

CUANDO LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA PASARON A SER PROBLEMAS DE LA GERENCIA SOCIAL

NOTAS SOBRE EL CASO DE LOS *THINK TANKS* EN LOS NOVENTA*

Adriana Clemente*

FSOC-UBA

RESUMEN

Este artículo problematiza sobre la orientación y las características de las fuentes de conocimiento y el asesoramiento brindado para el diseño de los programas sociales y el tratamiento de la pobreza que se realizaron como parte de la cooperación técnica para el desarrollo en la década de los noventa. El análisis focaliza el rol de los dispositivos institucionales que actúan en torno a procesos de vinculación tecnológica y social con la vocación de incidir en la agenda pública (*think tanks*), particularmente los asociados al ámbito académico inscriptos en el campo de las políticas sociales y el desarrollo.

Palabras clave: Pobreza - Agenda pública - *Think tanks* - Políticas sociales.

ABSTRACT

This article problematizes the orientation and characteristics of the sources of knowledge and the advice provided for the design of social programs and the treatment of poverty that were carried out as part of technical cooperation for development in the nineties. The analysis focuses on the role of the institutional devices that act around technological and social linking processes with the vocation of influencing the public agenda (*think tanks*), particularly those associated with the academic field enrolled in the field of social policies and the development.

Key words: Poverty - Public agenda - *Think tanks* - Social policies.

Fecha de recepción y aceptación: 21/05/2018

* Este artículo corresponde a uno de los aspectos trabajados por la autora en su tesis doctoral "Reforma del Estado en América Latina. El cambio de paradigma en el modelo de integración en contextos de endeudamiento. El caso de Argentina y Uruguay (1990- 2005)", Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

** *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* agradece a Adriana Clemente, miembro de su Comité Editorial Nacional, por la posibilidad de publicación.

INTRODUCCIÓN

De modo general este artículo problematiza sobre la orientación y las características de las fuentes de conocimiento y el asesoramiento brindado para el diseño de los programas sociales y el tratamiento de la pobreza en el marco de la cooperación técnica para el desarrollo en la década de los noventa. Dentro de este recorte, el análisis se focalizó en el rol de los *think tanks* (Thompson, 1994), como aquellos dispositivos institucionales que actúan en torno a procesos de vinculación tecnológica y social con la vocación de incidir en la agenda pública.

Como hipótesis postulamos que para el período bajo análisis (década de los noventa) el resultado final de los proyectos sociales fue menos importante que el “modo” en que se ejecutaban esos proyectos. Por ejemplo, en algunos casos los gastos derivados del diseño de los nuevos programas fueron en proporción mayores a los costos efectivos del programa y sus servicios. Del mismo modo, la actuación de especialistas, académicos y técnicos fue parte importante de la instalación de los supuestos que dieron respaldo a la acción desinstitucionalizadora que propició para muchos de nuestros países un mayor debilitamiento del Estado frente a la resolución de la cuestión social. Nos referimos a un tipo de incidencia “ilustrada” por el tipo de actores implicados (especialistas, académicos y técnicos) que a su vez generan campos de dominio intelectual que luego derivan en procesos de actualización profesional.

Es así que nos preguntamos cómo se instalan cambios en las matrices conceptuales y metodológicas en el campo de las políticas sociales sobre la pobreza urbana y su tratamiento a partir de la introducción de dispositivos de conocimiento para la intervención. De modo más específico examinamos cómo se logró que la lógica gerencial se instalara en la práctica ministerial como una alternativa para establecer que el problema era la falta de gestión por parte del Estado y no los cambios económicos y principalmente del modelo de acumulación, que en ese momento se materializó en el sobreendeudamiento externo de los países y la llamada “crisis de la deuda externa”.¹

Para esto se exploraron las estrategias, principalmente de divulgación y capacitación, desplegadas por agencias multilaterales de desarrollo bajo formas de cooperación técnica destinadas tanto a compatibilizar los diagnósticos sobre el desarrollo, como principalmente las prácticas institucionales en torno a ella.

El artículo se compone de cuatro partes. En principio se abordan componentes conceptuales referidos a nodos del tema, para luego tomar el fenómeno de los *think tanks* y su definición. En una segunda parte se entra de lleno a la argumentación que permitió la introducción de cambios en materia de enfoque y metodología

¹ Nos referimos a deudas que comprometen más del 70 % del PBI.

de abordaje en contextos de endeudamiento. La última parte recupera aspectos del caso del Instituto de Desarrollo Económico y Social (INDES) en clave con los objetivos de este trabajo.

SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA INTERVENCIÓN²

El campo de estudio de la política social y sus instituciones está atravesado por diferentes tradiciones de pensamiento filosófico y sociológico en torno a la producción de conocimiento y su aplicación, resultando dentro del campo de la gestión de la política pública el pragmatismo el de mayor anclaje, y en el que convergen distintos paradigmas (no siempre consistentes entre sí).

La racionalidad interventiva y la científica, si bien convergen en algún momento, responden a métodos propios y se despliegan en ámbitos institucionales diferentes; de ahí también la polémica división de tareas entre quienes trabajan sobre la ontología de los problemas y quienes transforman con su acción la morfología de esos problemas. Al respecto, se puede decir que las disciplinas profesionalizadas corren con una aparente “desventaja” dentro del universo científico consagrado, ya que su sistema de explicaciones se materializa en prácticas concretas sujetas a la contingencia de los múltiples aspectos que pueden influir en su desenvolvimiento. A su vez, en algún punto la investigación y sus aportes se alejan de las urgencias y contingencias que impone la gestión de esos conocimientos. Ya sea desde una u otra posición hay acuerdo en que se trata de una relación difícil que debe ser trabajada hacia su interior para que se produzca. A su vez, la urgencia de la práctica política torna influenciable a los técnicos en cuanto introducir de modo acrítico nuevos conocimientos que se presentan también como nuevas “soluciones”.

Brunner (1996) hace un aporte específico para pensar los vínculos entre investigación y política, y señala que la noción de “mercado del conocimiento” está por sobre la de “gestión de conocimiento” que es más instrumental. Se trata de problematizar dentro de un campo de conocimiento específico la relación entre la investigación, el desarrollo de “tecnologías sociales” y el campo de las decisiones políticas,

² Según plantea Claudia Danani (2012) la noción de “intervención social”, es socialmente utilizada, al menos, desde dos posiciones o condiciones: a) para referirse al objeto de la acción: en este caso, al hablar de *intervención social* se recorta aquello que se pretende modificar. Mayoritariamente, ese recorte alude a “la realidad social” (el mundo social y político, en sentido amplio), con mayor o menor grado de especificidad: las “condiciones económicas” en un ciclo y/o espacio físico, o las “condiciones de salud”, o las “condiciones de vida” de ciertos colectivos, etc. b) para referirse al sujeto de la acción, en cuyo caso la *intervención social* hace mención al origen, naturaleza o agente de las prácticas (generalmente se remite a instituciones, grupos sociales, el Estado, etc.). En este trabajo se utiliza en este último sentido. Fuente: fundamentación del documento de Maestría en Intervención social. FCSS/UBA. Mimeo.

señalando de manera crítica las limitaciones de la investigación social en la solución de problemas concretos.³ Por su parte Estébanez (2007), hace aportes específicos sobre la relación conflictiva que se establece entre la producción de conocimiento académico y las políticas sociales, observando y caracterizando los problemas, tanto en los circuitos de producción del conocimiento como dentro de la institución de la política social, regida por altos niveles de pragmatismo.

A manera de hipótesis se puede decir que la función de la investigación social en la agenda pública reproduce la misma relación controvertida que se establece entre investigación e intervención, tanto por el efecto de la naturaleza y lógica de esas prácticas, como por la falta de adecuación que pueden tener las instituciones para introducir cambios a nivel de sus prácticas.

Un aspecto que actúa como barrera para la convergencia entre investigación e intervención es la tendencia a no aceptar la complejidad de la realidad y la tentación de generalizar o recurrir al pensamiento binario que divide para ordenar la realidad en opuestos. El reduccionismo no es un problema en sí mismo, sino un obstáculo para captar la complejidad de los problemas sociales que no funcionan bajo regularidades; se convierte en problema cuando dejamos de ver lo particular que tiene algo general.

De por sí las ciencias sociales encuentran limitaciones para mostrar la tangibilidad de sus aportes, ya que solo se ve como “aplicado” lo que se puede materializar en clave tecnológica: bases de datos, sistemas de monitoreo en su versión tecnológica, prototipos de vivienda social, etc. Lo más parecido a “soluciones” y “remedios”. La orientación se termina reduciendo a tecnología mientras que es posible afirmar que tanto la explicación como la descripción tienen valor para introducir cambios en la llamada “arena de las decisiones” (Brunner 1993), donde el conocimiento puede también ser visto como resultado de procesos interactivos que la investigación social acompaña. El aprovechamiento del conocimiento como un nodo irresoluble del debate académico no admite fórmulas ingenieriles, se trata de procesos complejos donde hay encuentros y desencuentros de interés.

Este autor es crítico sobre la posibilidad de convergencia entre conocimiento científico y política ya que la tendencia de la política es incorporar conocimientos en el orden técnico de modo acrítico, siempre que prometan soluciones. Es posible postular que la irrupción de la gerencia social como enfoque de la política social, logra predicamento en torno a esa expectativa.

³ Hernán Thomas define las tecnologías sociales como la forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y desarrollo sustentable. Es un concepto polisémico, cuyas diferentes acepciones tienen en común plantear la aplicación y utilidad del conocimiento.

LOS THINK TANKS

Los grupos de intermediación componen un universo particular que puede entrar en competencia con la actividad académica: los llamados “analistas simbólicos”, que prestan un tipo de servicio que opera en el mercado, con capacidad de brindar respuestas rápidas y a medida de los ejecutores de política. En materia de política pública se valoriza más el “servicio final” que el conocimiento ideal que orienta, pero no tiene aportes resolutivos. Los centros universitarios de investigación compiten con cierta desventaja con los llamados “think tanks”.⁴ Se trata de una categoría que remite a la idea de tanques y/o usinas de conocimiento que trascienden las fronteras de los saberes especializados y se proyectan a ámbitos de acción política o económica.

Según plantea Thompson (1994) se trata de un término novedoso que surge de la experiencia norteamericana y alude a un amplio espectro de organizaciones del mundo no gubernamental cuya constante es su capacidad de incidir en las decisiones políticas. Siguiendo a este autor, el sentido general de los *think tanks* es el de ligar el conocimiento con el poder y a la ciencia con la elaboración de políticas. Algunas de sus características principales son: 1) utilizan metodologías científicas pero no se limitan a temas científicos, 2) son multidisciplinarios, 3) establecen fuertes lazos más allá de la comunidad científica, 4) poseen un amplio grado de libertad en la definición del problema y en la elaboración de recomendaciones, 5) se preocupan por una variedad de problemas de amplio interés o por las implicancias más amplias de una sola problemática, 6) marcan el ritmo de investigación para el resto de la comunidad. (Dikson, 1981).⁵

Con respecto a las actividades y capacidades, su rol se puede ubicar en los siguientes campos: i. Fuente de ideas, ii. Propuesta y evaluación de políticas o programas, iii. Reclutamiento de personal, iv. Constituirse en voz experta y v. referenciarse como ámbitos de intercambio y negociación entre actores políticos y sociales.

Thompson se pregunta por la heterogeneidad que puede alcanzar este universo y por lo ambiguo de su definición, para lo que propone tener en cuenta el contexto social y político del país en que se desenvuelven, así como la idea de que estas figuras pueden adquirir formas diversas, aun con poca institucionalidad. En un estudio referido al caso argentino el autor identifica cuatro sub-grupos institucionales: los centros académicos privados, las fundaciones políticas, universidades privadas, organismos no gubernamentales de abogacía.

⁴ Conviene anticipar que según se pudo ver en este trabajo, los actores pueden ser los mismos solo que en un caso actúan institucionalmente y en otros lo hacen de modo independiente, generalmente como consultores y/o asesores.

⁵ Citado por Andrés Thompson (1994).

Las variables de análisis son: la naturaleza jurídica, la misión o propósito, la función intelectual (académico profesional, el tecno político en funciones gubernamentales claves, el tecno burócrata, el intelectual organizador de actividades o instituciones propias del campo cultural, el intelectual contextualizado, el intelectual de los movimientos sociales, el tecno intelectual de producción de información estratégica). En el contexto de las reformas recientes en la región se apeló a los *think tanks* ya sea a los que se autodefinían como tales, como a los que no se lo proponían pero ocupaban posiciones de decisión y/o prestigio que los tornaron atractivos para constituirse en voceros de los nuevos postulados. Nos referimos a centros especializados, centros académicos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que a su vez actúan y desarrollan su acción a través de diferentes modos: capacitación, formación, divulgación, etc.

Indagar sobre los *think tanks* en el campo de la pobreza urbana es reconocer a otros actores que influyen en la construcción de la agenda pública, especialmente cuando la acción política partidaria y gremial estaba duramente cuestionada por efecto de sucesivas crisis.

El protagonismo que se les adjudicó a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) como representantes de los intereses de los sectores vulnerables, sumado a la debilidad de las universidades públicas que también sufrieron descrédito y ajustes presupuestarios, favorecieron el surgimiento de un tipo de *think tanks* que actuarían en el corazón de las reformas y en representación directa e indirecta de los organismos de cooperación multilateral. Es el caso del INDES/BID que se revisa en este trabajo.

LA GERENCIA SOCIAL COMO ENFOQUE DE LA POLÍTICA SOCIAL

¿Cuáles son las bases epistemológicas del enfoque de *gerencia social*? ¿En qué radicó el éxito de este enfoque que llegó a subsumir bajo un mismo paradigma de eficacia y eficiencia el quehacer de disciplinas de diferente orden y tradición dentro del campo de la política social?⁶ En definitiva, ¿cómo se explica que, aun cuando queda en evidencia el fracaso de los postulados que asociaron las reformas neoliberales al desarrollo, el enfoque de la gerencia social siguió teniendo predicamento entre funcionarios y técnicos del desarrollo?

A continuación se comparten algunas de las observaciones que arrojó el análisis de un caso concreto como es el del Instituto de Desarrollo Económico y Social (INDES/BID), institución que tuvo un rol emblemático en el hecho de reconocer el lugar del

⁶ Por ejemplo en el caso de la Carrera de Trabajo Social tanto en Chile como en Costa Rica se observó que la gerencia social jugó como enfoque sustitutivo de los postulados fundacionales del Trabajo Social y su consolidación disciplinaria.

conocimiento metodológico y técnico como vector para actuar y orientar decisiones de carácter político y modificar las instituciones tradicionales a partir de propiciar nuevos arreglos organizacionales bajo el enfoque de la gerencia social.

LA GERENCIA COMO ENFOQUE EXCLUYENTE. SUS BASES Y FUNDAMENTOS

Autores con más visibilidad en materia de *gerencia social* como es el caso de Bernardo Kliksberg (1987) hablan sobre el enfoque, describiéndolo, prescribiendo y caracterizando sus aportes, más que explicando sus orígenes y fundamentos. De modo breve trataremos de superar esa simplificación.

En cuanto al supuesto en el que opera el enfoque y explica su expansión, está la afirmación de que la pobreza se explica más por problemas de coordinación y gestión que por causas económicas y por la escasez e inadecuación que tiene por lo general el gasto social en relación con la magnitud de los problemas que atiende. De ahí su funcionalidad con el enfoque neoliberal sobre la pobreza y sus causas.

La administración pública como campo de las ciencias políticas y la gerencia social como tecnología encuentran fundamentos comunes en la corriente funcionalista de la administración con aportes sustantivos del positivismo filosófico y del funcionalismo sociológico y más adelante en el tiempo del constructivismo social.⁷

La “gerencia social” según Rincón (2011) se concibe como “un proceso que busca el logro de los objetivos de un servicio social, público o privado, mediante la aplicación de determinadas tecnologías, pero su objetivo es el servicio social y su actividad se enmarca, para algunos en el gobierno y para otros en organizaciones públicas o privadas”. Para el BID la gerencia social está orientada fundamentalmente a la reducción de la desigualdad y la pobreza, fortalecer la democracia y la ciudadanía. Como se puede ver con estos dos ejemplos, las definiciones pueden ir desde entender la gerencia social como un enfoque instrumental de la política social, hasta otorgarle poder redistributivo.

Herbert (1950) planteó que la filosofía subyacente de la gerencia social oscilaría entre el racionalismo instrumental y lógico, y el pragmatismo y el empirismo, puesto que su fuente proviene de la administración privada y la búsqueda permanente es la eficiencia económica. Para Bedoya Riveros (2014) la gerencia, la gestión pública y la gerencia social han estado impregnadas de las posturas programáticas, empiristas y utilitaristas.

⁷ El paradigma socio-constructivista, llamado también construccionismo social o construccionismo, es aquel que toma la realidad social para hacer construcciones de carácter científico a partir de creencias básicas sobre la naturaleza de la realidad que pretende investigar (Retamozo, 2010).

La “gerencia social” toma de la economía su objeto en cuanto buscar racionalidad para la administración de recursos escasos. De algún modo el imperativo de la eficacia y la eficiencia propio de los modelos de gestión económica y administrativa más tradicionales es adoptado por la gerencia social y llevado al campo de las políticas sociales sin que medie una problematización adecuada del cambio de objeto que pasa de lo económico a lo social sin suficiente problematización.

Según plantea Eloisa Primavera (1997) en un trabajo orientado a rescatar los principales antecedentes epistemológicos de la gerencia social, es la administración (pública y privada) que a su vez se vincula con la teoría clásica de las organizaciones cuyos representantes más notorios según esta autora son el francés Faloy, el americano Mooney y el inglés Lyndall Urwick, quienes compartían su preocupación por los problemas de dirección práctica. La idea básica que subyace es que la gestión es el proceso de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. A nuestro criterio, estas actividades, como parte sustantiva de la gestión, fueron las tecnologías que se presentaron como llave para acreditar en el mundo de las llamadas políticas de desarrollo. Es el caso de la planificación por objetivos, procedimientos de control y monitoreo, y otros medios de planificación y control racional que facilitan el control externo de la aplicación del financiamiento. De ahí que las políticas de crédito incluían dentro de sus requisitos estas tecnologías como parte del paquete de apoyo técnico.

Por su parte, la “metáfora orgánica” de las organizaciones resulta superior a la de control, ya que supone entender a la organización como un cuerpo con “necesidades” y capacidades de aprendizaje y adaptación que se definen como “sistemas abiertos” donde la dimensión humana (creatividad, motivación, autocontrol e interés) puede hacer la diferencia.⁸

Dentro de las influencias que componen la gerencia social, especialmente en su capítulo dedicado al análisis organizacional, se destaca el paradigma sistémico tanto en su versión más clásica (funcionalista) como en sus adecuaciones dentro de la corriente estructuralista, particularmente por la llamada teoría de la complejidad. Edgar Morín (2004) al desarrollar su perspectiva de la teoría de la complejidad hace un contrapunto con los principios de la intelección mediante el paradigma de la simplificación.⁹ Sobre la base de estos principios es posible reconocer las influencias y las tensiones que se presentan en los dispositivos que buscan producir cam-

⁸ Teorías de la motivación presentan al ser humano como una clase de organismo orientado a satisfacer sus necesidades son llevadas al campo de la organización burocrática y resignificadas por los teóricos de la dirección para introducir cambios en los sistemas de trabajo.

⁹ Morín (2004) desarrolla trece paradigmas de la simplificación, que son: legislar desconsideración del tiempo como proceso irreversible, reducción, Orden Rey, causalidad simple y lineal, organización social, disyunción entre el objeto y el medio ambiente, la formalización y la cuantificación, fiabilidad de la lógica para establecer la verdad intrínseca de las teorías. Epistemología de la complejidad.

bios donde el conocimiento es la clave de esa transformación.¹⁰ A los fines de este trabajo observamos algunas tendencias dominantes en el campo de la “administración y la gerencia social”, como por ejemplo la reducción como principio que postula que el conocimiento de los sistemas puede ser reducido al de sus partes simples o unidades elementales que lo constituyen. Esto hace alusión a la expectativa de llevar las leyes de la física a los fenómenos sociales. El principio del orden-rey, a partir del cual se adjudica el desorden, no a la contingencia de la realidad, sino a la insuficiencia del conocimiento para *ordenarla*. La noción de las leyes y la simplicidad estarían asociadas. Los llamados programas enlatados tienen esa concepción, en tanto piensan que una misma fórmula puede obtener resultados equiparables más allá de su contexto.

Molina y Guillen (2015) desarrollan el vínculo entre gerencia social y políticas sociales, atribuyendo a las organizaciones el carácter de dispositivo para asignar recursos escasos a poblaciones con carencias en sus condiciones de vida. Así, se afirma que la gerencia social es un medio para producir servicios sociales de calidad a partir de analizar la forma en que se producen los servicios, cómo son gestionados y evaluados, así como la visión de su impacto. Podemos sintetizar que, desde esta perspectiva, se trata de actuar sobre los sistemas de “producción de servicios” y no de transformar la realidad a partir de esos servicios. La hipótesis básica de este planteo es que los problemas de las políticas sociales radican en su modo de *administración y gestión*, más que en su contenido, orientación final y contexto.

SOBRE LAS INCAPACIDADES DEL ESTADO Y EL ROL DE LOS NUEVOS *THINK TANKS*

La línea argumental en torno a la que se estructuró un sistema de apoyo técnico a las reformas, fue declarar la ineficiencia del Estado como administrador de los recursos públicos, argumento que si bien se vincula con el desarrollo anterior también va a justificar instrumentos específicos que van desde la capacitación de técnicos y funcionarios, la creación de fondos específicos, como los Fondos de Inversión Social (FIS) y fundamentalmente el endeudamiento por motivos sociales, que si bien en proporción su monto no fue significativo, tuvo efectos en la orientación de todo el gasto social.¹¹

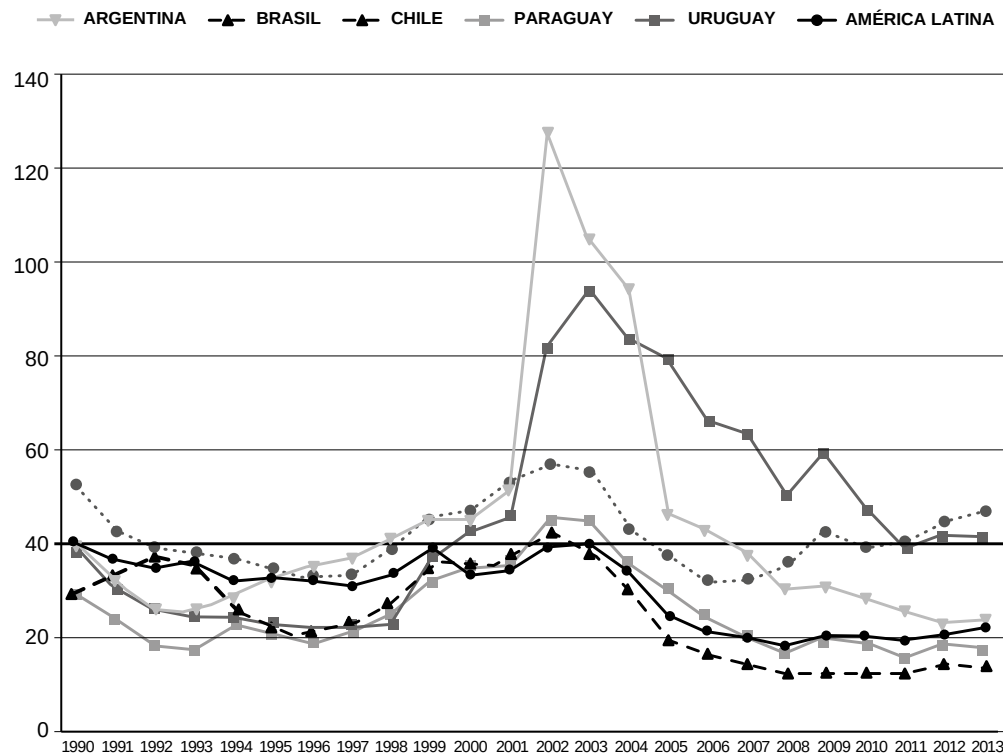
¹⁰ Paradigma para Morin, como para Kuhn, remite a “principio fundamental”, solo que él la emplea en sentido intermedio entre su sentido “lingüístico y su sentido kuhniano, es decir que ese principio fundamental se define por el tipo de relaciones que existen entre algunos conceptos maestros, pero cuyo tipo de relaciones controla todo el conjunto de los discursos y los concursos”.

¹¹ Para esto se comparten observaciones sobre tres fuentes de difusión de estos postulados que son: documentos producidos por medios académicos, documentos generados desde los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y documentos de proyectos (diseños, términos de referencia y evaluaciones).

Como se puede ver en el Gráfico 1, la línea de endeudamiento de los países aumenta en el período, con casos extremos como el de Argentina en torno al que contrasta Paraguay, cuya capacidad de pobreza si ya era crítica antes de las reformas, y su capacidad y atractivo para el endeudamiento limitado.¹²

Gráfico 1

Endeudamiento externo total como porcentaje del PBI
Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2013



Fuente: elaboración propia en base a datos CEPALSTAT - Base de datos y publicaciones científicas.

Si bien hay muchos trabajos que apuntan a la debilidad institucional del Estado durante esta etapa, citamos uno que resultó significativo por sus dimensiones. El trabajo de referencia se llamó Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina (PNUD/BM, 1995) y comprendió cuatro estudios nacionales: Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil y contó con apoyo financiero del BID y comentarios de miembros del BM. El objetivo era el “combate a la pobreza” en medio de los signos inequívocos que estaban dando las reformas económicas.

¹² El PNUD estima que en la década de 1980 los tipos de interés por la deuda para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos.

Al respecto nos interesa la reestructuración del enfoque que provocó el poner la pobreza como centro de la agenda de las reformas. En torno a la misma se produjeron alineamientos imposibles de lograr en torno a otros temas. Por su parte, la gerencia social se propuso como la llave para salir de la ineficiencia que hace a la naturaleza de lo público, lo que le otorgó algún crédito inicial por efecto del diagnóstico compartido por actores académicos y políticos de diferente signo en torno a la pobreza y su superación.

Los tópicos más extendidos del nuevo modelo, sobre el diagnóstico de mal funcionamiento y pérdida de legitimidad fueron: cambio organizativo (desburocratización de las políticas sociales), liderazgo eficaz, Estado facilitador más que planificador y co-responsabilización de los resultados esperados con los beneficiarios.

Al igual que CLACSO, FLACSO Argentina fue convocada por el mismo período por el BID, para trabajar sobre los llamados nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo y su aplicación en el caso argentino.¹³ En materia social y en ese mismo contexto se realizaron estudios importantes como el de Capital Social (FLACSO/BM, 2000) que buscó estimar el estado de la cuestión en Argentina, y la Voz de los Pobres (BM, 2000), informe que convocó el trabajo de reconocidos académicos y que fue parte de un programa mucho más amplio que buscó conocer la visión de los pobres respecto de sus problemas. Se trató de instituciones prestigiosas donde participaban investigadores y expertos con proyección internacional y capacidad de incidir en la opinión de otros actores sociales y políticos.¹⁴ Se puede hablar de un doble flujo de influencias, donde lo que salía fortalecido eran los argumentos que posibilitaban la vigencia del diagnóstico y daban crédito a la continuidad de las reformas.

Para la misma época el Programa de Naciones Unidas (PNUD) también presentará su primer informe sobre Desarrollo Humano con foco en la necesidad de ampliar la perspectiva del desarrollo y trascender la variable económica, para lo que propone un índice compuesto en base a un estudio que agrupaba según su grado de desarrollo a países muy diferentes.¹⁵

A nuestro criterio el caso más emblemático será la CEPAL, ya que si bien estaba plenamente identificada con el pensamiento desarrollista, en los noventa presenta su informe “Transformación Productiva con Equidad” que en sus más de 180 pági-

¹³ Nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo y su aplicación en el caso de Argentina (Tussie, 1996).

¹⁴ La universidad por lo general no fue convocada como tal, sino a través de sus investigadores que actuaban de modo independiente. Excepcionalmente se sustancian concursos (ternas) para equipos *ad hoc*. Algunas universidades públicas desarrollaron oficinas específicas para la captación de recursos por la vía de las consultorías.

¹⁵ La clasificación del informe PNUD propone: Países con desarrollo humano sostenido (Corea, Malasia, Sri Lanka, Costa Rica). Países con desarrollo humano, interrumpido (China, Jamaica, Colombia, Kenia y Zimbabue) y países con oportunidades perdidas: Brasil, Nigeria, Pakistán.

nas adopta el diagnóstico de crisis que propician los BMD sobre la llamada “década perdida”, y aunque pretende hacer foco en los problemas redistributivos de la economía de mercado, su línea argumental sobre el Estado y su debilidad como agente del desarrollo, deja a la CEPAL y con ella a Naciones Unidas del mismo lado de los organismos defensores del ajuste fiscal irrestricto.¹⁶

A inicios de la década del noventa los principales representantes de las políticas del desarrollo que operaban bajo la lógica de la globalización compartían un mismo diagnóstico sobre la responsabilidad de los estados nacionales en el mal desempeño de los indicadores macroeconómicos, así como la necesidad de poner en la agenda el tratamiento de la pobreza como imperativo de la agenda de gobierno, mientras que para la economía la esfera rectora debía ser el mercado. Entonces se produce un nuevo imperativo que es extremar el rol administrativo del Estado según la lógica gerencial y así asociar a la administración pública y al Estado a las políticas de reforma estructural. Para esto, el ámbito de las ciencias administrativas, que se mostraban como neutras, fue un escenario apropiado para presentar el nuevo enfoque a una comunidad vinculada a la política pública y su ejecución. Al respecto, el Consejo Latinoamericano de Administración (CLAD) resultará un marco institucional adecuado para presentar los nuevos postulados.

El encuentro del CLAD realizado en Toluca (México, 1993) se constituye en un evento fundacional donde Naciones Unidas y el CLAD hacen coincidir sus agendas en torno a la conferencia inaugural que brinda Bernardo Kliksberg con el título “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión” constituyendo un hito para instalar la gerencia social como enfoque de las políticas sociales de alivio a la pobreza.¹⁷

A menos de dos años de ese encuentro se crea el INDES como interface entre el Banco Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (BID), su área de operaciones en AL, y las administraciones de gobierno (central, subnacional y nacional) de los países miembros del BID.

El INDES fue creado por el BID para la gestión del conocimiento y la capacitación de funcionarios del Estado nacional. Entre 1994-2004 se produce el principal período de despliegue e influencia que se le reconoce a este organismo en la región. Dado que se trata de analizar formas de influencia e interacción entre actores políticos, técnicos y académicos, el campo observacional en la siguiente sección se am-

¹⁶ La transformación productiva con equidad planteaba la necesidad de articular: crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. Esta articulación devendría en crecimiento y desarrollo.

¹⁷ La Dirección General de Toluca (1993) fue encomendada a Bernardo Kliksberg por el International Institute of Administrative Sciences (IIAS). La Conferencia llevada a cabo por el IIAS, el Gobierno del Estado de México, el CLAD y el INAP de México, estuvo dedicada al “Rediseño del Estado”. Kliksberg se presenta como co-fundador del INDES donde se desempeñó como coordinador entre 1995 y 2000, organismo dirigido por Nora Rey de Marulanda entre 1995 y 2005.

plía con fuentes secundarias producidas en este período según las directrices del INDES a partir de la acción de sus graduados.

NOTAS SOBRE EL INDES. EL *THINK TANK* DE LA GERENCIA SOCIAL

A modo de hipótesis, es posible postular que la asociación entre la expansión del enfoque de la *gerencia social*, la reforma del Estado y las políticas de endeudamiento por fines sociales fueron todos fenómenos asociados, que no se pueden estudiar de modo desvinculado de los problemas que tenían los gobiernos para financiarse, para definir políticas públicas y mantener niveles aceptables de gobernabilidad mientras se transitaban los programas de ajuste estructural.

Sin embargo, el origen del INDES no se explicó por los problemas de la coyuntura de ajuste que experimentaban los gobiernos, sino por sus debilidades para la gestión social. Según se introduce en sus actas fundacionales, la creación del INDES responde al reconocimiento de los problemas que tenían los gobiernos de la región a la hora de introducir cambios en la formulación e implementación de las políticas sociales desde la perspectiva de la focalización. Su mandato en materia de capacitación está fundado en la necesidad de construir capacidades en las áreas sociales y facilitar la apropiación de esos proyectos por los recursos locales.¹⁸

El INDES, especialmente en su primera etapa, es un caso concreto a partir del cual se pueden hacer proyecciones sobre cómo participaron los dispositivos de difusión de enfoques y procedimientos por parte de los *think tanks* a partir de la apropiación institucional que se hace localmente de esos insumos, ya que al momento de su creación las reformas estaban en marcha por efecto de los programas específicos de cooperación internacional, pero se puede estimar que la masa crítica que debía llevar adelante esas reformas no presentaba estándares homogéneos que permitieran asegurar resultados exitosos y comparables en América Latina. Es en ese contexto que una oferta de capacitación y formación de funcionarios, técnicos y académicos bajo tópicos comunes pasó a ser un complemento importante de lo que pudiera ocurrir con la evolución exitosa de los programas de reforma en cada uno de los países.¹⁹

A continuación se revisan de modo breve las bases de sustentación sobre las que se construyeron programas de capacitación, jornadas de divulgación y publicaciones de diferente tipo (manuales, ensayos, compilaciones, etc.).

¹⁸ El principal reconocimiento que tuvo el INDES refiere a sus programas de capacitación para funcionarios jerárquicos y técnicos del desarrollo. Dentro de este capítulo se hará una caracterización de esta oferta y sus principales atributos.

¹⁹ A lo largo de su primera etapa se estima que el INDES capacitó a más de mil funcionarios de alto rango de todos los países de la región.

SOBRE EL ESTADO Y SU INEFICIENCIA COMO ARGUMENTO FUNDACIONAL

El modelo de reforma y ajuste estructural de carácter económico, propuso postulados para el desempeño del Estado, resultando el campo social en el que se resumen problemas y soluciones, aun (en apariencia) por sobre el capítulo económico, que sin duda era el principal. Los diagnósticos se toman dogmáticos y reiterativos aun en realidades muy diferentes como las que presentaba la región a inicios de la década. En todos los casos se referencian estadísticas de pobreza y desigualdad que resultan terminales y habilitan la preocupación sobre la pobreza como agenda principal de las políticas sociales hasta que las reformas empiecen a dar resultados favorables.

En el evento del CLAD que se realizó en Toluca (México, 1993), Bernardo Kliksberg, en su conferencia inaugural, habilitó los postulados fundacionales del INDES. El documento presentado en esa oportunidad, “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión”, fue por más de diez años el documento central del curso base del INDES.²⁰ El documento hace una caracterización mundial de la pobreza, en línea con los postulados PNUD de ese momento. Sus contenidos tienen como particularidad presentar, desde una perspectiva globalizada, la situación de los países y las regiones, y para esto se presentan estadísticas sobre pobreza y otros indicadores sin diferenciar el contexto nacional y regional de las observaciones. La presentación de un contexto homogéneo y crítico es parte de la justificación que asocia pobreza con ineficiencia del Estado y en conjunto habilita a la gerencia social y sus instrumentos como una propuesta superadora, a pesar de que sus argumentos omiten dar cuenta de la estructura de la pobreza y la desigualdad.

El análisis de los materiales que se administran en los cursos replican el diagnóstico presentado por los organismos internacionales del período (BM, BID, UNICEF, PNUD), y se observa que se comparten los diagnósticos y que los datos estadísticos son comunes. Desde la postura del PNUD se habla de problemas en la macroeconomía y en los sistemas de producción e intercambio que explican en su conjunto el problema de la desigualdad y la pobreza. En los argumentos se habla de ajuste, pero no se describen las consecuencias, aunque sí se habla de proteger a los sectores más vulnerables sin explicitar que ese grupo se ampliaría exponencialmente –como luego se vería– y conceptualizaría como nueva pobreza.

Se ve correlación entre el diagnóstico de carácter globalizado, donde se remite a indicadores macroeconómicos, y el regional, centrado en indicadores socioeconómicos, y la incapacidad demostrada por los gobiernos para desarrollar capacidades acordes

²⁰ El curso base era el curso principal y por el que pasaban todos los alumnos. Recordemos que en esos primeros diez años los alumnos podían ser Secretarios de Gobierno (nacional, provincial y municipal), y funcionarios de primera y de segunda línea.

a los tiempos de incertidumbre como se define al período según algunos eventos clave como el Club de Roma (1991), el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1993), la Cumbre de la Tierra (1992) y fundamentalmente Toluca 93 (ILAS). Antes de ellos, un documento paradigmático como fue el de Ajuste con Rostro Humano (Unicef, 1987) donde se pide la estabilización de la economía, a la vez que la protección de los sectores más débiles mientras duren las reformas. Como se puede observar, en torno al paradigma de la buena administración del Estado convergen un grupo de organismos que de algún modo buscan diferenciarse del BM, asociado de modo directo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aun adhiriendo al mismo diagnóstico e igual remedio (el ajuste estructural) a partir de la restricción del gasto social, la liberalización de la economía y el cambio en las matrices productivas según las particularidades de cada país, de acuerdo con las necesidades de los países centrales.

Independientemente de los puntos de partida, el nodo de convergencia de todos los organismos tan diferentes, es la deficiente utilización del *gasto público social* y la importancia de introducir procedimientos que lo tornen eficiente, particularmente por la función que las políticas sociales deberán cumplir mientras se dan los procesos de “transformación” de un estadio de crisis a otro de crecimiento. Todo indica que apropiarse de este diagnóstico conduce a otorgar mayor centralidad a los procedimientos y aceptar que parte del problema de la pobreza se explica por la acción del Estado que es por concepto ineficiente y no por su ausencia.

LOS PROYECTOS COMO VECTORES DE INCIDENCIA

La metodología de incidencia externa por la vía del crédito (Clemente, 2005) en el campo social se organiza por medio del financiamiento de programas y proyectos. Son ellos los que portan la innovación y/o el cambio de enfoque desde el que se cuestiona de modo directo o indirecto lo que se viene haciendo en clave de política de Estado. Es el caso del Programa Materno Infantil (PROMIN/BM), del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV/BID) o del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA/BID) entre otros.

El apoyo de los BMD es residual desde el punto de vista presupuestario dentro de todo el gasto (entre un 20 y 40% del presupuesto total), pero central en cuanto a reorientar toda la política para el sector. Es el caso del PROMIN que cuestiona un plan exitoso como el histórico Programa Materno Infantil o el PROMEBA que cuestiona la política de vivienda social que tenía como principal ejecutor al Fondo Nacional de Vivienda FONAVI. El caso del PAGV es diferente ya que se trató de un programa que buscó instalar la gestión asociada entre ONG y gobierno municipal para la atención de los problemas sociales en el territorio. Para esto las organizaciones de base e intermedias fueron sujeto de procesos de capacitación en diseño de pro-

yectos, negociación, administración financiera y otros tópicos destinados a mejorar al resultado de los proyectos barriales.²¹

Instalar la necesidad de que el Estado actuara bajo la lógica de acción por proyecto, en lugar de lineamientos de política continua, fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación como los tradicionales programas de infraestructura y equipamiento. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de “productos”. En tal sentido, la gerencia social actuaría como enfoque procedimental de reaseguro para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en torno a los problemas sociales.

El enfoque de la gerencia social tuvo particular aceptación por parte de las instituciones del Estado, ya que proponía motivar el desarrollo de capacidades para la planificación de resultados, lo que permeó en todos los estamentos de gobierno y sus niveles, y en otros actores sociales (no gubernamentales) que también podrían captar recursos a partir de constituirse en co-ejecutores de los nuevos programas sociales.

Al analizar los materiales administrados en los cursos como lectura obligada, se ubican documentos de diversos autores de distinta procedencia. Principalmente se trata de ensayos y artículos escritos y administrados entre 1994 y el 2000. Las evaluaciones también ocupan un lugar significativo en la bibliografía que se les administra a los estudiantes. Se trata de trabajos cortos que toman diferentes áreas. Como particularidad se señala la breve contextualización de las evaluaciones presentadas, algo que también se observa en los estudios de caso. En la revisión de la producción del INDES a pesar de su expansión y reconocimiento, se podría decir que la investigación no ocupa un lugar significativo, ni en la producción de insumos aplicados a la capacitación, ni en el incentivo para que los participantes en los cursos desarrollen intereses en ese sentido.²²

En cuanto a los textos referidos a procedimientos, se observa que estos últimos se contextúan en torno a problemas relacionados con la población (pobreza, desocupación, desorganización) y no con el contexto de aplicación y su viabilidad. La escala preferida es la micro social y la idea de desarrollo endógena. El carácter totalizador de los materiales de apoyo didáctico hacen que no se diferencien sectores (salvo para los casos ejemplares) ni los niveles de gobierno donde se inscribe la tarea del gerente planificador, animador y/o coordinador.

Como ya se expresó, la argumentación referida a los problemas de coordinación intra e intersectorial del Estado ocupa mucho espacio en los textos que proponen la

²¹ En el año 2002 el PAGV tenía un presupuesto de \$140.616.680, lo que representaba un 3.40% del gasto social total de los programas sociales del MDSN.

²² Se trata de un conjunto de documentos (de enfoque y metodológico) que se entregaban como dossier a los participantes de los cursos.

gerencia social como enfoque alternativo, tanto de la administración como de la acción profesional misma.

Una regularidad es desvincular el método de su contexto, los casos presentados como “buenas prácticas” se utilizan como apoyo pedagógico. Se trata de experiencias acotadas, referidas a pequeños proyectos que tienen como principal atributo la llegada a su población meta, sin que la cobertura, la calidad de las respuestas y su orientación final sean suficientemente problematizadas.

PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN COMO SIGNO DEL BUEN GOBIERNO

El programa del INDES y su administración reflejó los principales debates de la época sobre el rol de la planificación social, en cuanto ponderar por un lado el carácter estratégico y participativo de la planificación en su escala local y la generalización del enfoque de marco lógico (EML) como instrumento unificador de la planificación orientada a resultados.²³

Como observación, no pueden dejar de considerarse algunas omisiones que son constitutivas del campo metodológico de la planificación social, como es el tema de las escalas de aplicación (nacional, provincial, local/comunitario) y la consecuente inconsistencia que supone estar hablando de una política pública o de un proyecto ejecutado desde una organización social de modo indistinto.

El enfoque tecnocrático de la planificación es el que se impone para la gerencia social. Se trata de una visión que articula lo público y lo privado sobre la base de un principio endógeno del desarrollo donde la fuerza del mercado (léase recursos naturales y económicos instalados en el territorio) puede ser el motor a partir de una buena planificación que “libere” esas energías dormidas por ineficiencia de la gestión pública. La centralidad del planteo es el aprovechamiento de *oportunidades* desde una perspectiva competitiva, su lógica es de mercado y asimila el desarrollo al crecimiento económico con la lógica del derrame.

Como síntesis del análisis de los materiales que se administran en los cursos se pueden observar algunas regularidades tales como: los temas son recurrentes y giran en torno a la argumentación a favor de los ejes señalados y sus ventajas, los diagnósticos de la región son reiterativos y manejan datos orientados en un mismo

²³ El EML es un método de planificación por objetivos que se utiliza de manera principal, pero no en exclusiva, en la gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo. El Marco Lógico (Rosenberg y Posner, 1979) fue desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional como una herramienta para ayudar a conceptualizar un proyecto y analizar sus premisas. Desde el desarrollo del Marco Lógico, ha tenido varias adaptaciones por parte de organizaciones bilaterales e internacionales.

sentido, no hay referencias teóricas que direccionen a corrientes epistemológicas y debates sobre el Estado y su función en los procesos de desarrollo.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado se puede estimar que la idea totalizadora que pretendió alcanzar la gerencia social como enfoque no fue acompañada de producción de carácter académico acorde a esa expectativa. Sin embargo, los resultados obtenidos en cuanto a instalar la necesidad de un enfoque gerencial en el Estado pueden considerarse exitosos.

Instalar la necesidad de que el Estado actúe bajo la lógica de acción por proyecto y por resultado puntual, en lugar de lineamientos de política continua, fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación, como los programas de infraestructura, cuya tangibilidad facilita el control. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de productos. En tal sentido, la gerencia social actuaría como enfoque procedimental de reaseguro, para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en lo social.

Este trabajo y sus resultados, aunque parciales y apoyados solo en un caso, nos remiten a preguntarnos cómo la gerencia social pudo permear en las estructuras institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) más allá de los postulados reformistas que le dieron marco a mediados de los noventa y aun a pesar del fracaso económico de esas reformas.

El trabajo pone foco en la relación entre el conocimiento y la política, a partir del rol que cumple la tecnología como una mediadora en esa relación, así como en la función de los *think tanks* como una figura clave para introducir y poner en agenda nuevos paradigmas. La figura de los *think tanks*, según se postula y puede observarse en este trabajo, fue un elemento importante del contexto y el marco de los debates en torno a los que se pudo dar el proceso de unificación de discursos, con respecto a la necesidad de reformar el Estado, tomando la dimensión social como principal foco de los cambios económicos.

No se trata de adjudicar al método mayor responsabilidad que a los decisores de los cambios introducidos en la matriz de bienestar social, sino de señalar la importancia del rol que asumen otros actores (especialistas, investigadores y técnicos) en apariencia más invisibilizados que los políticos, pero con mucha capacidad de influencia en la instalación de cambios de paradigma. ■

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (1998). *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza, 1998*, [Archivo pdf]. Washington D.C., BID. Disponible en <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0474.PDF>

— *América Latina frente a la desigualdad*. BID, 2000.

— *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, Washington D.C., BID. 2000.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Banco Mundial, 1991.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000*. Banco Mundial, 2001.

Estudios Gerenciales a.c. Barquisimeto, Venezuela. Obtenido de [http://www.grupociieg.org/archivos_revista/5-1-19%20\(281-295\)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf](http://www.grupociieg.org/archivos_revista/5-1-19%20(281-295)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf) 341

BRUNNER, J. J., *¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?*, 2000, obtenido de UNER Facultad de Trabajo Social: http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev_plan_estudio_cp/ml_Intelectuales_politica.html

BURKI, S., y EDWARDS, S., *Latin America after México: quickening the pace*, documento de trabajo, Washington D.C., Banco Mundial, 1995.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Informe, capítulo IV, Santiago de Chile, 1996.

CLEMENTE, A., "Deuda externa y deudas social. Notas para un debate pendiente", en A. Clemente, *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires, UBA FCSE, 2004.

— "Deuda externa y deuda social. Sociedad y Deuda Externa", en A. Clemente, *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires, UBA FCES, 2005.

ESTÉBANEZ, M. E., "SCIENCE, Technology and Social Policies", en *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología* (34), 2007, disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162007000100002&lng=es&tng=es.

INDES, *La Gerencia Social INDES*, Washington D.C., INDES/BID, 2006.

MATO, D., "Redes de 'Think Tanks', fundaciones privadas, empresarios, dirigentes, economistas y otros profesionales en la promoción de ideas en América Latina", en A. Grimson, *Cultura y neoliberalismo*, Buenos Aires, CLACSO, 2010.

MOLINA, M. L. y MORERA GUILLEN, N. E., Gerencia social: elementos para un paradigma en construcción, 2015 <http://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/198>

PRIMAVERA, E., Gerencia social y epistemología: reflexiones acerca de la construcción de herramientas de intervención, 1997, <https://www.econo.unlp.edu.ar/frontend/media/90/10990/e6ad46844285cb7456dbee9b114fe9a8.pdf>

RODRÍGUEZ HEREDIA, R., "Los fondos de inversión social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales?", en *Pobreza Urbana y Desarrollo - Año 4*(9), s.f.

RODRIGUEZ ZOYA, L., y AGUIRRE, J., "Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas", (U. C. Madrid, Ed.) en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* (30), 2011.

ROITTER, M., *El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil*, Caracas, FACES Universidad Central de Venezuela, 2004.

THOMPSON, A., *Think Tanks en la Argentina. Conocimientos, Instituciones y Política*, Buenos Aires, CEDES, 1994.