

**“Decisiones de Inversión Pública a merced de recetas milagrosas”****Autor:**

Sobrero, Francisco

**E-mail**

fsobrero@fce.unl.edu.ar

**Eje Temático**

Economía

**I. Introducción**

En Argentina -y también en la mayoría de los países latinoamericanos- en el curso de los años 90 se consolida en la gestión burocrática la primacía de los criterios eficientistas como fundamentos excluyentes para la validación de las diversas etapas del recorrido decisional que procesa la Inversión pública.

Criterios estos sostenidos en determinadas visiones teóricas sobre la razonabilidad de las decisiones estatales de inversión, en metodologías asociadas a esos marcos teóricos y en el sistema de creencias adoptado en forma mayoritaria por expertos y decisores de mandos medios y altos tanto en el Sector Público como en las organizaciones vinculadas a la temática.

Mientras tanto, la praxis concreta del proceso decisional de la inversión pública transita por caminos paralelos, en los que el proceso que va desde la identificación de los problemas a la implementación de acciones tendientes a solucionarlos o mitigarlos, adopta formas artesanales, recepta recomendaciones sectoriales, es permeado en diversa medida por los intereses de involucrados o, por último, adopta criterios que contemplan la diversidad de dimensiones en que se manifiestan los impactos, muchas veces sin mayor cuidado por la consistencia metodológica o por parámetros preestablecidos.

De modo tal que los criterios y metodologías centradas en principios eficientistas *acompañan* todo el recorrido, desde la identificación de problemas, su ordenamiento jerárquico, la exploración de alternativas, la búsqueda y selección de opciones y el análisis que permita seleccionar las razonablemente convenientes. Luego continúa el monitoreo en la etapa de implementación, puesta

---

**XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas****“Conocimiento e Innovación en la FCE”**

en marcha y posterior valoración de los resultados e impactos previstos y logrados. Es decir coexiste con el recorrido sustantivo al que debe formalizar, de acuerdo con las previsiones normadas en manuales, guías, instructivos y demás instrumentos que resumen el *deber ser* del proceso decisional.

Pese a tratarse de recorridos paralelos en los que el proceso sustantivo, no abreva en los criterios eficientistas mencionados, éstos gozan en la actualidad de buena salud y constituyen el núcleo conceptual que expresa el plexo normativo y reglamentario de los organismos públicos vinculados al tratamiento de la inversión.

Más aún, la experiencia de los años 90, periodo en el que estas metodologías se implementaron *in extremis*, exhibe magros o nulos resultados en términos de cualificación del proceso inversor, de sus estudios previos, como así también en el logro de resultados e impactos.

Surge entonces el interrogante que motiva este trabajo:

- ¿Cuáles son las razones de la supervivencia de este formato, estos criterios, estas metodologías, en los ámbitos de análisis y evaluación de decisiones públicas?,
- ¿Dónde radica su fortaleza que le permite sostenerse como único instrumento válido para decidir sobre la razonabilidad de las decisiones públicas?

## II. Marco Teórico

El abordaje teórico consideró el recorrido de las explicaciones sobre las lógicas de las políticas públicas y la propia gestión pública, brindadas por las diversas variantes del nuevo institucionalismo, histórico y sociológico por un lado y de la *elección racional* por el otro. Desde un enfoque alternativo se desarrolla una perspectiva Estado-Céntrica y su vinculación con el desarrollo histórico de los países centrales y periféricos, incluyéndose aquí aportes del Institucionalismo histórico y el neomarxismo.

Se destacan las contribuciones de Theda Skocpol, Peter Evans y Thelen y Steinmo. Por último se referencia la evolución de estas perspectivas teóricas en América Latina y, en particular, en Argentina, donde se reconocen la pertinencia de los aportes de los citados Skocpol y Evans como así también los Eduardo Basualdo, Carlos Acuña y Gerardo Uña entre otros.

## III. Objetivos

Esta ponencia procura encontrar respuestas satisfactorias a dos aspectos que considera relevantes en la búsqueda de respuesta a los interrogantes previamente planteados y que continúan vigentes. Se trata de la importancia que adquieren – a nuestro entender – tanto el

proceso de formación de los sistemas de creencias de los principales actores como la aparición y consolidación de un nuevo actor, que denominamos: *la experticia*.

#### IV. Antecedentes

Se espera además identificar causas explicativas de la supervivencia de prácticas y rutinas de los actores que intervienen a lo largo del recorrido decisorio como así también precisar la incidencia de las perspectivas teóricas predominantes en su configuración.

Se admite que los principales actores que intervienen en el recorrido decisorio constituyen sus sistemas de creencias a partir de mapas conceptuales y cognitivos derivados de sus procesos de formación profesional en los que –en forma absolutamente mayoritaria- el proceso de evaluación está centrado (o reducido) al análisis de racionalidad financiera o económica.

Esto es así, pese a la existencia de técnicas y herramientas analíticas, alternativas a las actualmente difundidas, que resultan técnicamente eficaces en la implementación de procesos de identificación, análisis, evaluación y gestión de las decisiones de inversión pública. Y frente a ello no se advierten iniciativas que promuevan su desarrollo, difusión y empleo por parte de decisores, expertos y equipos de analistas de la temática.

\*\*

El origen de este nuevo actor, multiforme, la *experticia* data de varias décadas. La expertiz fue progresivamente jerarquizada y es considerada en la actualidad un atributo relevante a la hora de valorar y legitimar tanto ideas y propuestas como las capacidades de sus portadores, *los expertos*. Estos saberes y capacidades están en las antípodas de la sabiduría atribuida a los antiguos consejeros del poder, asociada a una conjunción de conocimientos generalistas y aquilatada experiencia. Tampoco se trata de intelectuales en tanto especialistas en una dimensión específica del conocimiento que la trascienden para alcanzar un estadio de conocimiento integrado del mundo social y material, menos aún se asemejan a la categoría de orgánicos –en el sentido Gramsciano- aunque algunos de ellos se constituyan como tales.

En su constitución tiene un rol relevante el proceso de formación de funcionarios que operan en los organismos públicos como *expertos* o *decisores* y la importancia que asumen los contenidos teóricos y metodológicos en su formación temprana, reiterada luego en frecuentes actividades de formación y "actualización", en la misma línea conceptual. Estas características surgen en los resultados de las entrevistas realizadas a participantes del proceso decisorio -sean decisores o expertos- que intervienen en todos los niveles de gestión e, incluso, a funcionarios directivos de Sistemas de Inversión de varios países latinoamericanos.

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

## "Conocimiento e Innovación en la FCE"

En la conformación de esta cosmovisión tiene un papel significativo el soporte teórico y metodológico del contenido de las asignaturas vinculadas a la temática de las decisiones de inversión, de las carreras universitarias que cursan mayoritariamente decisores y expertos de los organismos públicos vinculados con la inversión.

Pudo establecerse que una abrumadora mayoría los procesos de formación se centran en analizar y valorar la *racionalidad* (en rigor la *razonabilidad*) en función del desempeño financiero de las postulaciones de inversión. Además se verifica una escasa o nula atención al análisis del conjunto de los atributos que generan impactos en una diversidad de dimensiones analíticas. Estas carencias o sesgos se compadecen con las opiniones y asertos vertidos por una veintena de funcionarios con roles de expertos y decisores en organismos de todos los niveles de gestión pública nacional

\*\*

La *experticia* se constituye así como una entidad que comprende tanto la jerarquización del saber técnico como conocimiento no-valorativo, inmune a *contaminantes* políticos o ideológicos, y el plus de capacidad atribuido a sus portadores -los *expertos*- como a la extensa red de organizaciones y actores calificados que se constituye alrededor de estas convicciones, con el expreso cometido de incidir y participar en todas las instancias de decisión sobre gasto e inversión pública.

Estos rasgos muestran una gran capacidad de supervivencia, en los criterios de gestión, estilos de trabajo y metodologías de análisis que se transforman en procedimientos mandatorios y rutinas cristalizadas aún una década después del colapso social, económico e institucional con que se clausuró esta experiencia neoliberal. Esta inercia institucional se manifiesta aún en medio de un proceso de ciertas transformaciones institucionales y readecuación del rumbo de gestión política.

La supervivencia de estos criterios, procedimientos y metodologías de gestión, sumados a la continuidad de los contenidos teóricos y metodológicos existentes en los procesos de formación profesional de estos mismos cuadros gubernamentales contribuye a sostener el *sentido común* sedimentado en el sustrato cognitivo y conductual de estos actores. Si bien algunos de estos aspectos se encuentran en revisión, la magnitud del pasivo formativo y cultural existente solo podría afrontarse con acciones específicas y concomitantes en diversas dimensiones.

\*\*

Otra dimensión de este proceso la constituye el profundo *cambio institucional* en relación a la lógica de legitimación del *proceso de gobernar*, centrado en la capacidad y la eficacia del accionar gubernamental.

Se trata de las transformaciones en el proceso de gestación e implementación de políticas públicas, de la estructura, funcionamiento y dinámica operativa de la Administración que confluirán en el concepto de *Gestión Pública*. Concepto este que -en la medida que desaparecía toda mención al planeamiento- se generalizaría en el discurso de las políticas públicas con lo cual la mirada larga y las preocupaciones estratégicas de aquél se reemplazarán con los enfoques de

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

## "Conocimiento e Innovación en la FCE"

resultados de corto plazo, que dan lugar prioritario a los análisis centrados en la lógica de la relación *insumos-productos-resultados* y en el uso excluyente de indicadores de eficiencia.

En este concepto de *gestión pública* se resume y unifica *el gobernar* como potestad y capacidad decisional con *la administración*, que expresa la competencia directiva para materializar los objetivos. Con ambos se construirá la *legitimidad política* que también se sostiene con la *legitimidad de procesos y resultados*.

\*\*

Por último, el indicador de *Consistencia Estructural* es el que recibe la menor calificación (20 % de la escala). Los puntos críticos están centrados en el abandono de las previsiones de Consistencia e Integralidad, reflejado en los muy bajos resultados obtenidos en los subindicadores de *Coherencia Estratégica* y *Coherencia Directiva*. Que contradicen (o complementan) el relativamente mejor resultado obtenido en *Consistencia de Procesos*, obtenido a partir del énfasis puesto por la Reforma en la eficientización de los aspectos administrativos.

Los resultados muestran diversas carencias. La principal de ellas constituida por la ausencia de articulación entre las funciones establecidas para el personal de la organización estatal y la estrategia de la organización en función de objetivos y metas de medio y largo plazo. La segunda insuficiencia se trasluce con el intento de remediar la primera mediante el recurso de contrataciones transitorias con lo que se crea una burocracia paralela, sin reglas explícitas, intrínsecamente inestable, con ineficiencia creciente asociada a la rotación e inestabilidad de sus promotores, los funcionarios de primera línea.

Con esta nueva situación se arriba a lo peor de los dos mundos: el desempeño no mejora pues las contrataciones provisorias se focalizan y afrontan solo acciones coyunturales y -a la par- no promueven la autonomía de criterios en el personal, en razón de su inestabilidad laboral y de la naturaleza "política" de su contratación. En relación con estos procesos de Reformas (Nickson; 2002:136-137) previene que

"si las estructuras y los sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM (Nueva gerencia Pública) puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad".

Se genera así un efecto deletéreo, en el mediano plazo, que inhibe aún más las posibilidades de consolidación de una burocracia de corte *weberiano*. Este cuadro de resultados abona la hipótesis formulada en la Introducción, página 8, sobre las consecuencias del desplazamiento de

"criterios centrados en la soberanía de la elección democrática, la consistencia estratégica, el apoyo ciudadano y la construcción dinámica de consensos" por una "racionalidad instrumental, basada en criterios económicos o de "eficiencia"" y la importancia, entre otros, de "la ausencia de enfoques estratégicos a causa del largo período de abandono del planeamiento como guía orientadora de las políticas y la Gestión Pública." (Bresser Pereyra (2004:32-35).

\*\*

Ahora bien, en los años 90, más allá de estos escasos y limitados intentos del Planeamiento confinado a ciudades y metrópolis, sin herramientas de fuste para materializarse plenamente, el territorio, o mejor dicho la intervención pública opera lo territorial con un criterio de deconstrucción de lo existente y consolidado. No solo por las decisiones más gráficas que operan como símbolos, (por caso la liquidación de la red ferroviaria) sino por la reconversión estatal con el objetivo de

trasladar todas las decisiones posibles a la esfera de la lógica mercantil cuyas consecuencias de medio y largo plazo llevan a retrotraer la organización social a estados primitivos. Y más aún, para cerrar el círculo, la introducción en la gestión estatal de instrumentos y lógicas de decisión importadas del gerenciamiento corporativo, contribuyen a liquidar los espacios estatales en los que aún sobreviven burocracias con rasgos weberianos.

#### V. La constitución y consolidación de un nuevo actor, *la experticia*

La *experticia* como atributo de personas, equipos o entidades que desempeñan roles técnicos o de decisión ha ido ganando un lugar preeminente en la mirada colectiva sobre los hacedores de políticas públicas y dirigentes. El saber ocupa un lugar; ha salido de su condición de atributo de los consejeros del príncipe, de los gabinetes opacos que pergeñaban argumentos y soluciones que luego serían difundidas e implementadas por decisores que, además, la acompañarían con la argumentación persuasiva (Majone)

La *experticia* es un atributo que se incorpora ahora a las dotes de la *política* y de los decisores *políticos*. Para *hacer bien* es necesario *saber*, luce el silogismo; pero ese saber se define como *un saber técnico*, neutral, ahistórico, desideologizado, considerado positivamente como un valor en sí mismo que se contrapone y supera al mero posicionamiento político.

Este atributo, la experticia, se introduce con un vector, sus portadores *los expertos*, que conforman un nuevo actor que interviene en el entramado de las políticas públicas, en la identificación de problemas y su posicionamiento en la agenda, en las propuestas de abordaje y en el ciclo de diseño e implementación de acciones políticas como así también en la argumentación y, por último, en la evaluación de los resultados.

La apelación al conocimiento, a los saberes de especialistas no es nueva en su relación con la política. A partir de la expansión y complejización de las actividades estatales derivada de la conformación del EBK el entramado burocrático requirió de mayor profesionalización y especialización. Estas capacidades provenían antaño de las Universidades y Escuelas estatales vinculadas con mayor organicidad a las actividades del sector público. También los partidos políticos, en su ámbito, contribuyeron a la formación de cuadros técnicos, particularmente en las temáticas que consideraban estratégicas.

El deterioro progresivo de las estructuras partidarias, a partir de los años 80, alentará los cambios, que tendrán un ritmo acelerado y concluirán en el abandono paulatino de estos espacios de formación de especialistas. A partir de allí se produce un desplazamiento de las referencias del saber técnico, desde las estructuras partidarias o cuasi-partidarias hacia agrupamientos de nuevo tipo, constituidos por grupos de profesionales especializados o intelectuales que comienzan a intervenir en el debate público o sectorial. Estos nuevos participantes lo harán desde una posición de *especialistas* o *expertos*, posicionándose con independencia de los enfoques partidarios que serán confinados al rincón de las visiones cerradas, limitadas por los andariveles estrechos de las ideologías y las creencias de partido.

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

*“Conocimiento e Innovación en la FCE”*

Estos grupos de expertos se posicionan como actores políticos apartidarios. Postulan a veces pertenencias pasivas a visiones políticas como un dato menor. Su cohesión institucional deriva de experiencias sociales y formativas similares, de su condición de egresados o vinculados a Centros Educativos prestigiados, que producen enfoques concurrentes respecto de las cuestiones de gobierno y gestión pública. Enfoques éstos que relativizan los desacuerdos –ideológicos o de intereses– mediante la apelación al

*“expediente dogmático del saber especializado que reduce la complejidad de las soluciones disponibles fincadas en el principio de la soberanía popular” (Camou; 1997:64).*

Su expansión ocurre precisamente en momentos en que, en Occidente, las campanas doblaron por la muerte de las ideologías.

Por vía de estos actores ingresan las creencias, expuestas como conocimiento experto, no situado, despojadas del contexto político, de intereses sectoriales y de las pautas culturales de grupos sociales. En este mismo caldero comienzan a diseñarse y postularse políticas públicas y –a la par– se promueven y naturalizan los criterios y métodos considerados aptos para guiar el proceso de formulación, análisis, evaluación e implementación de las políticas públicas.

Diversos factores contribuyeron a facilitar la adopción de estas ideas e iniciativas forjadas desde lo “privado” en la formulación de políticas públicas. El factor aglutinante es el tono modernista del discurso con que apoyan y se vinculan con las Reformas. Allí la eficiencia se contrapone a la irracionalidad, el orden derivado de los Sistemas de Gestión confronta con la anarquía y disfuncionalidad de los procedimientos vigentes, el régimen de ingresos –presumidamente meritocrático– contrasta con la experiencia clientelar, la primacía dada al *saber experto*, supera cabalmente los estilos artesanales de gestión vigentes.

Ahora bien, la *experticia* no limita su accionar a la defensa del nuevo Sistema de Creencias, los expertos no son meros guardianes de una nueva doctrina. Por el contrario, tanto el debilitamiento de los partidos políticos y de sus propias Usinas de Pensamiento, como la suma de condiciones favorables para la adopción de las nuevas ideas permiten expandir el rol de la experticia y disputar nuevos y diversos roles. A los ya explicados de generación de conocimientos y de producción de políticas públicas se agrega el de difusores de ideas y de propuestas y el –de no menor importancia– de creadores y soportes argumentales que permitan viabilizar la gestión, implantar las propuestas, persuadir y legitimar las decisiones tomadas.

Estos nuevos actores circulan entre la producción teórica y la formulación de propuestas en usinas privadas de generación de políticas públicas y la gestión pública, como mandos medios y altos; pasando por la docencia universitaria y la difusión como expositores calificados en medios de comunicación masivos.

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

*“Conocimiento e Innovación en la FCE”*

Estos nuevos roles se inscriben en la visión de racionalidad política que postula Majone, en la medida que trasciende el punto de vista productivo estratégico, orientada al logro de objetivos para constituir una racionalidad *comunicativa pública*.

*“Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano. Sigue así una doble lógica, la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa”* (Majone; 1997:25).

Este entrecruzamiento de roles y responsabilidades es uno de los rasgos constitutivos de este sistema de relaciones que se consolida en los años 90. Los expertos o técnicos surgidos de las usinas partidarias comienzan a ser reemplazados de los cargos de responsabilidad por expertos provenientes de la actividad privada externa, apartidaria, con lo que se construye una especie de agrupamiento transversal de experticia, apta para intervenir en diferentes opciones gobierno sean de cuño democrático o dictatorial. Esta carencia de tradición democrática es velada por la relevancia atribuida a la experticia técnica específica, considerada como atributo mayor.

Este complejo de actividades ubica a los expertos y a las usinas de pensamiento no solo en el rol de transmisores de ideas favorables a los intereses sectoriales. En el dinamismo de sus actividades, en el frecuente cambio de funciones, de asesores a funcionarios, de expertos externos a gerentes públicos y miembros de gabinetes, de ponentes académicos a divulgadores en medios masivos de propuestas de políticas, subyace un rol aglutinador que amalgama, cohesiona y construye la coherencia de las creencias y visiones que enmarcan los argumentos construidos para soportar las políticas implementadas.

Se trata entonces de una gama de relaciones más compleja, con una dinámica intensa, no estructurada, pregnada por criterios *eficientistas* y tributaria, eso sí, de las teorías de cuño neoliberal.

Esta perspectiva permite integrar la diversidad de “productos” y actividades generadas por estas usinas de pensamiento. Sus actividades comprenden tanto diagnósticos como propuestas de políticas; abarcan desde la identificación de problemas a su ordenamiento jerárquico, desde la producción de encuestas de opinión a la formalización ordenada y jerarquizada de las demandas atribuidas a los ciudadanos.

A ello se suman actividades “blandas”, relacionales, como la gestión de ámbitos de confluencia de dirigentes políticos, empresarios y expertos, conferencias con sus homólogos que detentan “liderazgos internacionales”, vinculaciones con instituciones afines de países centrales y la disputa por el ejercicio excluyente del rol de consultores expertos en los medios de difusión masivos.

Es precisamente esta diversidad de roles y actividades lo que les permite condensar los elementos cohesivos de un discurso común y precisar enfoques congruentes para la defensa de sus propuestas de políticas públicas y la constitución de plataformas culturales que habiliten consensos. En suma, se trata de una tarea prolongada, persistente, paulatina, de instalación de

conceptos, visiones explicativas de los problemas cotidianos, de dotar de sentido a los argumentos de la acción pública y de innumerables actividades de pequeño porte que confluyan como elementos constitutivos de la hegemonía, como instrumento que posibilita la gobernabilidad al bloque de sectores sociales beneficiarios del que resultan tributarios.

## VI. Actores, procesos de formación y sistemas de creencias

Esta centralidad ganada por las Usinas de Pensamiento y los portadores de la experticia, este cambio del centro de gravedad del proceso decisonal no obedece solo al previo descrédito de las representaciones políticas partidarias ni a las capacidades organizativas propias de este nuevo actor. Tampoco depende centralmente de la potencialidad económica de sus patrocinantes ni de la privilegiada cercanía con los centros de poder. Hay otro componente que amalgama las miradas y visiones de profesionales y técnicos que se integran como actores cotidianos en la reproducción de esta dinámica: sus procesos de formación con los que constituyen y solidifican luego sus sistemas de creencias. Estos procesos de formación se asimilan y estructuran en forma lenta pero persistente y en plazos prolongados se imbrican de modo tal que se incorpora como el elemento central del Sistema de Creencias de expertos y decisores.

Buena parte de estos expertos vinculados con la gestión de la inversión pública tienen formación universitaria o han cumplido procesos formativos no estructurados con contenidos y lógicas similares. El relevamiento realizado, tanto en los organismos de gestión de la inversión como en los equipos de las Usinas de Pensamiento muestra una representación mayoritaria de especialidades en Ciencias Económicas y Administración y, secundariamente, Ingenierías.

El trabajo de campo realizado sobre los contenidos conceptuales y la bibliografía de las principales asignaturas vinculadas con la temática de la inversión pública muestran que la formación en este campo se encuentra limitada a los conceptos, categorías y la lógica argumental de teorías y metodologías que restringen la razonabilidad de las decisiones a su mero desempeño financiero y -en algunos casos- *concediendo* alguna importancia al desempeño económico.

En efecto, es predominante el peso bibliométrico del material referido a análisis financieros y como contracara es inexistente –o absolutamente marginal- el material bibliográfico o de apoyo pedagógico que incluya métodos de criterios múltiples (que, en definitiva, son los que utilizan en forma artesanal la mayoría de los decisores). La misma carencia se verifica en los Programas y contenidos de las materias específicas.

Similar situación refleja la generalizada ausencia de análisis de contexto en el que enmarcan las propuestas analizadas, la existencia o no de metas u objetivos estratégicos que contengan la problemática tratada. Estas carencias van de la mano con la desaparición del planeamiento como objeto de estudio, como no sea para demonizarlo tomando como referencia algunas frustraciones del pasado.

Este proceso de formación constituye un componente importante del esquema cognitivo de los expertos en su recorrido formativo. Y estas cogniciones de los individuos, más aún si son adquiridas en el proceso de formación profesional juvenil, revisten una enorme significación pues

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

*“Conocimiento e Innovación en la FCE”*

con su mediación elaborarán luego sus diagnósticos y sintetizarán realidades complejas. En el mismo sentido inciden en conformar su sistema de creencias y, además, contribuyen a constituir su sistema de valores o de no-valores.

Precisamente los sistemas de valores y su forma de vincularse con las prácticas de análisis y evaluación han sido expulsados del paraíso de las técnicas y metodologías terrenales. Todo lo valorativo se remite a la subjetividad del actor mientras que en el caso de decisión de inversión pública, los problemas que se afrontan y las soluciones que se pergeñan son *objetivables*, merced al oficio de la buena técnica y a la eficiencia esperable de especialistas, expertos y sus probadas metodologías.

Pero esta delimitación olvida que tanto problemas como soluciones son dilemas o disyuntivas que afrontan tanto personas como grupos sociales o sociedades enteras, frente a las cuales podrán optar o seleccionar respuestas de diversa naturaleza. Y todo problema, al ser descrito es *interpretado*, del mismo modo que las respuestas consideradas para resolverlo o mitigarlo también implican resultados cuyo contenido también es *interpretado*. Y es precisamente esta *interpretación* de la diversidad de soluciones propuestas el punto de contacto con la subjetividad o intersubjetividad de los analistas, evaluadores, decisores o destinatarios de las soluciones en cuestión.

No resulta extraño entonces que los resultados del trabajo de campo -realizado con 20 partícipes como expertos o decisores en los más diversos niveles de la gestión de la inversión- muestren respuestas con un alto grado de uniformidad en aquellos conceptos más relacionados con las categorías y conceptos utilizados en el proceso de formación y con las lógicas y metodologías predominantes.

El primer caso refiere a las reflexiones producidas por estos actores en torno a la ausencia - en los últimos 30 años- de métodos y criterios centrados en el planeamiento. Ausencia expresada en el abandono de la planificación como articulador de las decisiones presupuestarias y de programación de la inversión pública y en la inexistencia de políticas orgánicas de capacitación de recursos técnicos y profesionales. Es significativo que, salvo excepciones, *ninguno de los participantes estimó necesario recuperar el marco de planeamiento en forma orgánica*.

Una parte de los entrevistados refirió como alternativa al planeamiento la formulación de un marco de diagnóstico acotado, similar al que se utiliza en el caso de iniciativas de inversión financiadas por los OMF, entendiéndolo como un sucedáneo adecuado. Estas adhesiones expresan la intensidad de la penetración de los enfoques y técnicas lograda por la prolongada praxis de estos organismos.

En el mismo sentido pueden entenderse las respuestas frente a la generalizada comprensión de la baja calidad de los resultados logrados por la gestión de la inversión pública. Por detrás del diverso tenor de las explicaciones brindadas, surge un denominador común: mayoritariamente no se sienten involucrados en la posibilidad de mejorar el desempeño y, por el contrario, atribuyen las dificultades a motivaciones políticas diversas y externalan así la responsabilidad de afrontarlas. Algo similar ocurre con los criterios usuales de evaluación, tales como indicadores y parámetros, a los

## XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

## "Conocimiento e Innovación en la FCE"

que consideran insuficientes e imperfectos, frente a los cuales adoptan generalmente una actitud fatalista, descreyendo de toda posibilidad de modificaciones y mejoras.

Es de notar que pese a que la encuesta se realiza casi una década después de culminada la experiencia 1989-2001, se advierte un alto grado de continuidad en el personal que ocupa roles intermedios de decisión, tales como los *coordinadores*, que constituyen una posición a la que se le atribuye competencia por el saber experto, pero su función tiene un contenido primordial de decisión política.

Otro dato significativo está dado por la significación mayoritaria de las respuestas en las que las reflexiones están atravesadas conceptualmente por ideas y criterios metodológicos eficientistas, resultado sin duda del grado de adhesión logrado.

\*\*

## VII. Comentarios finales

Este nuevo nuevo actor, la *experticia*, constituye la transformación más significativa ocurrida en la década en relación al proceso de gestión de la inversión pública. El conjunto de elementos que la constituyen han logrado a lo largo de los 13 años –y en algunos casos hasta la actualidad– un posicionamiento sólido que la legitima y retroalimenta su significación en el proceso decisional.

Los agrupamientos de expertos, sean *tanques de pensamiento* o entidades de formación profesional o post profesional, no han dejado de crecer en forma cuantitativa y cualitativa y la intensidad de su vinculación con el sector público, en muchos casos, sigue intacta.

Los procesos de formación en Universidades Públicas no han sido objeto de reflexión generalizada y el grado de autonomía de las instituciones y las cátedras –que antaño fue un eficaz recurso de defensa de la libertad académica– hoy deviene en un elemento de carácter conservador que inhibe generalizar el debate teórico y metodológico sobre los cambios necesarios. Mientras que las carreras vinculadas a la temática de las Universidades privadas –en su casi totalidad– continúan reproduciendo los patrones teóricos y metodológicos de la larga década de los 90.

Estos roles de los expertos y su capacidad de ocupar distintas posiciones los hacen aptos para constituir visiones que doten de sentido al accionar político que sostiene las decisiones de inversión. En este sentido su rol principal es el de productores de una amalgama cultural e ideológica que contribuye a constituir hegemonía.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., Introducción a "La hechura de las políticas", 1992, México.
- Bresser-Pereyra, L, "Restricción Económica y Restricción democrática", en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE Camou Antonio, "Los Consejeros del Príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina", Nueva Sociedad 152, 1997, Caracas

---

**XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas*****“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

- Majone Giandoménico, “Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, 1997, FCE, México
- Paramio Ludolfo, “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en Zona Abierta 88-89: 5-74, 1999.
- Przeworski, Adam, “Política y Administración”, 2004, en Política y Gestión Pública, 2004, CLAD – FCE.
- Thelen. Kathleen. Steinmo, Sven, "Historical Institutionahsm In Comparative Politics", In Steinmo. Sven. Thelen. Kathleen. Longstreth, Frank (eds.), “Structuring Politics: Histórical Institutionahsm in Comparative Analysis”, Cambridge University Press. 1992
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2010). “*think tankss*, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina”. Documentos de Trabajo N° 2, 12/2010. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.