

## CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGIA

### MARCO CONCEPTUAL

#### 1. Introducción

Entre los programas sociales focalizados orientados a la reducción de la pobreza desarrollados en América Latina durante la década de los '90, el PROMEBA integra el conjunto de aquellos *centrados en el hábitat popular*.

Los PMB<sup>1</sup> canalizan procesos de intervención urbana en los asentamientos informales, irregulares, precarios, subnormales o marginales – tales sus diversas denominaciones en el continente – a través de conjuntos de objetivos e instrumentos centrados sobre la recalificación ambiental y espacial de los barrios, el acceso de las viviendas y hogares a las redes de agua y saneamiento, la regularización dominial de los lotes, la creación y/o fortalecimiento de organizaciones sociales de la comunidad y la integración del barrio consolidado a la trama urbana, a sus servicios y equipamientos sociales y a sus soportes de movilidad.

A diferencia de la mayoría de los programas focalizados que abordan carencias y/o situaciones problemáticas *sociales* específicas en este marco - que se desenvuelven y aplican en *cualquier* localización donde sus beneficiarios residan - el foco del PROMEBA se concentra sobre *el lugar*<sup>2</sup> *urbano*, dado que tanto el problema social abordado como la (su) localización urbana ocurren simultáneamente, se definen recíprocamente y constituyen un mismo y único objeto de intervención - la producción e integración social del hábitat popular en la trama urbana consolidada - en tanto estrategia deliberada de mitigación de uno de las dimensiones principales de la pobreza urbana.

Así, se trata de una focalización *socio-espacial*.

Localizado siempre en ámbitos ligados a la Vivienda y al Desarrollo Urbano - originalmente en organismos de Desarrollo Social de diversa jerarquía y actualmente en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - PROMEBA fue uno de los primeros programas nacionales en abordar simultáneamente varias de las dimensiones que *componen* y constituyen la problemática social del hábitat popular.

Esta “integralidad” – también compartida hoy por varias de las políticas sociales de última generación - es una orientación estratégica originaria y fundante de PROMEBA.

#### 2. Acerca de la integralidad

##### 2.1. Integralidad temática

Todos los PMB desarrollan simultáneamente – en distinto grado y bajo diversas combinaciones - un conjunto básico y relativamente homogéneo de dimensiones concurrentes al mejoramiento de condiciones críticas del hábitat de la pobreza urbana. En términos genéricos, esta diversidad de abordajes temáticos concurrentes, que

---

<sup>1</sup> Conjunto de Programas latinoamericanos de Mejoramiento de Barrios que el PROMEBA integra junto con Habitar-Brasil, Chile-Barrio y Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (Chile), Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (Uruguay), Subprograma de Mejoramiento de Barrios (Bolivia), de nivel y alcance nacional y el Favela-Bairro (Río de Janeiro) y el Desmarginalización ( Bogotá), ambos de alcance local.

<sup>2</sup> El concepto de “lugar” (H. Lefebvre, M. Gottdiener, D. Harvey) alude al carácter *social* del *espacio*.

rodean y acompañan la ejecución de la obra pública para ampliar la garantía de su sustentabilidad, es lo que en estos programas se denomina “integralidad”.

Dentro de un abordaje a la pobreza temáticamente acotado, la integralidad del PROMEBA contiene y apunta a lograr propósitos múltiples de realización convergente y simultánea, cuya formulación e implementación queda en cabeza de grupos especializados – en temáticas legales, ambientales, urbanas y sociales – que son encaradas a través de su articulación.

Esta es una primera dimensión – *temática* - de la integralidad del PROMEBA, que se refleja en uno de sus módulos *organizacionales* básicos (ver más adelante).

Los distintos niveles jurisdiccionales involucrados en la implementación del Programa (Nación, Provincia, Municipio) reproducen este módulo *en espejo* en las respectivas escalas de formulación y ejecución.

En la operación de esta dimensión de la integralidad temática ocurren tres tipos de desfases, que se originan: (i) en las distintas temporalidades de la gestión de cada componente; (ii) en su carácter *contracultural* respecto de las típicas prácticas sectorializadas de las administraciones públicas y (iii) en las dificultades técnicas y financieras prevalentes en municipios y provincias con altos índices de pobreza global así como en las deficitarias capacidades institucionales para la gestión apropiada y sustentable de este tipo de problemáticas.

## 2.2. Integralidad institucional

Algunos de estos propósitos quedan bajo control directo y pueden ser logrados por los actores – de diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal) y ámbitos de pertenencia (público, privado, comunitario) - que integran el “núcleo institucional duro” del propio Programa.

Otros, en cambio, requieren el concurso eventual de otros actores no - nucleares pero imprescindibles para viabilizar el proyecto o para tornarlo sustentable. Estos últimos son frecuentemente otros organismos de gobierno, otros programas sociales (en sentido amplio), agencias reguladoras, organizaciones no gubernamentales – que integran las periferias o coronas inmediatas al núcleo.

Ambos elementos (el núcleo institucional y sus coronas periféricas) conforman la constelación – variable y flexible - de actores necesarios para el desarrollo de los propósitos específicamente abordados por el Programa.

Esta es una segunda dimensión de la integralidad, vinculada con la transversalización y el relacionamiento interinstitucional entre los actores intervinientes que, al igual que la anterior, repercute inmediatamente sobre la configuración del modelo de gestión del Programa.

En la operación de esta dimensión de la integralidad institucional ocurren dos tipos de desfases, originados (una vez más) (i) entre los *tiempos* de los actores que interactúan en este mapa y (ii) en las diversas *lógicas de acción* que los animan.

## 2.3. Integralidad de la pobreza

Hasta aquí, se considera al PROMEBA *en sus propios términos*, tanto temáticos como organizacionales. Existe aún, sin embargo, una tercera dimensión de la integralidad que no se corresponde con el *recorte temático* del Programa (algunos procesos físicos y ambientales, urbanos, legales y sociales concurrentes a la consolidación y mejoramiento del hábitat de la pobreza) sino con el fenómeno más amplio de la

pobreza urbana a cuya mitigación coopera, en toda la latitud política y conceptual que orienten las políticas públicas en períodos históricos determinados<sup>3</sup>.

Varios autores (A. Sen, J.P. Rosanvallon, D. Harvey, entre otros) coinciden en señalar que el núcleo de la (re)producción social de la pobreza – así como de su resolución – radica en los procesos de apropiación y redistribución social de la riqueza, que se sustentan fundamentalmente en la esfera de la economía de los sistemas productivos, en los procesos de conformación y en los dispositivos de regulación de los mercados de trabajo y de ese modo, en los mecanismos de generación y apropiación de ingreso por diferentes estratos sociales. En una economía de mercado esos mecanismos principales son los ingresos monetarios, las políticas de empleo y seguridad social y las de distribución primaria del ingreso. La recomposición de estos núcleos – desarticulados en los últimos años – o la construcción de otros mecanismos sociales de integración resultan ser los vectores principales de la reducción de la pobreza, mientras que las referidas al hábitat componen – junto con otras – una “segunda corona” (la de los *ingresos indirectos*), sin dudas la de los *efectos* más cercanos al núcleo. (sus derechohabientes no son pobres por habitar en barrios irregulares, sino al revés).

Es indudable que el PROMEBA logra impactos positivos y progresivos sobre la mejora de la situación sanitaria, económica – incluyendo la capitalización por titularidad de inmuebles urbanos -y de la calidad de vida de los hogares y familias pobres residentes en los barrios incluidos en su operatoria, Dado su particular recorte temático, sin embargo, parece evidente que estos impactos específicos no alcanzan por sí mismos para inhibir o prevenir la reproducción del fenómeno de su pobreza sino que, en cambio, requieren ensamblarse con otras políticas y programas vinculados a la esfera propiamente económica, de modo de construir entramados eficaces y sustentables de soporte y apoyo a sus poblaciones objetivo.

Esta es la tercera dimensión de la integralidad: la que vincula el abordaje de las periferias inmediatas de la pobreza con el de su núcleo.

La revisión de numerosas experiencias de los PMB – incluyendo al propio PROMEBA – sugiere que la probabilidad de que esos programas logren abordar exitosamente las múltiples especificidades *locales* de la *integralidad de la pobreza* está ligada a *estrategias de gestión pública* basadas en el territorio y la población, integradas – ella mismas –bajo el paraguas de una política *territorial urbana* liderada *por la autoridad local*, en conjunción con el desarrollo de organizaciones comunitarias progresivamente autónomas y potentes.<sup>4</sup>

Caso FIPS(\*): Procesos de Formulación e Implementación de todas las políticas públicas, a través de estrategias de *gestión integrada*, basadas en el territorio y la población

### 3. Modelos de gestión

---

<sup>3</sup> El alcance de las políticas públicas relativas a la mitigación de la pobreza es, como se sabe, muy variable, aún entre períodos cortos de tiempo. Considerando únicamente los últimos 15 á 20 años, la República Argentina es uno de los ejemplos latinoamericanos más dramáticos en ese sentido, tanto si se analiza la velocidad con que se instalaron reformas del Estado y políticas económicas y sociales que al mismo tiempo que impulsaron rápidos aumentos de la productividad y de la riqueza en términos globales, generaron también agudos procesos de desigualdad distributiva y empobrecimiento masivo crecientes, como si se recorren las transformaciones de algunas políticas públicas de los últimos tres años. Ambos casos permiten comprobar que la “voluntad” o la decisión política - un explicador recurrente, por presencia o ausencia, de los avances y de los retrocesos en materia de políticas - es un factor determinante de las orientaciones estratégicas y de las trayectorias sociales a recorrer.

<sup>4</sup> Cfr. El caso FIPS (+) en N. Cunill Grau (2005), La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile.

Cualquiera sea su alcance, el desarrollo de todas estas dimensiones de la integralidad – y de cualquiera de ellas - requiere concebir, desarrollar y desplegar estrategias institucionales específicas, que se reflejan en la esfera *organizacional* así como en la conformación del *modelo de gestión*.

Los PMB operan formatos de gestión muy diversos.

Así sucede también con el PROMEBA, en el que coexisten hoy distintos modelos de gestión – resultantes tanto (i) de su adaptación flexible a características locales y/o regionales como (ii) de su modificación a lo largo del tiempo. Estas dos características tuvieron lugar en el contexto de transformación de algunos de los paradigmas que orientan las políticas públicas ligadas al hábitat popular<sup>5</sup>.

El escenario analítico conformado por estas tres transformaciones - (i) diversificación de los modelos de gestión; (ii) transformaciones incrementales y progresivas y (iii) cambio del paradigma de gestión desde el sector público nacional – es complejo y amplio. La complejidad del *objeto* abordado por esta Evaluación de la Gestión del PROMEBA deriva de la necesaria articulación de un conjunto de particulares condiciones programáticas y operacionales del Programa.

(i) El Programa cuenta con una historia prolongada. Desde el inicio de su formulación (en 1994) y hasta la actualidad, el Programa insumió desde Marzo de 1997 (fin de la formulación) hasta Diciembre de 1998 para completar el proceso de su instalación institucional en las provincias; despegó en Enero de 1999 y operó con fuertes restricciones presupuestarias hasta Diciembre de 2001; atravesó el turbulento período de emergencia social desde Enero de 2002 hasta Diciembre de 2003 e inició en Enero de 2004 su período – final – de ejecución en las condiciones “normales” que se supusieron al comienzo de su formulación.

Durante los diez años transcurridos desde su formulación inicial hasta el comienzo de su operación “en régimen”, el *modelo de gestión* del Programa no operó como el dispositivo estable o inerte concebido en los primeros instrumentos de organización y reglamentos operativos sino que es también un *resultado dinámico* de esta misma historia, cuyo núcleo organizacional y operativo ha sido *constituido progresivamente* a través de múltiples y permanentes procesos de flexibilización de una matriz original.

(ii) Su problemática central<sup>6</sup> es abordada desde la oferta, mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral (PEI) que supone una articulación – temática y temporal, tanto en la programación como en la ejecución local – de equipos interdisciplinarios que evalúan condiciones de los ámbitos de inserción de los barrios y proyectan/ejecutan articuladamente intervenciones de índole social, urbana, ambiental y legal;

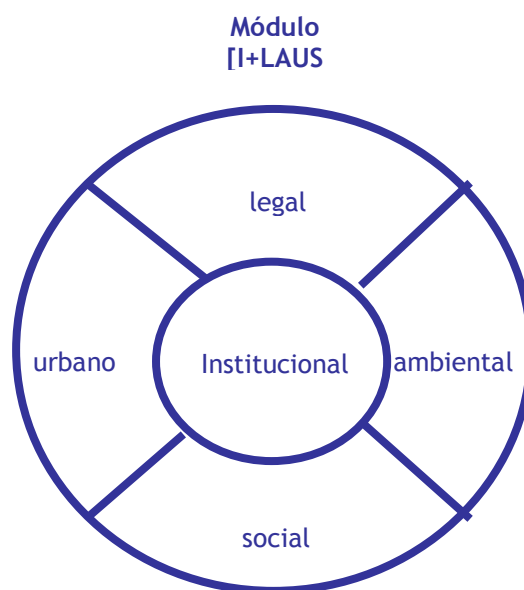
(iii) El *modelo de gestión* concebido para el desarrollo de las actividades orientadas al cumplimiento de sus objetivos se formaliza a través de (a) una estructura organizativa a nivel nacional (UCN) y en las provincias operativas (UEPs, que quedan a cargo de la ejecución descentralizada del Programa), así como (b) la construcción – bajo muy diversos formatos jurídico-institucionales - de arreglos interjuris-diccionales e interinstitucionales para canalizar la participación mancomunada de Municipios,

---

<sup>5</sup> En efecto, a partir de 2003 la gestión pública comenzó a desplegar una orientación *territorial estratégica* y a estimular una *dinámica de articulación institucional* más amplia que las que la caracterizaron en los diez años previos, desde el inicio de la formulación del Programa.

<sup>6</sup> Transformación del hábitat popular de grupos de población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentados en barrios de aglomerados urbanos con problemas ambientales que carecen de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios y de regularización dominial, a través de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.

Organismos Públicos de niveles provinciales y municipales, Programas públicos de implementación nacional, provincial y/o municipal



Este modelo de gestión combina, por tanto (i) una institucionalidad centralizada que pretende abordar y tratar de modo integrado (y con ejecución descentralizada) aspectos nodales de la problemática del hábitat de la pobreza y (ii) la construcción simultánea de una institucionalidad con propósitos estrictamente relacionales sobre la base de las conexiones entre instituciones públicas territoriales /sectoriales, privadas y comunitarias – preexistentes y/o en construcción. En el límite, el modelo requiere procesos de coordinación muy ajustados entre las instituciones funcionando en red, contando con un glosarios y marcos normativos compartidos, personal entrenado, bases de datos comunes y pautas de monitoreo conjuntos – así como programas articulados de comunicación con los grupos de población involucrados.

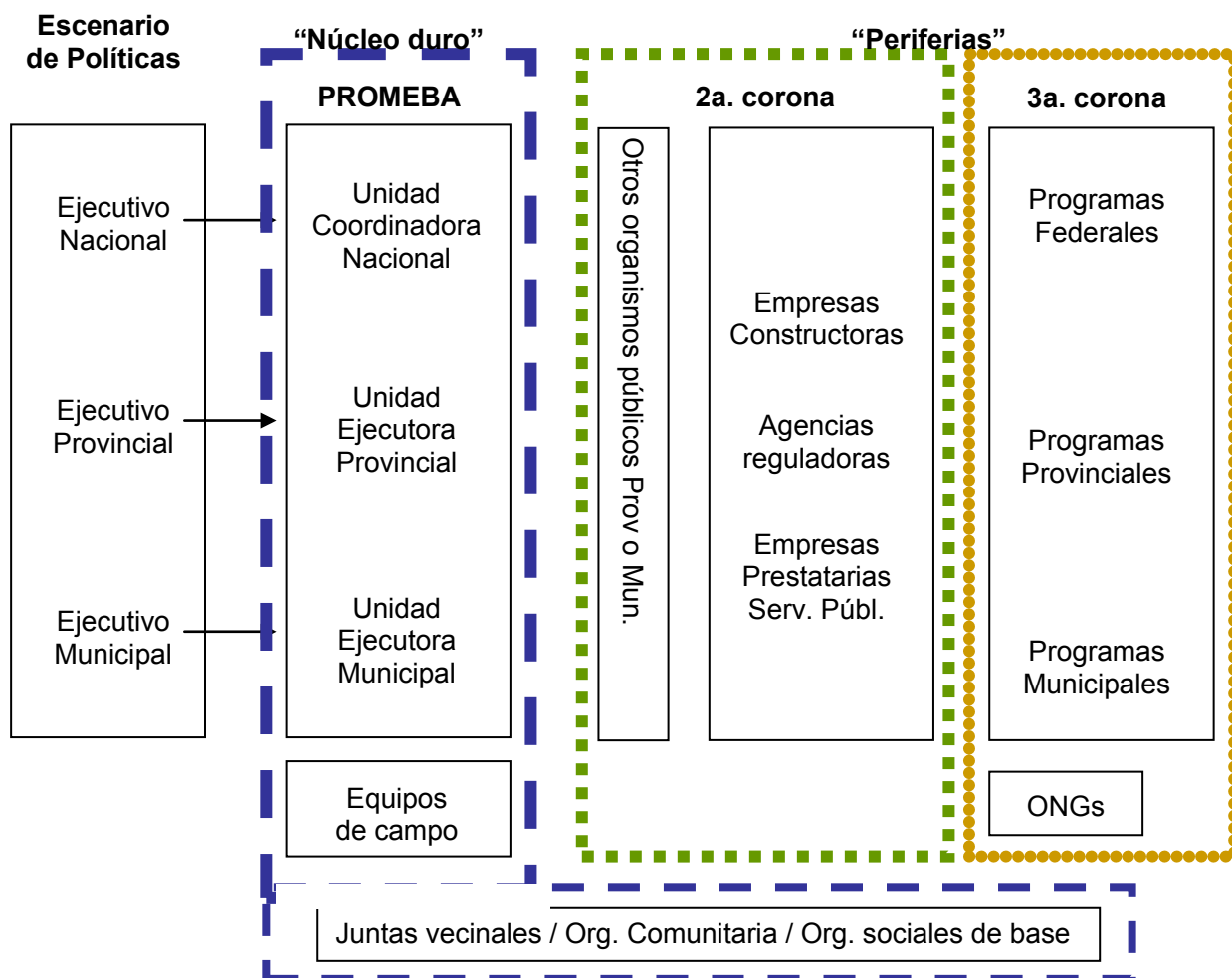
(iv) La ejecución efectiva del Programa en los barrios de los municipios y provincias participantes es tributaria de conjuntos muy diversos de condicionantes locales, buena parte de los cuales no está bajo control directo del Programa y cuya resolución no está necesariamente abordada en sus instrumentos de programación ni en sus Proyectos Ejecutivos Integrales (tales como las eventuales concertaciones colectivas entre empresas constructoras, los requerimientos de intervención / participación a organismos técnicos provinciales o municipales o las llamadas “interferencias políticas”, entre varias otras de tipo “no-estructural”)

Al mismo tiempo, los productos generados a través de la propia ejecución del Programa tienden a instalar a la población receptora del Programa en un nivel – desconocido y más alto – de demandas y requerimientos, lo que “dispara” problemáticas novedosas en los planos comunitario, social, ambiental y urbano<sup>7</sup> que requieren nuevos escenarios de manejo que, o bien exceden las capacidades, las incumbencias y hasta los propósitos del Programa, o bien requerirían una nueva

---

<sup>7</sup> Salud, educación, niñez y adolescencia, generación de empleo, abordaje comunitario de la violencia y de las adicciones, fortalecimiento institucional, son temáticas que en algunos barrios son abordadas fuera del PROMEBA, aunque - dependiendo de condiciones locales variables - en consonancia con sus operadores locales.

espiral de relacionamientos interinstitucionales. Ambos tipos de problemáticas contribuyen a demarcar los *bordes reales* de actuación del PROMEBA<sup>8</sup>.



Para dar cuenta de la *configuración dinámica* de y entre las cuatro dimensiones que definen la complejidad del modelo de *gestión* del PROMEBA (integralidad, articulación, bordes difusos y proceso progresivo de constitución) se diseñó y aplicó una **estrategia metodológica** particular

<sup>8</sup> La ampliación de los "bordes originales" de programas sociales de - en sentido amplio - urbanización de asentamientos populares no es un derrotero improbable ni inusual. Si bien el PMB-Chile los mantuvo y el Programa Hábitat-México los fue transformando, el programa Favela Bairro - impulsado desde 1994 por la Municipalidad de Río de Janeiro con el apoyo del BID - es, desde 2000 en su versión Favela Bairro II, un ejemplo de transformación en un programa que despliega proyectos predominantemente sociales, articulando componentes de (i) urbanización integrada, (ii) atención de niños y adolescentes, (iii) generación de trabajo e ingresos y (iv) desarrollo institucional, congregando para tal fin a cuatro instituciones municipales, varios organismos gubernamentales de nivel federal y ONGs, brindando orientación urbana y social que acompaña a la comunidad en su transformación a barrio urbano, en su ampliación de ciudadanía y en su inclusión real en la ciudad formal.

## ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

Las metodologías de evaluación de desempeños y capacidades institucionales más aceptadas y difundidas en los últimos años<sup>9</sup> procuran (i) identificar la forma y el grado de la capacidad actual de una institución dada para llevar a cabo determinadas acciones *en el marco de programas y proyectos determinados*<sup>10</sup>, (ii) identificar y evaluar los obstáculos a remover y las debilidades transformar y (iii) establecer acciones y planes para reformar esas características, a través de procesos *externos e independientes* de fortalecimiento organizacional. Así, se exploran y se intentan diagnosticar la naturaleza, la magnitud, las características y la temporalidad de las brechas entre los propósitos, objetivos, funciones y recursos de las instituciones y sus capacidades reales para conseguir sus objetivos y propósitos.

El principal producto de esta familia de metodologías es la identificación de los *Déficits de Capacidad Institucional*; su clasificación en diferentes tipos en función de sus posibles orígenes u ocurrencias; y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional – como se dijo, externa e independiente de los proyectos<sup>11</sup> – para la superación de esos déficits.

Bajo un modelo funcional - racionalista, la estructura lógica de la metodología de análisis de capacidades reales (y de sus déficits, entendidos como brechas entre la acción a realizar y lo que su agente logra o puede lograr) es un reflejo simétrico de la descripción de propósitos/ objetivos/ funciones que se derivan de la formulación del mismo programa o proyecto a través de la Metodología del Marco Lógico. Así, el análisis de las brechas entre lo *programado* y *ejecutado* se funda en el supuesto básico de que la programación fue adecuada al objetivo y que la brecha revela déficits en la capacidad de ejecución o – menos frecuentemente – en el de que la ejecución real revela un error o inadecuación en la programación.

Si se acepta que la gestión del PROMEBA se refiere a un objeto complejo de naturaleza sistémica y de bordes flexibles, variables y difusos, cuya conceptualización y abordaje sólo son posibles a través de la interdisciplina (en el campo del conocimiento temático) y cuyo abordaje operativo requiere de la articulación intersectorial, interinstitucional, interjurisdiccional y temporal de aparatos y dispositivos sectoriales de intervención operados por un amplio conjunto de actores sociales (en el campo de la operación), *la clave del análisis y la evaluación de las capacidades institucionales y del modelo de gestión no puede fundarse en la trayectoria y las capacidades especializadas de cada disciplina o de cada institución en el desarrollo de sus actividades bajo un supuesto exclusivamente funcional- racionalista, sino en el modo en que se concibe, se instrumenta y se operativiza la función de articulación que*

---

<sup>9</sup> Cfr., por ejemplo, A. Tobelem (1992), *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9 (hay traducción en español) y Oscar Oszlak y Edgardo Orellana, *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC* (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), s/f;

<sup>10</sup> Aunque Oszlak y Orellana (op.cit.) destacan que la metodología “permite el análisis de capacidad institucional en forma independiente de la modalidad de trabajo (programas o proyectos) y estructura organizativa (jerárquica tradicional, matricial, etc.) y que “no se limita a los (déficits) que puedan existir en una *única* organización sino que abarca a los existentes en la *trama* institucional involucrada en la realización del proyecto o en el desarrollo de los procesos habituales de la organización”, esta perspectiva metodológica tiende a enfocar el análisis de las capacidades institucionales más “desde la/s oferta/s” (sectorial/es especializada/s) que desde las particulares *articulaciones* a las que la naturaleza de sus *objetos* compartidos obligan.

<sup>11</sup> En efecto, Oszlak y Orellana (op.cit.) destacan que “es útil señalar que las acciones y esfuerzos encarados por los responsables de las organizaciones para cerrar esa brecha no deben ser confundidos con el objetivo del proyecto”. Este aspecto es retomado críticamente más adelante.

*estas redes transversales logren construir para canalizar la pretendida integralidad del abordaje*<sup>12</sup>.

Se asume así que la capacidad institucional de gestión de tales objetos complejos no resulta de la “suma” ni de la yuxtaposición de las capacidades institucionales individuales – históricamente constituidas bajo lógicas sectoriales especializadas - sino (i) de la comprensión adecuada y específica de la índole sistémica, el dinamismo y los grados de incertidumbre asociados al conocimiento y a la capacidad de intervención sobre el *objeto*; (ii) del modo en que esas capacidades (preexistentes o nuevas) sean articuladas (iii) a partir del carácter *estratégico* con que esta función crucial sea definida<sup>13</sup>.

Por tanto, en este proyecto, las preguntas orientadoras de los análisis y evaluaciones de la gestión del Programa no indagaron “cuán bien (*cada*) institución “puede” o “sabe” hacer lo prescripto”, sino “cuán bien (*todas*) contribuyeron a hacer *lo que la naturaleza del problema enfrentado y del modelo organizacional y operativo a desplegar requieren, en función de un encuadre estratégico*. Los análisis institucionales de este tipo se focalizan sobre la *calidad de las articulaciones logradas*, no sólo en términos de sus *funciones y procesos* sino en los de su capacidad de generar *resultados* determinados, en sus condiciones reales de desempeño y operación.<sup>14</sup>

En consonancia con esta perspectiva, la estrategia metodológica adoptada en este proyecto propone que:

(i) la capacidad de acción efectiva de las instituciones no se desprende automáticamente del carácter “virtuoso” de los diseños organizacionales y de los reglamentos operativos correspondientes. En otras palabras, el diseño organizacional y la prescripción de normas (de funcionamientos agenciales y de relacionamientos interagenciales) son condiciones *necesarias* pero *no suficientes* para el logro y alcance de los propósitos perseguidos por las agencias y/o por las tramas y redes que las vinculan. La transformación de insumos generados o productos requeridos en resultados e impactos deseados ocurre más probablemente en productos o servicios de *bajo* carácter sistémico que en los de alta complejidad – como el PROMEBA.

(ii) Tampoco los modelos funcional/racionalistas alcanzan a dar cuenta completamente de los – numerosos – casos en los que los comportamientos reales de los agentes públicos, privados y comunitarios no parecen responder a paradigmas “racionales”. Más bien por el contrario, la naturaleza de la mayoría de sus procesos organizacionales y decisorios suele ser esencialmente *política* ( y no necesariamente “racional”, en el sentido prescriptivo implícito en los modelos convencionales de análisis institucional, que suelen dejar esta dimensión interventiva fuera de su análisis).

(iii) Desde una mirada *estratégica*, la remoción de barreras a la gestión eficiente no es *instrumental* al núcleo central del proyecto o programa cuyos

---

<sup>12</sup> Cfr. O. Oszlak (2001), *El Estado transversal, Encrucijadas*, I,6 ; J. Hintze (2003), *Gestión por procesos y gestión por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta*; 2° Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Noviembre.

<sup>13</sup> De hecho, nuevas instituciones y nuevas capacidades sectoriales especializadas pueden ser desarrolladas en cualquier momento o estadio de un proceso gestionario, siempre que éste se funde sobre una concepción *estratégica* que permita *articular* flexiblemente a las nuevas capacidades entre sí y con las ya existentes.

<sup>14</sup> Estas *condiciones reales* registran fuertes asimetrías en las capacidades decisorias, ejecutivas y operativas de diversas jurisdicciones / disciplinas / especialidades técnicas / tipos de organismos / actores sociales, en muchos casos provocadas o estimuladas por las transferencias recientes de modalidades descentralizadas de ejecución de políticas públicas. Se asumió que estas asimetrías se registrarían tanto en el *interior* de un territorio (provincial) dado como *entre* territorios.



défiits de capacidad institucional se desea corregir, sino que deviene *constitutiva* del mismo y – más específicamente – se tornan *condiciones de su factibilidad*. En otros términos, las acciones encaradas para cerrar las brechas de capacidad institucional no son *componentes adicionales* y externos al proyecto mismo, sino que deben considerarse parte constitutiva de los proyectos que esas instituciones encaran.

Más recientemente, novedosas reflexiones metodológicas apuntan a revisar los procesos de *construcción de nuevas* institucionalidades, bajo paradigmas organizacionales que aparecen con importancia y desarrollos crecientemente sofisticados en la literatura de la administración pública. Fundándose en la “aparición” (sic) de (i) *situaciones* que requieren políticas y/o acciones integrales, que suponen mezclas de perspectivas y especialidades y (ii) nuevos tipos de *políticas* cuyos contenidos y acciones conforman *áreas de intersección de políticas sectoriales* (ancladas y expresadas frecuentemente en incumbencias jurisdiccionales, intereses, visiones, propósitos, racionalidades, protocolos de actuación y tiempos contradictorios), se está discutiendo la tendencia a la desaparición (sic) de las especializaciones y se desarrollan nuevas nociones aplicables a la gestión de la “transversalidad”, de la “intersectorialidad”, del “gobierno en red” o del “gobierno multinivel”<sup>15</sup>.

Estos desarrollos asumen desde el inicio que la intersectorialidad - contracara institucional del carácter sistémico del objeto abordado - es conflictiva y que su gestión requiere el diseño de instituciones – y de *estrategias de construcción interinstitucional* – específicas y continuadas, como *componente inescindible* de su tarea sustantiva.

La descripción analítica completa de la propuesta metodológica para evaluar la gestión del PROMEBA puede verse en el Informe N° 1 – Propuesta de Trabajo Ajustada (febrero de 2006), que enumera los diversos objetivos de información a desarrollar en cada uno de las tres principales dimensiones componentes en las que el proyecto fue analíticamente desagregado: (1. Análisis de los aspectos institucionales relacionados con la UCN y su articulación con las provincias; 2. Análisis de la programación, presupuestos y costos; 3. Análisis de la sostenibilidad e impacto a escala local, referido a los 12 proyectos de la muestra) así como las técnicas de indagación, captura y sistematización de información secundaria y primaria a través de la combinación de abordajes cuantitativos y cualitativos.

Luego de los análisis detallados – de los que dan cuenta los Informes N° 2 (Análisis del modelo institucional), N° 3 (Análisis de Programación y Costos), N° 4 ( Informe de Provincias -1) y N° 5 (Informe de Provincias - 2), el núcleo de este informe final vuelve a recomponer el carácter sistémico del Programa y a evaluarlo en su integralidad y en sus articulaciones, tanto aquellas que fueron progresivamente construidas para operar el propio programa, en sus propios términos y en cada de sus localizaciones, como aquellas a las que su ejecución ha dado lugar en algunos barrios.

En este último caso, también se infieren aprendizajes relativos a las posibilidades de interacción del PROMEBA en términos territoriales, en el marco más amplio de las políticas sociales orientadas al abordaje de la pobreza.

---

<sup>15</sup> N. Cunill Grau (2005), op.cit.