

**Eje 2: Debates sobre el Trabajo Social y las ciencias sociales: su implicancia en el contexto actual.**

**La complejidad de los procesos de implementación de las políticas públicas.  
Como hacer de la complejidad una oportunidad en el ejercicio profesional del  
Trabajador Social.**

**Lic. Canelo Natalia Luján [natiknelo@hotmail.com](mailto:natiknelo@hotmail.com)**

**Facultad de Trabajo Social. UNLP**

**Secretaria de Agricultura Familiar. MinAgro.**

**Lic. Diz María José [majodiz@hotmail.com](mailto:majodiz@hotmail.com)**

**Facultad de Trabajo Social. UNLP**

**Secretaria de Agricultura Familiar. MinAgro.**

**Lic. Iparraguirre María Mercedes**

**[merhada@hotmail.com](mailto:merhada@hotmail.com)**

**Facultad de Trabajo Social. UNLP**

**Dirección de Gestión de Políticas Públicas**

**Prosecretaria de Políticas Sociales. UNLP**

**Palabras Claves: Trabajo Social-Políticas Públicas-Gestión**

Las reflexiones que a continuación se desarrollan son un intento de reconstruir un conjunto de indagaciones teórico-metodológicas, vinculadas al ejercicio profesional del Trabajo Social que tienen como referencia inmediata experiencias de intervención en los diferentes niveles de la gestión pública, la pertenencia a una perspectiva de indagación sobre las Políticas Públicas en el marco de la Cátedra de Administración en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y las preocupaciones que, desde el ámbito académico y la gestión pública, se desarrollan con mayor notoriedad en los últimos años a nivel nacional, regional e internacional.

De esta manera, se propone aportar a los debates actuales sobre el proceso de producción de las políticas públicas, principalmente en lo que respecta al momento estratégico de la implementación.

Existe un cambio de época respecto a la manera de concebir y desarrollar procesos de producción de políticas públicas. En este sentido han surgido un conjunto de preocupaciones y reflexiones explicitadas, tanto en espacios académicos como de

índole social y político que ponen de manifiesto la ineficiencia de los planteos conceptuales y teórico-metodológicos de los paradigmas existentes en el modo de concebir el proceso de producción de las políticas públicas. Las propuestas expresan la necesidad de repensar, no solo conceptualmente las perspectivas de las políticas actuales, sino además los procesos, los mecanismos por medio de los cuales se ponen en marcha, el entramado de actores que intervienen en los diferentes momentos e incluso los modos en que se organizan las estructuras institucionales por las que circulan los recursos estratégicos, la accesibilidad de la información pública para el proceso de toma de decisiones, el modo en que se concibe e involucra a los usuarios de las mismas, entre otras cuestiones.

El análisis actual de las políticas no solo radica en examinar críticamente los procesos siempre sobre-ponderados de diseño y evaluación de las mismas, sino que ahora se instala una especial atención al momento en que esos planes, programas y proyectos se ponen en marcha. Así la implementación cobra relevancia en el análisis, como instancia estratégica en el proceso de producción de la política pública, develando que es en éste momento donde las políticas terminan de formularse. Subestimar en el análisis de las políticas ésta instancia puede conducirnos entonces a comprender por qué nuestras políticas no revierten y/o mitigan aquellos problemas que pretendemos resolver como sociedad, al asumirlos como objetos de nuestras políticas.

Tal como expresa Sotelo (2007) (...) “Hoy podemos afirmar que la importancia de estudiar los problemas de la implementación radica en el hecho de que ésta es inescindible del diseño. Sólo de manera teórica o conceptual se pueden separar diseño e implementación: no son segmentos secuenciales del proceso de producción de las políticas sino dimensiones indivisibles que atraviesan todo el proceso. Analizar la implementación es, por tanto, analizar el proceso de producción de políticas públicas en su conjunto. Es importante tener en cuenta que el permanente solapamiento del diseño y la implementación para entender que esta última es la que libera los principales insumos que orientan el proceso de formulación (...) La implementación por tanto no es solo el camino que media entre el diseño y la consecución de resultados, es también el camino de conformación de una política”. (Sotelo, 2007)

La importancia de profundizar en la perspectiva antes mencionada, se fundamenta en dos sentidos: por un lado en la necesidad de aportar al proceso de construcción de esas políticas desde los principios de calidad, eficiencia, eficacia, equidad e inclusión; es decir cómo hacemos que estas políticas sean más justas, accesibles y acordes a

las necesidades y problemas que enfrentan la población destinataria de las mismas. Y por otro, tiene el propósito de contribuir a las reflexiones del ejercicio profesional de los Trabajadores Sociales, intervenciones que se anudan constitutivamente al proceso de producción de las políticas públicas y que requieren de herramientas e instrumentos para la gestión que estén a la altura de las orientaciones estratégicas de las mismas.

### **Lo complejo y conflictivo de las políticas públicas.**

En primer término resulta necesario poder caracterizar los escenarios en los que se desenvuelven los procesos de producción de las políticas públicas, procesos cuyo carácter complejo y conflictivo está dado por la presencia misma de lo político y de lo público. El desafío entonces, es poder entender y decodificar estos aspectos constitutivos (complejidad, dinamismo y conflictividad) en donde se da el proceso de producción de políticas públicas, procesos que estructuran, definen, desarrollan y retroalimentan a las mismas.

Teniendo en cuenta el planteo de Oszlak y O' Donnell (1976) entendemos por **política pública**, a “el conjunto de las tomas de posición del Estado frente a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (...)”. Estos autores hacen referencia al concepto de toma de posición como a la acción u omisión de los actores sobre una determinada cuestión. Por otra parte definen cuestión como “los asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. (...) Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización hasta su resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma”. (como se cita en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José, 1984)

En esta misma línea argumentativa, Aguilar Villanueva (2003) plantea que “las políticas –su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico y administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas”. De esta manera, en palabras de este autor: “(...) la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas” (Aguilar, 2003, p. 31).

Acompañan estas perspectivas las premisas con las que Chiara y Di Virgilio (2009) plantean y definen a las políticas públicas argumentando que “...no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad y que no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación” (Chiara y Di Virgilio, 2009, p.60).

Hasta aquí hemos recuperado cómo lo complejo y conflictivo que caracterizan a los componentes político y público de las políticas, se constituyen en el marco general donde se despliega la gestión de las mismas, imprimiéndole su particular configuración a esta complejidad.

Desde esta concepción la **gestión** es vista “(...) como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política a través de los actores que juegan ahí sus apuestas estratégicas. La gestión opera como espacio de mediación entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población”. Esta complejidad obliga a concebir la gestión desde una doble entrada: como la articulación de recursos y como la porosa frontera entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de la demanda. La demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de los procesos que ponen en relación el aparato estatal y la sociedad. (Chiara y Di Virgilio, 2009, p.60).

Siguiendo este planteo, cuando el conjunto de programas o proyectos vinculados a una política se ponen en circulación en el territorio no se encuentran con un espacio vacío capaz de aplicar secuencialmente el conjunto de acciones previstas en el diseño, sino más bien con la existencia de otras intervenciones vinculadas a la misma cuestión; con actores sociales que expresan múltiples intereses y juegan sus apuestas en estos espacios; y con las relaciones entretejidas entre los mismos. Todas estas cuestiones preexisten a la implementación de los programas y no siempre son contempladas en las instancias de diseño. Por lo tanto, hablar de la gestión necesariamente implica dar cuenta de las tensiones que se generan en el proceso de producción de la política pública, y más precisamente de la relación entre la instancia de diseño y de implementación de la misma.

Otro elemento que podríamos identificar respecto de la naturaleza compleja y conflictiva de los procesos de implementación de la política pública refiere a las **reglas institucionales** por donde las políticas se estructuran, circulan y se constituyen. Cuando hablamos de las mismas nos referimos a los distintos niveles de gobierno (nacional-provincial-municipal-regional); los ámbitos institucionales en los que se sectorizan la realidad y/o a los sujetos destinatarios (salud, educación, trabajo, desarrollo social, niñez, adultos mayores, agricultura familiar, etc.); los modelos de articulación de política (exclusivamente pública, combinada –público-privada, exclusivamente privada); los modelos de gestión de políticas (centralizada, descentralizada, gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil); y los

instrumentos administrativos (reglamentaciones, procedimientos, convenios, entre otros).

En este sentido, podemos argumentar que, sin agotar sus manifestaciones, los elementos mencionados configuran el carácter complejo, conflictivo y dinámico de los procesos de producción de las políticas públicas en donde los trabajadores sociales intervenimos. Por tanto, las capacidades de gestión se incorporan como variable que sigue contribuyendo a la heterogeneidad referida. Se torna como desafío la capacidad de procesar y lidiar con la complejidad, tomando como referencia a capitalizar el carácter inacabado de las prácticas, como una oportunidad de dotar de sentido situado a las acciones emprendidas.

### **Lidiar con la complejidad. De obstáculos a oportunidades.**

El Trabajo Social, como disciplina vinculada constitutivamente al proceso de producción de las políticas públicas, ha reducido históricamente su ejercicio profesional no solo al momento de la implementación sino a uno de los subconjuntos de las mismas: las políticas sociales. Esta condición estructural puede ser vista con una limitante o bien como una fortaleza o una oportunidad. El colectivo profesional cuenta con perspectivas teórico-metodológicas interesantes para enfrentar los desafíos que nos presenta la realidad actual.

Como ya hemos explicitado es en el momento de la implementación donde se abre el juego a la conformación de la política pública, donde radica su carácter estratégico. De esta manera, los trabajadores sociales, como el resto de los profesionales vinculados a los procesos de implementación de políticas, se constituyen en actores de la gestión y como tales, enfrentan un conjunto de desafíos que deben resolver en la práctica profesional en función de legitimar, y a la vez volver más eficaz y eficiente, todo el proceso de producción de esas políticas.

En este sentido, es que resulta necesario que los trabajadores de sociales cuenten con un conjunto de herramientas situadas que le permitan lidiar en estos espacios complejos en donde se desarrollan las acciones propias del proceso de implementación de las políticas públicas, independientemente del ámbito donde se circunscriba su ejercicio profesional.

En el marco del paradigma de la Planificación Estratégico Situacional la Cátedra de Administración en Trabajo Social, viene desarrollando una propuesta teórico-metodológica denominada Gestión Estratégica Planificada (GEP) en donde sus

autoras Bonicatto y Wagner (2005) argumentan que este enfoque “(...) intenta aportar perspectivas de análisis e instrumentos metodológicos que acompañen y fortalezcan el desempeño de los responsables de gestión, poniendo especial atención sobre aquellas cuestiones que pueden colocar a éstos en situación de conflicto e incertidumbre. Situaciones en las que 'arte' y 'experiencia' no son suficientes, y comienzan a ser necesarios cálculos y evaluaciones más complejas, en tiempo real”. (Bonicatto y Wagner, 2005, p.3).

En el marco de este enfoque, que plantea a la planificación y a la gestión como los ejes transversales de toda intervención, y del recorrido que hemos desarrollado en el ejercicio profesional hemos identificado un conjunto de niveles o hitos que permiten operacionalizar la complejidad del proceso de gestión de las políticas públicas. Cada uno de estos hitos responden a preguntas claves: “¿qué y con quiénes?”; “¿para qué y por qué?”; “¿cómo y con qué?”. El pensamiento estratégico es el elemento vertebrador que orienta el tránsito por cada uno de estos hitos, en tanto posibilita el chequeo permanente entre lo deseado y lo posible.

En el primer hito, se torna imprescindible desarrollar una acumulación de conocimiento sobre esa realidad en la que se pretende intervenir, en clave de una explicación sistémica que recupere la explicación de todos los actores identificados en la escena social a abordar. En este nivel los conceptos de **problema** y de **actores** son cruciales. Sin este análisis explicativo y situacional, las propuestas de acción, en los contextos antes mencionados y caracterizados por la incertidumbre y las sorpresas, pueden no estar orientadas hacia aquellos problemas que queremos resolver.

En el segundo hito, resulta necesario desarrollar el horizonte que se quiere alcanzar con nuestra intervención. Se propone definir la direccionalidad estratégica, operativa y presupuestaria del plan de acción, desde la óptica de lo posible. Los conceptos claves de este nivel son **matriz de producción** y **viabilidad**. No contar con este instrumento de gestión puede generar acciones incrementales sin ningún tipo de direccionalidad o bien ser arrastrados por las contingencias imprevistas e inesperadas.

En el tercer y último de los hitos que hemos definido, se propone un esquema de sostenimiento de la acción, que comporta por un lado el diseño de la estrategia de fortalecimiento de los equipos de trabajo desde una lógica de involucramiento y generación de competencias, y por otro, la definición de un esquema de monitoreo de la acción. Los conceptos claves de este nivel son **equipo de trabajo** y **monitoreo**. No contar con estos instrumentos de gestión puede no sólo contribuir a los riesgos

anteriormente mencionados sino además causar pérdida de tiempo y desgaste de los equipos de trabajo.

A continuación se detalla por cada uno de los niveles algunas de las operaciones más importantes a realizar:

EJE TRANSVERSAL PENSAMIENTO ESTRATEGICO	PREGUNTAS ORIENTADORAS	OPERACIONALIZACIÓN
	¿QUÉ Y CON QUIENES?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANÁLISIS SITUACIONAL</li> <li>• MAPA DE ACTORES</li> </ul>
	¿PARA QUÉ Y POR QUÉ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DISEÑO DE MATRIZ DE PRODUCCIÓN EXTERNA: IMPACTOS, RESULTADOS, PRODUCTOS, OPERACIONES CON METAS DE CORTE DE TIEMPO</li> <li>• ANÁLISIS DE VIABILIDAD</li> <li>• PRESUPUESTO</li> </ul>
	¿CÓMO Y CON QUÉ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DISEÑO DE ESTRUCTURA DE MONITOREO</li> <li>• ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE EQUIPO</li> <li>• ESTRATEGIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN</li> </ul>

Tanto el bagaje conceptual como el instrumental profesional, la vasta experticia y conocimiento que los trabajadores sociales tienen sobre los procesos de implementación de las políticas y más precisamente sobre la ejecución terminal de las mismas debe ser necesariamente recuperada, resignificada y potenciada.

El proceso de implementación de políticas es el ámbito por excelencia del ejercicio profesional y, aunque no debemos pensarlo como el único, es fundamental para el colectivo profesional potenciar los aportes que como disciplina se pueden desarrollar no solo al subconjunto de las políticas sociales sino a las políticas públicas en general.

Profundizar las competencias en el proceso formativo de trabajadores sociales en materia de planificación y gestión de políticas públicas es una posibilidad para fortalecer el proceso de producción de las mismas desde el sentido de la eficacia y eficiencia para volverlas más equitativas e inclusivas.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.); *La hechura de las políticas públicas*. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da ed. 1996.

Bonicatto María y Wagner Alejandra. *¿Qué es la Gestión estratégica Planificada?* 2005  
[www.trabajosocial.unlp.edu.ar](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar)

Bonicatto María y Wagner Alejandra. *Gestión Estratégica Planificada*. Documento inédito Cátedra de Administración en Trabajo Social. 2011  
[www.trabajosocial.unlp.edu.ar](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar)

Chiara Magdalena y Di Virgilio María Mercedes. *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. 2009

Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.). *Para investigar la administración Pública*. Madrid. INAP. 1984.

Sotelo Maciel, Aníbal Jorge. *La importancia estratégica de la implementación*. 2007.  
[www.trabajosocial.unlp.edu.ar](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar)