

Jornadas pre-alas Sociología y Ciencias sociales: conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2007.

# **El abordaje cualitativo en la evaluación de políticas sociales. Una mirada sobre los procesos de implementación.**

Fraguglia Luciana y Molina Derteano , Pablo.

Cita:

Fraguglia Luciana y Molina Derteano , Pablo (Abril, 2007). *El abordaje cualitativo en la evaluación de políticas sociales. Una mirada sobre los procesos de implementación. Jornadas pre-alas Sociología y Ciencias sociales: conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/31>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p4wr/0Do>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Pre-ALAS

Jornadas Preparatorias del XXVI CONGRESO ALAS de Guadalajara 2007  
I Encuentro Red de Carreras de Sociología y Cursos de Ciencias Sociales en  
Argentina

---

### **Título: LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE POLITICAS PUBLICAS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL ORIENTADA A JÓVENES EN UN MUNICIPIO.**

Pablo Molina Derteano (CONICET-IIGG)  
Luciana Fraguglia (CONICET-IIGG)

**“¿No es la Hidra de Lerna una metáfora de nuestro tiempo? Es una red con muchas cabezas, pero solo una es la que cuenta”**  
M. Kurumada, “Saint Seiya: Episode G”

### **Introducción**

Las llamadas reformas estructurales que se han esparcido por Latinoamérica, inspiradas por el Banco Mundial y el FMI, y bajo los preceptos del denominado Consenso de Washington, han tenido profundos y diversos efectos. (Ibarra, 2004) En este paper, no vamos a detenernos en una revisión de todos sus alcances. Bajo la égida de las llamadas Reformas de Segunda Generación (Estevez y Lopreitte, 2001), nos vamos a centrar en el nuevo diseño de políticas sociales destinadas a tratar de contener la acuciante situación social que tempranamente se empezó a manifestar como consecuencia de las políticas de ajustes estructurales.

En este paper, a través de un estudio de caso, haremos un ejercicio reflexivo. En un trabajo anterior (Fraguglia y Molina Derteano, 2006) intentamos abordar la compleja dinámica de asociación entre actores públicos y privados, a nivel nacional, provincial y/o municipal mediante el concepto de red de políticas públicas (Klijn, 1998; Zurbriggen, 2004) Ahora retomaremos los aportes de dicho trabajo mediante dos reflexiones. La primera será volver a remarcar la centralidad que encuentra el propio Estado en la viabilidad de estos procesos en tanto espacio de legitimación. La segunda será revisar el concepto teórico de redes de políticas públicas, derivado del término inglés “policy networks”, para dar cuenta de las tensiones que genera la implementación de conceptos (y políticas) de raíces anglosajonas

### **El estudio de caso**

El programa de política social en cuestión se centra en la inclusión de jóvenes, de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan, principalmente en talleres de capacitación en oficios, y, en menor medida talleres de participación

sociocomunitaria, presentando un tercer componente de fortalecimiento institucional de las áreas de juventud.

Se trata de un programa nacional de implementación a nivel local. En nuestro caso efectuamos un seguimiento de su ejecución en un municipio concreto, realizando entrevistas en profundidad a los actores institucionales con capacidad de decisión.

En este sentido, cabe señalar la pluralidad de actores involucrados en la ejecución del programa. Es que este último, desde su diseño prevee la participación articulada entre las esferas estatales en sus distintos ámbitos de aplicación como agentes independientes (gobierno nacional y gobierno local), y una fuerte incidencia en la orientación de la demanda de cursos y ejecución de fondos por parte de sociedad civil (organizaciones ejecutoras y organización administradora, encarnadas en ONG's).

Así, comprendemos que la conformación de la red constituyó un principio necesario en el desarrollo del programa, y que resulto en un objetivo deseable por parte de los actores institucionales involucrados. Esto último deriva, de las declaraciones de los actores, el fortalecimiento institucional (componente que otorga legitimidad a la consolidación de la red), puede ser evaluado indudablemente como el de mayor éxito. Para todos ellos, el programa fue una fuente de adquisición de experiencia, de un know how técnico de acuerdo al modelo manageralista.

### **Las redes ¿Con o sin el Estado?**

El concepto de redes de políticas públicas ha tenido mucho auge desde el consenso de Washington, si bien hay desarrollos anteriores. Existen varios modelos teóricos que interpelan distintas formas de concebir cada uno de sus componentes, desde la estructura orgánica de las entidades públicas y privadas hasta la forma en que se originan los modelos de resolución de conflictos. El modelo más utilizado es el de Marsh y Rodes (Klijn, 1998; Zurbriggen, 2004)

Ahora bien, ¿de qué se trata este concepto y cómo se emplea? No es necesario hacer una definición tipo categorial del mismo. Se trata más bien de una modelización (Schuster, 2002) de un esquema de vinculación entre la Sociedad Civil y el Estado. Las redes políticas pueden ser vistas como una práctica concreta de gobernabilidad,<sup>1</sup> concebida como interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado. Las redes políticas se relacionan con las "comunidades políticas", y suponen cierta coordinación de intereses en el marco de sociedades pluralistas. Cabe destacar la estrecha relación entre el modelo y la noción de "governance", cuando esta es definida como una forma de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, que conduce a un supuesto muy fuerte de horizontalidad en esta relación. Aquí es donde debemos hacer

---

<sup>1</sup>Nuevamente una traducción de un término inglés "governance". Según Orlasnky,(2001) podría haber hasta 6 definiciones posibles de gobernabilidad. Que una parte de la escuela anglosajona pretenda imponer una es una clara operación ideológica de sentido.

nuestra primera observación: ¿Puede entonces hablarse de horizontalidad cuando el Estado está involucrado?

Gran parte de la literatura existente sobre redes de políticas públicas supone que sean empleadas como un armazón formal-teórico que posee la ventaja de evitar los modelos corporativos (Schmitt) de mercado y elites. (Dahl, Schumpeter, etc). El Estado no es un actor, sino que es visto como un espacio de poder y negociación y se acepta la intervención de actores de la sociedad civil con diversos intereses y grados de poder corporativo. Desde esta perspectiva, se estudian los distintos institutos del Estado como actores, más o menos coordinados dentro, fuera y con la Sociedad. De aquí que se presuponga que las relaciones son de tipo horizontal. Esta concepción se arrastra de los modelos pluralistas anglosajones. El concepto de “policy networks” describe y da cuenta de una situación relativamente institucionalizada. Zurbriggen sostiene además, que “la introducción de los ‘policy networks’, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.” (*op cit*, pag 9)

Este traspaso tiene serias implicancias en casos como el argentino. El Estado no es sólo un espacio, sino que sus institutos son agentes de legitimización. Como vimos en la descripción del caso, en gran parte los términos y el contenido de las políticas para jóvenes fueron construidas por las dinámicas internas del campo estatal. (Fraguglia y Molina Derteano, 2006)

Este punto es capital. La dinámica de las sociedades latinoamericanas y el ejemplo provisto por este estudio de caso, se muestran opuestos. El Estado cumple un rol central tanto en la formulación de los contenidos como en la implementación, más aún cuando el diseño de esta política se inscribe dentro de las reformas de segunda generación. Más que de horizontalidad, nosotros preferimos hablar de coordinación por dentro y fuera de los aparatos estatales. Es innegable que esta nueva generación de políticas públicas da mayores marcos de participación a organizaciones de la Sociedad Civil, en especial ONGs, pero aún el rol del Estado, o inclusive de sus institutos, es clave como agente legitimador. Pero avancemos más sobre esta desconexión.

## **El concepto y el modelo implícito**

Zurbriggen afirma que “las redes son estructuras políticas que constriñen y facilitan los resultados de políticas pero no los determinan” (2004:6) Klijn no pondría reparos a esta afirmación. Una de las primeras críticas es que el concepto de redes niega la verticalidad pero no parece decirnos mucho sobre el origen de las políticas implementadas. Como ya indicamos, tiene por modelo implícito el pluralismo anglosajón. La supuesta “formalidad” del concepto es algo más que una “falencia” que se manifiesta cuando se lo elige en algún marco teórico.

El modelo debe ser desdoblado en su raíz lingüística y su basamento ideológico. En inglés, se distingue entre *politics* y *policies*. Las primeras refieren a las ideologías políticas mientras que las segundas son concebidas como acciones concretas del Estado, el producto mismo del Estado. Las “policy

networks” estudian entonces estas cuestiones y producen una escisión (invisible) entre cuestiones de administración y legitimación.

Pero hay más. No se trata sólo de una confusión y de una mala aplicación. Los instrumentos de análisis se hacen eco del espíritu mismo de las reformas de segunda generación: la reducción del Estado corporativo al Estado Mínimo Neoliberal. Un Estado que sólo cumple funciones administrativas según lo postula el modelo del New Management de lo Público. (Estevez y Lopreitte , op cit)

Cuando se emplea la categoría de “policy networks”, o sea, redes de políticas públicas se debe tener en cuenta esto. Ignorarlo conduciría a reafirmar y naturalizar el modelo del Estado administrador.

## Conclusión

La deconstrucción del concepto de “policy networks” no debería conducirnos a un mero rechazo de los conceptos de raíces anglosajonas. Más bien, debe estimular un ejercicio de constante reflexión sobre los saberes construidos. Los conceptos no son ahistóricos ni pueden deshacerse de su matriz lingüística ni de las formaciones sociales que les han dado origen. En este sentido, Bachelard (1974) mencionaba la palabra como uno de los obstáculos epistemológicos. Los científicos, en especial, en las ciencias sociales no deben tomar conceptos en forma acrítica, sin problematizar su construcción.

## Bibliografía

Bachelard, G. (1974): “La Formación del Espíritu Científico”, Siglo XXI Editores, Bs. As.

Estevez A. y Lopreite D. (2001): “El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina”, en Estevez A. (comp.): “La Reforma Managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia.”, Ediciones Cooperativas, Bs. As.

Fraguglia L. y Molina Derteano. P. (2006) “Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes: Un estudio de Caso”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, Octubre de 2006.

Ibarra, D. (2004), “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, en Revista de la CEPAL N° 82, Santiago.

Klijn, E.H. (2004): “Redes de Políticas Públicas. Una Visión General”. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> 27/04/04

Orlansky D. (2001): “Política y burocracia. Argentina 1989-1999”. Documento de Trabajo.[en línea]. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, IIGG *Documentos*

de Trabajo No. 26. Disponible en la WWW:  
<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt26.pdf>. ISBN 950-29-00662-4.

Schuster F. L. (2002): "Filosofía y métodos en las ciencias sociales", Editorial Manantial, Bs. As.

Zurbriggen C. (2004), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" en [http://www.iigov.org/documentos/?p=4\\_0116](http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0116)