cambios se dan solos o conjuntamente, en combinaciones inéditas y fuertemente contradictorias. Porque este lineamiento teórico propone como criterios para la valoración de las innovaciones

- 1.) La valoración de lo factible en relación a lo óptimo
- 2.) La atención privilegiada a la calidad de los procesos y a los productos de las instituciones.

La gestión del área social proporciona ejemplos de innovaciones en curso: si bien no es posible hoy “redefinir alcances de la ciudadanía” en un sentido expansivo desde lo local, Rosario se caracteriza por el sostenimiento -inestable y defensivo- del reconocimiento estatal local de ciertas garantías emergentes de la ciudadanía, materializado en prestaciones de salud y asistencia alimentaria que continúan atrayendo migrantes. Estos vínculos, catalogables como de naturaleza socioeconómica, no logran ingresar al nivel de lo “formalizable”, pero desde su facticidad se procesan en la conciencia de administradores y administrados, y constituyen -a su modo- aprendizajes.

En lo relativo a la escala y a la desviación de las innovaciones (Rondinelli) no puede decirse que éstas sean homogéneas para toda ni en toda estructura estatal local.

Si observamos la innovación en grande, de fase o ciclo de inflexión, podemos constatar tensiones entre lo global y lo sectorial, cuando su lógica se despliega transversalmente. Así, por ejemplo, los esfuerzos de las áreas de Hacienda por generalizar la presupuestación por programas para el próximo ejercicio, (la que por otra parte no responde exclusivamente a la lógica interna de la gestión sino que le viene impuesta por presiones extrajurisdiccionales) encuentran resistencias en algunas de las áreas sociales, acuciadas por otras urgencias y con una cultura de manejo más discrecional.

En la innovación por ámbitos, sectorial, notamos un predominio de los procedimientos por experimentación, como la conformación de las Áreas de Servicios Urbanos en los Centros Municipales de Distrito, o la experiencia de la Carpa Cultural. Esta suma otro rasgo innovador: la coalición por objetivos locales, al identificar y trabajar conjuntamente problemáticas particulares de zonas o barrios, con equipos integrados provenientes de las Secretarías de Salud, Cultura y Promoción Social y de distintas organizaciones comunitarias. Aún queda mucho por recorrer hasta que pueda efectuarse una evaluación del producto de esta mezcla o potenciación sinérgica de recursos.

En la innovación cotidiana - del día a día- se destacan las intervenciones de “unificación simbólica” que van desde la incorporación de nuevos estándares de atención al público, a las estrategias comunicacionales coordinadas y hasta la “estetización” homogénea de los espacios estatales.

En todos los niveles de análisis, hay rasgos comunes que marcan las dificultades del pasaje a roles más innovadores- con desigual compromiso y desempeño- de los cuadros políticos de la gestión. Estos se articulan a las limitaciones tradicionales al reconocimiento de nuevos y más activos “lugares” para el personal y los ciudadanos sumándolas al peso de la inercia que campea en la mirada y el gesto de éstos hacia la Administración.

Esta constatación no hace más que reafirmar que la innovación política no resiste una interpretación en clave epidémica; la emulación sólo obra como disparador de un complejo proceso cultural, que sólo puede leerse como logrado cuando pueden verificarse mutaciones en los estándares que animan a administradores y administrados.

e. EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS

La ejecución de políticas públicas consiste en el conjunto de acciones destinado a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política. Algunos autores la consideran parte de la implementación: una primera etapa programaría la acción y una segunda consistiría en el accionar propiamente dicho.

Casi toda la literatura especializada destaca en esta fase del papel de las burocracias, en la mayor parte de los casos haciéndose eco de la dicotomización formulación vs. implementación como superpuesta a otra vieja y conflictuada dupla: política vs. administración. Desde el enfoque dado a la cuestión de las racionalidades queda claro que este tratamiento del ciclo transita por otros carriles y no ha de reconocer en los efectos del accionar burocrático una patología desviante sino una instancia necesaria, con sus propias particularidades y productividad, jamás asumidas en abstracto sino indagadas como prácticas situadas. Estas determinan la fijación de márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad para cada actor y se condensan en diferentes grados de centralización y descentralización, de delegación, sensibilización y concientización.

La movilidad del capital financiero en la aldea global, las jugadas de las grandes corporaciones productoras de bienes y servicios y de los complejos de la información y las comunicaciones han puesto en cuestión la necesidad del Estado-Nación tal y como se lo conocía. Las desestructuraciones identitarias y las deslocalizaciones de poderes que descentran las referencias tradicionales configuran un panorama que al decir de Murmis obligaría a repensar toda la teoría social y política. Con ese horizonte cotidiano, viejos y nuevos actores sociales y estatales ensayan formas exploratorias de organización y gestión para alcanzar la satisfacción de sus necesidades. Aparecen así la gestión participativa, la gerencia intergubernamental y de red y se enfatiza la gestión de la comunicación institucional y masiva.

En su aplicación se echa mano a técnicas auxiliares orientadas al control de gestión, el monitoreo de procesos, la auditoría gubernamental generalizada y las mediciones de productividad.

En la esfera local, los devastadores efectos de una reconversión sin red genera la necesidad de dar respuestas a niveles alarmantes de población con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza. La concepción del gerenciamiento social no puede ser adoptada a niveles de pequeñas comunas y municipios, allí donde también faltan componentes formativos, informativos y técnicos básicos para asumirlo (a menos que se adopte el modelo del "agente externo dinamizador" con los riesgos que conlleva o que se generen esas capacidades, tarea nada sencilla que de hecho colisiona con la necesidad de intervenir con urgencia).

Algunos municipios estrenaron la experiencia de la constitución de "villas de emergencia" dentro de su jurisdicción; otros ofrecieron aún menos alternativas y expulsaron población; para otros sólo fue una agudización de tendencias ya operantes. Las administraciones que se sensibilizaron y lograron salir del estupor debieron aprender a reasignar sus recursos para el gasto social, pues no podían - y algunos aún no pueden- despojarse de conceptos universalistas muy instalados, que redundan en la indefinición de los beneficiarios.

Fue sin duda a nivel de medianas y grandes ciudades donde las administraciones sumaron a la tradicional ineficiencia del gasto y al componente clientelar de los programas sociales, superposición de acciones, fragmentación de intervenciones, focalizaciones imprecisas, carencia de registros de información social,

inexperiencia en la construcción de indicadores de medición de impacto. Las exigencias de monitoreo y evaluación sostenidas por los organismos de financiamiento internacionales se tradujeron en esfuerzos que aún hoy son insuficientes para racionalizar las intervenciones. La construcción de redes entre estado, organizaciones no gubernamentales y comunidades de base avanza en un costoso aprendizaje de marchas y contramarchas espoleadas por las necesidades.

Las dificultades para la planificación y articulación de las políticas no obedecen sólo a imperativos de su funcionalidad: reproducción, control social y legitimación. Operan en sus agentes restricciones ideológicas que pretenden negar la necesidad de hacer asistencia sin dejar de pensar en la promoción integral. Pero también el incremento de acciones compensatorias que no se detienen frente a la pregunta que ya en 1993 nos hiciéramos en Huerta Grande con D. García Delgado: “ ¿Cuánta más política social? ¿Hasta cuándo más de lo mismo?” La asistencia alimentaria en Rosario es cabal prueba de ello.

Las administraciones se debaten entre la inexistencia de alternativas viables y el optimismo infundado en que las nuevas tecnologías de gestión (por ejemplo las emergentes de procesos de descentralización administrativa) les proporcionarán la solución mágica a esas dificultades. No pueden o no quieren ver que también la competencia política y la resistencia a eliminar la fragmentación institucional de la organización de las áreas sociales de la administración es una parte del problema.

Algunos teóricos de la gestión asociada, no conformes con ver en ella una utilísima herramienta - o cuanto más una modalidad, ajustada a la necesidad de lidiar con nuevos condicionamientos que los actores no logran remover - intentan llenar con ella el vacío denunciado por Murmis otorgándole el carácter de "nuevo pacto social". Parece cuanto menos abusivo equipararla en nivel al artefacto ficcional que fue piedra angular de la filosofía y la teoría política moderna, que en sus múltiples desarrollos aportó a la legitimación de un modelo de dominación.

En relación con las instituciones mismas, el recuperar la idea de que todas tienen una "biografía" y un "contexto", que operan como vínculos -recursos y límites a la vez- previene de toda ingenuidad. Hay, sin embargo, una dimensión de las instituciones que parece insuficientemente trabajada por esos enfoques, y es el modo en que opera su atravesamiento estatal. Quizás esta carencia opere en sintonía o bajo la influencia de elaboraciones teóricas en torno a la ciudadanía que postulan el abandono de sus formas estatales para dar paso a formas “societales” de ser ciudadano, al calor del reemplazo de los códigos simbólicos de la modernidad, como gusta decir Donati (1994).

Sea porque su reemplazo aún no supera los estadios del esbozo -¿tal vez porque la organización capitalista de la sociedad aún no da señales de desintegración?- o porque no han aparecido “centros”, “esferas” o “mundos de vida” sustitutivos de la política -aún reformulada- es decir, capaces de asumir sus tareas y construir “garantes no estatales” más eficaces para la ciudadanía, se prefiere incluir el tratamiento especial del Estado mismo como institución, pues más allá o más acá de la equívoca creencia en su “retirada”, la reconversión lo sigue mostrando como agente privilegiado de transformación. Sin pretensiones “estadocéntricas” pero sí con orientación “estadocéntrica”, (Borón; 1991) cabe preguntar a los defensores extremos del societalismo: ¿no hay afinidades electivas entre esferas, entre mundos de vida? ¿Ningún atisbo de selectividad estructural? ¿Nada que siga haciendo del Estado una institución diferente entre instituciones por sus vínculos, su biografía y su contexto?

Reforzando (quizás hasta el extremo) este punto de vista, Borón - revisando a Skocpol y a Bloch- y Grüner - repensando la construcción de subjetividades - nos alertan igualmente sobre la inviabilidad de la absoluta “transformación desde arriba”, inducida desde el Estado y la construcción voluntarista de “nuevas subjetividades” desde las políticas públicas. Aún cuando fuese viable, ¿sería plausible “confundir” la necesidad del poder público de contar con actores confiables y ajustados a las políticas en implementación con la idea de fortalecimiento de la sociedad civil? ¿ No está aquí presente la paradoja marcada por Rosanvallon en torno al disciplinamiento y control emergente de todas las intervenciones? Si ellos lo piensan a escala estatal-nacional....cuánto más certeras sus observaciones para el nivel local en la coyuntura actual!

En cualquier intento de “fortalecimiento de la sociedad civil”, el diagnóstico sobre el punto de partida no es indiferente al punto de llegada anhelado. No hay técnica certera -ninguna matriz DAFO que pueda orientar sobre las debilidades a remover ni sobre los modos de lograrlo- sin una explicitación precisa (política) del horizonte deseable en relación al cual aparecen como obstáculos.

Lo mismo ocurre respecto a las fortalezas: no son un dato constatable independientemente de una proyectualidad. Y el modo en que ésta se expresa y concreta no es ajena a la orientación político-ideológica de la fuerza política de gobierno, a su enraizamiento societal, a su modo de concebir y promover las capacidades estatales, en definitiva a las tareas que “muy modernamente” imponía la cuestión del “doble poder”.

f. SEGUIMIENTO DE POLITICAS PUBLICAS

El seguimiento de políticas públicas consiste en el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades (y de sus diversas dimensiones), que tiene por objetivo suministrar la información necesaria para introducir eventuales correcciones que aseguren el logro de los objetivos establecidos.

La elaboración de sistemas de seguimiento es una actividad compleja y crucial. De su calidad - de cuán logrado sea su diseño - reciben el sentido y pertinencia buena parte de las tareas que se desencadenan una vez que se los instaura, a saber: el relevamiento de la información, su recepción , control de calidad y posterior clasificación.

De igual modo los niveles de precisión, rigurosidad, confiabilidad y comparabilidad de los productos resultantes afectan las posibilidades de interpretación, análisis y evaluación de la información que una vez comunicada y procesada por los actores a través de los órganos pertinentes de retroalimentación y registro se constituyen en el insumo básico del diseño y ejecución de acciones correctivas.

Una pluralidad de recursos técnicos está disponible a estos fines: desde la supervisión directa a la consulta a beneficiarios y afectados; desde el procesamiento de reclamaciones a la atención sistemática a lo que aparece en los medios de comunicación; desde las reuniones periódicas de trabajo, consulta y evaluación a la elaboración de informes por niveles, en especial los gerenciales; desde la construcción de indicadores para el control de calidad a la elaboración de sistemas de indicadores de desempeño; desde la verificación del cumplimiento de cronogramas a las técnicas de autocontrol.

En el ámbito local es aún incipiente la institucionalización de esta "cultura del seguimiento" en parte por los déficits y subutilizaciones de los sistemas de información. Desde el punto de vista de la innovación son importantes los avances generados por los Programas ya mencionados de Fortalecimiento Institucional de Municipios y el Fondo de Asistencia a Comunas, en tanto han conducido al relevamiento, sistematización y disponibilidad de una importante cantidad de información, valorizada cualitativamente en tanto es homogénea, estandarizada, comparable y ostenta un índice aceptable de confiabilidad.

El Municipio de Rosario también parece orientado -aún con marchas y contramarchas- al mejoramiento de sus sistemas de información sobre y para la gestión. Con acciones que van desde la incorporación de hardware y software a la capacitación del personal para el trabajo con ellos, las metas visualizables se orientan a:

1.) la conexión en red del equipamiento informático del Palacio Municipal con reparticiones que tienen su sede en otros edificios (Catastro, Servicios Públicos, Tránsito, Tribunal de Faltas, Aduana, CIAC (Centro de Información y Atención al Contribuyente), Villa Hortensia, Concejo Municipal) para la agilización de trámites, el aumento del control y el aporte de información útil para la gestión de las diferentes áreas.

2.) la implementación de Sistema de Geo - referenciación para la toma de decisiones(GIS)⁵ , proyecto que involucra a 7 Secretarías del Ejecutivo Municipal: Hacienda, Gobierno, Obras Públicas, Servicios Públicos, Salud Pública, Planeamiento, Secretaría General, dentro de las cuales participan 22 áreas municipales. Esta tecnología consiste básicamente en combinar, sobre un soporte informático, una base de datos y un sistema de referencia cartográfica. Las aplicaciones y la información son variadas: en una primera etapa, el proyecto se está orientando al análisis y manejo de información para la toma de decisiones. La utilización en red de la información producida hace que ésta sea accesible a todas las áreas municipales, así como a otras instituciones y agencias, siendo los ejes privilegiados la cartografía, donde se incorporan las divisiones físicas y convencionales de la ciudad, el soporte urbano (elementos estructurales, infraestructura básica, infraestructura de servicios e inmuebles públicos), los equipamientos (productivo, social e institucional), las normativas y proyectos (normas de urbanización, código urbano y usos, afectaciones, junto a los proyectos municipales referidos a cuestiones físicas) más un área de análisis y gestión (ideas y proyectos que no tienen un grado preciso de concreción).

3.) El desarrollo de sistemas de atención al ciudadano mediante múltiples vías (información sobre la gestión de gobierno local en página de Internet, Correo electrónico, Oficina de atención al vecino con atención telefónica de reclamos, sugerencias, pedidos de orientación o información).

g. EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS

La evaluación de políticas públicas consiste en la mensuración y análisis, a *posteriori*, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas.

⁵ Monteverde, Roberto, "Los sistemas de información geográfica", mimeo, 1997

Exige la definición y delimitación del objeto de la evaluación y la identificación de quiénes serán sus destinatarios, de las que dependen la determinación de quiénes son los encargados de llevarla adelante (evaluadores internos y/o externos, políticos y/o técnicos), su tipo, contenidos y alcances, el momento en que se efectúa y las técnicas a utilizar.

Evaluar políticas supone el establecimiento de una estructura organizacional para la actividad, técnicamente solvente para la configuración de los instrumentos que permitan la elaboración de indicadores, la producción de información, su control de calidad, su clasificación y su análisis e interpretación.

Concretadas estas tareas adviene el crucial momento de la elaboración de recomendaciones. Técnicas de análisis macro estructural, de marketing estratégico y de construcción de escenarios se combinan con las de evaluación de proyectos, de impactos y resultados para proporcionar a los actores estatales y societales involucrados una visión contundente de las transformaciones producidas o no como resultado de su interacción.

Gibert y Andrault fijan el estadio del proceso de producción sobre el que opera la evaluación, en la ya mencionada "función de producción 2", vale decir que equivale al análisis del resultado final, del impacto producido en el contexto. Por lo tanto la comprensión del objetivo de la acción y de la racionalidad del órgano público implicado busca la clarificación de los intentos "a posteriori ", siendo ella misma guiada por una racionalidad de ese tipo.

De intentarse una inscripción paradigmática de la racionalidad de este enfoque, no caben dudas que recaería en el de la racionalidad política, orientada a la comprensión de la realidad organizativa desde una concepción de tipo interaccionista o relacional. Consecuentemente, los sujetos-actores de las políticas se perciben involucrados en estrategias, modificándose a través de jugadas y movilizaciones (Dobry) y el análisis focaliza su interés en los aprendizajes, concebidos como efectos a largo plazo.

Como señalamientos metodológicos cabe destacar que por tratarse de investigaciones de tipo específico y puntual son ellas mismas las que fijan su peculiar ritmo y la periodicidad de las acciones necesarias. Las variables son comprendidas como modos de observación de un diferencial a lo largo de un proceso de actuación, que se interpreta desde un enfoque dinámico, evolutivo.

El observador-evaluador se posiciona en forma "relativamente externa" a las organizaciones involucradas, aunque no pueda hacerlo respecto del proceso mismo y en ese movimiento privilegiará las fuentes de información también externas y diversificadas, que le faciliten la producción, procesamiento e interpretación analítica de datos predominantemente cualitativos que puedan ser utilizados como un "diario de viaje".

Concluidas estas notas sobre las fases del ciclo y su aplicación a la lectura de algunos procesos locales, resta ahora concluir con unas pocas sugerencias que se hacen eco de las prevenciones planteadas en la introducción.

III. Para ampliar las perspectivas de indagación

A lo largo del desarrollo de la perspectiva analítica del ciclo, ha quedado de manifiesto que la misma tiende a enfatizar - como indican las advertencias iniciales - ciertas dimensiones del proceso de las políticas (las de carácter estructural,

institucional, longitudinal, secuencial y si se quiere hasta lógicas) subestimando la incidencia de otras, que en el abordaje de estudios puntuales suelen revelarse como cruciales.

Eso ocurre por ejemplo, cuando se trata de comprender y explicar por qué una cuestión suele ser tratada de modo absolutamente distinto entre una fase y otra. O cuando se intenta dar cuenta de las dinámicas que diacrónicamente cruzan el campo de una política sectorial: el flujo de los problemas, el de política y el de las políticas, cada uno con sus temporalidades específicas y su lógica irreductible a otras....

En el primero de los casos puede apelarse a la introducción del concepto de "metapolítica", un constructor analítico que individualiza arenas paralelas a las del "proceso normal", donde es posible recuperar los "descartes" del mismo. En el segundo, suele acudir al modelo de la "papelera" ya que es el que mejor pone en evidencia la falta de secuencialidad y lógica de las relaciones problema → solución → decisión, y devela cómo excepcionalmente se producen los encuentros que habilitan las "ventanas de política", que sorprenden a los teóricos de la estabilidad, de la larga duración, a los institucionalistas.

Como siempre ocurre, cabe intentar con mayor o menor suerte:

1) la utilización *complementaria* del modelo del ciclo con estos enfoques -allí donde sean compatibles- o aún con otros, como los que lo articulan con la incidencia de la fase política, con las orientaciones de las políticas de reforma, con la política del "día a día" y la innovación local.

2) La construcción de teorizaciones que a modo del ansiado "*tercer camino*" puedan tener en cuenta la interacción entre variables sin caer ni en las rigideces del estructuralismo ni en la extrema aleatoriedad del modelo de flujo, tal como lo intentan los enfoques "orientados a la política" al analizarlas longitudinalmente concentrándose sólo en las dimensiones del cambio intrínsecamente vinculadas a su recorrido diacrónico.

Cualquier aporte será válido si contribuye a mostrar cómo, cuando se analizan políticas públicas, se pone en evidencia lo que los gobernantes deben a sus pueblos y lo que éstos se deben a sí mismos. Si -metaforizando- se abandona la orilla cómoda de la reflexión contemplativa y se accede al barco, como simple ciudadano, y a veces como técnico que eligió decir algo al navegante, se comprende mejor el diagnóstico de J. L. Coraggio: se navega a merced de los vientos que desencadenan la lógica del mercado, la de la gobernabilidad o el poder y el deseo de muchos de un desarrollo sustentable y más humano. A las intervenciones de los poderes locales parece faltarles claridad en el rumbo o capacidad para mantenerlo cuando esas lógicas juegan su enfrentamiento sobre la nave. Es precisamente ese vacío o esa insuficiencia de direccionalidad, de dimensión estratégica -diseñada socialmente como destino querido y perseguido con tenacidad- la que pone en evidencia el reclamo urgente, que también es la oportunidad, de una recuperación plena y renovada de la política, la devaluada, la sospechada, la imprescindible.

Rosario, 1997.

IV. Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL, **Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica**, Departamento III, División de Operaciones I, América Latina y el Caribe, Informe No. 14.085-CO, Julio de 1995.

BIFARELLO, Mónica, **Capacidad de gestión del Estado en el área social**, Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, noviembre de 1995.

BORÓN, A. "**Estadología y teorías estadocéntricas**" en Revista El cielo por asalto, Bs. As., verano 90/91)

CAPANO, G. y GIULIANI, M., "**Dizionario di politiche pubbliche**", NIS, (Roma, 1996)

CORAGGIO, José Luis, "**Reflexiones acerca de la teoría, la política y la acción**", en "Reestructuración económica global", comp. Laurelli y Lindenboin- CEUR , (Buenos Aires, 1990)

CROZIER, Michel, **Cómo reformar el Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992

DE LEONARDIS, O. , "**Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse**", Feltrinelli, (Milano, 1990)

DE LEONARDIS, O ET AL., "**L'impresa sociale**", Anabasi, (Milano, 1994).

DELICH, F., "**Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales. Premisas y perspectivas**", en Debates en Sociología No. 1, (Lima, 1977)

DIAZ, C., "**Y la nave va... Reforma del Estado y políticas públicas en el plano local: una mirada desde el contexto santafesino**", ponencia presentada en el II Congreso Nacional "La democracia entre la participación y la exclusión", Rosario, 3 al 6 de setiembre de 1996.

DIAZ, C., "**Estado local y ciudadanía. Reflexiones desde la perspectiva de la ciudadanía y la justicia como procesos locales**", ponencia presentada en el Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales: "De las necesidades a los derechos" Municipalidad de Rosario, 2,3 y4 de julio de 1997.

DOBRY, M., "**Sociología de las crisis políticas**", Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI Editores, (Madrid, 1988)

Documento Base para la Descentralización de la Municipalidad de Rosario- Programa de Descentralización y Modernización del Municipio- Secretaría general -Municipalidad de Rosario 1996.-

Documentos de trabajo. PER. Plan Estratégico para el Area Gran Rosario, Rosario, período 1995- 1997.

DONATI, P. , "**Una nueva aproximación a los derechos de ciudadanía**". Traducción de Cristina Díaz , mimeo, (Agosto de 1994).

DONOLO, C. y FICHERA, F., "**Le vie dell' innovazione. Forme e limiti della razionalità politica**", Campi del sapere, Feltrinelli, (Milano, 1988)

DOS SANTOS, M. "**Las estrategias de gobernabilidad en la crisis**", Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011 PNUD-UNESCO-CLACSO - Versión preliminar mimeografiada (Bs. Aires, junio 1994)

DOUGLAS, M., "**La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales**", Paidós, (Barcelona, 1996)

DOWNS, A., **citado por** BOISIER, S. "**Las relaciones entre descentralización y equidad**", en Revista de la Cepal No. 46, abril de 1992.

DRAIBE, S. Y HENRIQUE, W. "**Welfare state: Crise e gestao da crise; un balanço da literatura internacional**", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOC, No. 6 vol. 3 (Sao Paulo, 1988)

DROR, Yehezkel, **La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma**, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

ELSTER, J. , en "**Justicia local y reparto de los bienes de la medicina**" en AA.VV. "Pluralismo y equidad", Nueva Visión, (Buenos Aires, 1997)

GHERARDI, S. "**Conoscere ed intervenire nella pubblica amministrazione secondo l'approccio simbolico**" , en Scienza dell' amministrazione, No.1, 1995, F. Angeli, (Milano, 1995)

GPG (Grupo Política y Gestión), "**Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario**", ponencia presentada (07-11-97) en el III Congreso

Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político "Democracia, reforma económica y cuestión social", Mar del Plata, del 5 al 8 de noviembre de 1997

GRUNNER, E., **"Otro discurso sin sujeto? Apuntes sobre el poder, la cultura y las identidades sociales"** en Revista El Cielo por Asalto, (Bs. As., verano 90/91)

LANZARA, G.F., **"Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni"**, Il Mulino- Ricerca, (Bologna, 1993).

MENY, Y. Y THOENIG, J.C., **"Le politiche pubbliche"**, Il Mulino, (Bologna, 1991)

MORLEY, J., citado por BOISIER, S. **"Las relaciones entre descentralización y equidad"**, en Revista de la Cepal No. 46, abril de 1992.

NAKAMURA, R., **"The textbook policy process and implementation research"** en Policy Studies Review, vol.7, No.1, (Autumn, 1987)

NARI, P., **"Globalización - Descentralización: ¿Contradicción o concurrencia?**, en Crisis y Fragmentación, Editorial Homo Sapiens, (Rosario, 1997)

O'DONNELL, G. y OSZLAK, O. **Estado y políticas estatales en América Latina"**, mimeo, CEDES, (Bs. As., 1976)

REPETTO, F., **Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza: la experiencia menemista (1989-1996)** , Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.

RONDINELLI, D. y otros, **"La planeación de reformas en la educación para los países en desarrollo: el modelo de contingencia"**, Duke Press Policy Studies, traduc. al español por el INDES, s/f.

ROSANVALLON, P., **"La nueva cuestión social"**, Manantial, (Bs. As., 1995)

SUBIRATS, J., **"Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración"**, INAP, (Madrid, 1989)

TECCO, Claudio, **El papel de los municipios como gestores del desarrollo local regional** Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mar del Plata, noviembre de 1997.