

# ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: LAS RELACIONES ENTRE CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS <sup>1</sup>

José Luis Coraggio

## 1 Planificación, políticas públicas y neoliberalismo

La relación entre conocimiento y políticas públicas no puede ser analizada sin hacer referencia a los estilos vigentes tanto de gestión pública como de producción del conocimiento. En el caso de Ecuador es pertinente ubicar la cuestión en el contexto actual, donde las políticas públicas deben enmarcarse en un Plan Nacional de Desarrollo como modo de gestión de los recursos públicos y de orientación de las acciones privadas.<sup>2</sup>

*La Constitución manda, en su "Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores."*

Un plan nacional usualmente sigue una metodología particular, que pauta prácticas públicas y hasta cierto punto privadas, con la pretensión de sistematizar y articular conscientemente, de manera coherente, uniforme o al menos comparable, una multiplicidad de políticas, programas y proyectos públicos, lo que implica una matriz cognitiva que debería ser subsumida por cada una de las políticas específicas.<sup>3</sup>

Debe tenerse en consideración que esa relación conocimiento-política pública no es una mera relación lógica sino que, como relación real, se sitúa en un campo de fuerzas. Así, la recuperación de la planificación nacional supone una confrontación con el paradigma del mercado libre o autorregulado, o economía social de mercado, que ha hegemonizado la acción pública en América Latina durante casi treinta años y que, a pesar de la constatación del fracaso de las políticas públicas que inspiró, no ha desaparecido. Como resultado de esta perdurabilidad del pensamiento neoliberal, ahora tal vez no "único" pero sin embargo de fuerte

---

1 Documento a ser presentado en el Seminario-Taller Internacional: "Políticas públicas para la economía Social y Solidaria: líneas de investigación", IAEN, noviembre 10-1 2011.

2 Salvo en Cuba, la planificación, con todas sus limitaciones y posibilidades, había sido barrida de América Latina por la topadora neoliberal.

3 "La construcción de nuevos enfoques parte de la premisa de que las políticas públicas son matrices cognoscitivas y normativas que constituyen sistemas de interpretación de lo real y enmarcan las acciones que pueden comprender los diferentes actores privados y públicos", en Isabelle Rousseau, "Paradigma político", incluido en *Léxico Político*, Laura Baca Olamendi, Flacso, México, 2000, p. 499.

influencia consciente o inconsciente, es posible que, aún habiéndose modificado fuertemente el signo de clase de varios gobiernos de la región -lo que se manifiesta en que cambian los objetivos-, los planes y políticas sigan siendo formalmente instrumentados dentro de la misma matriz colonizadora de las políticas públicas neoliberales. Si esto es así, cabe discernir si el aspecto formal (los procedimientos, la tecnología) puede separarse de lo sustantivo (los objetivos sociales, la política). En particular vamos a preguntarnos esto para el caso de las políticas de promoción de una economía social y solidaria y más concretamente de la economía popular solidaria como marca la Constitución ecuatoriana.

En el proceso de formulación de políticas públicas que nos ocupa podría plantearse la dicotomía “Estado-usuario-de-conocimientos/universidades-productoras-de-conocimientos”. A nuestro juicio esa contraposición no es válida, ni siquiera en términos del conocimiento científico.<sup>4</sup> El Estado real es un gran productor de información y de interpretaciones de la realidad social, económica y política. De hecho, buena parte de la información que usan los investigadores universitarios para realizar sus investigaciones es producida por aparatos estadísticos del Estado. Por otro lado, esa contraposición binaria no deja lugar a los actores colectivos que participan en el campo de las políticas públicas y también proveen y necesitan conocimiento, como es el caso de las comunidades, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y sus organizaciones, etc.

La relación social en ese triángulo es más compleja que la que supondría una estructura de actores con objetivos y prácticas prefijados que tienen que ver cómo se comunican en sus intercambios funcionales. Para dar un ejemplo está la realidad de la circulación de las elites: un número relativamente pequeño de profesionales rota entre posiciones públicas: ejecutivas en el gobierno, en la legislatura, como dirigencia social y política, como productores de medios de comunicación, como miembros de instituciones académicas, etc. Idealmente esa minoría está en condiciones de tejer puentes de traducción y comprensión mutua. Sin embargo, no es raro ver un ex académico ubicado en posiciones de poder y usando el mismo término “académico” para descalificar voces disidentes o bien quien situado en las instituciones académicas intenta descalificar al político usando sesgadamente información que contradice sus aserciones. Lo estratégico

---

4 No siendo éste el lugar para explayarnos sobre las características del conocimiento científico en materia social, destacamos algunas que son relevantes para el tema que nos ocupa: objetivación/distancia del sujeto, que es estudiado como objeto; pretensión de verdad y superioridad frente a otras formas de conocimiento, particularmente el conocimiento “común”; metodología basada en la generación de hipótesis derivadas de sistemas teóricos y su confrontación con datos empíricos, contruidos en consonancia con dichos sistemas; alto nivel de abstracción por métodos analíticos y modelos formales que vinculan variables mediante relaciones matemáticas; cuantitativismo. Otras disciplinas (sociología comprensiva, antropología) y métodos (observación participantes, etnográficos) disputan el paradigma de la ciencia construido a imagen y semejanza de la ciencia física.

no siempre permite desarrollar un modelo comunicativo acorde con la responsabilidad de las tareas que se enfrentan.

## **2. El modelo de gestión de las políticas públicas como marco para establecer las necesidades de conocimiento: los “rastros” del neoliberalismo.**

En las últimas décadas, signadas por las reformas institucionales impulsadas por los organismos multilaterales, las políticas públicas no sólo cambiaron su contenido sino que asumieron un tipo-ideal basado en la racionalidad instrumental. Ello supone -esto no siempre es advertido- que las decisiones públicas deben ser sustentadas por procedimientos equivalentes a los que caracterizan el comportamiento según la racionalidad del mercado en la asignación de recursos escasos a fines alternativos.

Una reforma estratégicamente orientada a reducir el peso y las responsabilidades del Estado social o desarrollista, implicaba modificar las prácticas públicas entronizando en todos los campos (no sólo el estrictamente económico, sino el de la educación, la salud, la “alta cultura”, la seguridad, etc. ) criterios derivados del uso eficiente de los recursos (que se hacían escasos por decisión política). El pensamiento neoliberal sostenía y sostiene que las iniciativas utilitaristas privadas en el mercado conforman el mecanismo que asegura tal eficiencia. Por tanto, la privatización de lo público era su línea de reforma prioritaria.

En la medida que hubo resistencia a la privatización total de lo público, o que el mercado libre excluía masivamente del acceso a condiciones básicas para la vida, generando problemas de gobernabilidad, se utilizó como estrategia supletoria la mercantilización (no necesariamente su privatización) las decisiones en lo público remanente . De acuerdo a esa racionalidad, dado que para las políticas públicas no hay una variable que resuma y organice las decisiones, como es el caso de la ganancia para las empresas,<sup>5</sup> debe plantearse una meta cuantitativa, generalmente física (kilómetros de rutas construidas, número de personas alfabetizadas, número de microcréditos otorgados, número de emprendimientos gestados, etc.), a ser lograda en un plazo determinado, y proponer programas de inversión que vinculen esas metas con los recursos públicos requeridos para lograrlas. Éste es el núcleo de la racionalidad práctica de las políticas públicas neoliberales, si bien un programa o una política puede incluir acciones. Mientras que los medios pueden ser tratados como insumos valorables en términos monetarios (presupuesto) puede también costearse la técnica propuesta para lograr la meta o metas.

Para esta visión, lo racional es elegir la técnica menos costosa para lograr la misma meta o un mismo conjunto de metas, sin que el procedimiento mismo presuponga o permita definir las finalidades (puestas exteriormente, políticamente), dado que no pueden reducirse a dinero como es el caso de la economía de mercado. Tal técnica será así “costo-eficiente” (dado que los resultados no pueden medirse en términos monetarios, no puede plantearse maximizar la “ganancia social”). En esta

---

<sup>5</sup> Para el capital, una asignación de recursos es considerada eficiente si maximiza la tasa de ganancia.

misma línea puede calcularse el costo por unidad de resultado (e.g. costos por alumno egresado de la escuela primaria, costo de reducción en un 1% de la tasa de morbilidad de determinada enfermedad). Este procedimiento se aproxima entonces al proceso de maximización de la relación beneficio-costos mediante cálculos que operan como “proxy” del paradigma de la empresa de capital.

Un rasgo de este modelo de gestión es el requerimiento de conocimientos relativos a la cuantificación de resultados y medios, reduciendo calidad a cantidad, como condición para lograr la calculabilidad necesaria para ejercer la racionalidad asumida. Cada situación social o económica problemática debe diagnosticarse en términos de una matriz de indicadores cuantitativos y las finalidades deben expresarse en términos de metas de cambios porcentuales en los mismos indicadores a ser logrados en determinado plazo.

La pretensión de formular las políticas en estos términos, dada la complejidad real de los fenómenos sociales, conduce a una proliferación de indicadores cuantitativos, unos cuantitativos por naturaleza y otros que intentan aproximarse a los resultados cualitativos que en última instancia deberían orientar las políticas (e.g. aprendizaje reducido a años de escolaridad, calidad de la educación medida por las tasas de repitencia, Buen Vivir básicamente reducido a indicadores de bienestar). Un problema con estos procedimientos de simplificación del conocimiento sobre lo real es que la dinámica de este modelo de gestión pública eficientista y “productivista”, orientado además por resultados y no por procesos, puede ir llevando en la práctica a reducir lo cualitativo a lo cuantitativo, tanto para pensar, diagnosticar, diseñar y orientar como para actuar y evaluar las políticas y programas.

En tal modelo la eficiencia en el uso de los recursos se reduce a la minimización del costo de prestación medido en términos del costo monetario que recae en el presupuesto público, dadas ciertas metas cuantitativas cuya vinculación con los grandes objetivos sociales ya no es cuantitativa (ni menos aún exacta), sino que puede ser oportunista y establecida por el discurso social o político.

Esto implica, al estilo de las empresas privadas, que metas que se anticipan muy costosas no se emprendan aunque sean necesarias (contaminación cero, pobreza cero), o que aquellas condiciones necesarias para alcanzar las metas que no deban ser financiadas por el Estado no sean consideradas en esta ecuación de eficiencia (e.g. el trabajo voluntario de los “beneficiarios”, o de organizaciones no gubernamentales) y que los resultados -positivos o negativos- no medibles en términos de las metas pueden no ser considerados. A la instalación de este estilo de gestión han contribuido no sólo las recetas de la banca internacional sino también las propuestas tecnocráticas de la aparentemente independiente corriente llamada de “gerencia social”, que efectivamente introduce las prácticas públicas, en particular de las políticas sociales, criterios propios de la gerencia empresarial.

La racionalidad empresarial no resulta de una convicción originaria ni de la “naturaleza humana”, sino que se institucionaliza como práctica en base a la competencia en el sistema de mercado, que va desahuciando a quienes toman las

decisiones equivocadas, a quienes pretenden ser solidarios antes que competitivos, a quienes quieren hacer de la responsabilidad social genuina un límite a las decisiones legítimas. Sin mercado no habría entonces racionalidad, aunque esto implique la irresponsabilidad por los otros como ética del mercado.

Para quienes intentan introyectar esa lógica el campo de las políticas públicas es preciso entonces contar con un mecanismo equivalente al del mercado, inducir comportamientos egocéntricos, maximizadores, competitivos entre los agentes públicos que actúan descentralizadamente (ministerios, agencias públicas, entidades territoriales, empresas públicas, escuelas, centros de salud, etc.). Así, durante estos treinta años se generaron metodologías de asignación de recursos que constituyen verdaderos cuasi-mercados. Las iniciativas de acción debían ponerse en términos de proyectos que simularan planes de negocio (básicamente costos y resultados) y que debían competir por fondos públicos escasos. Lo ideal era llevar la mercantilización al extremo, haciendo que el ciudadano “beneficiario” se convirtiera en cliente, como fue el caso de la privatización extrema de la educación en Chile. Si, por la resistencia de la sociedad, esto no se podía hacer, se generaban mecanismos supletorios, como la evaluación por alguna instancia central o, incluso, por pares anónimos (como ocurre con los proyectos de investigación).

En resumen, sin vigilancia política y epistemológica, este modelo de gestión se concentra en el cumplimiento de valores-meta o la maximización de resultados cuantificables antes que en procesos y cualidades (cómo medir “soberanía”, “libertad”, “identidad”, “protección” o “entendimiento” sin banalizar esos conceptos?). Por otro lado, efectivamente permite comparar en términos de costos financieros *para el Estado* diversas “técnicas” de producción de los objetivos indicados, asignando los recursos en un cuasi-mercado de iniciativas en competencia.

En la medida que éste no es un mero instrumento auxiliar, sino el núcleo del modelo de gestión de la política pública, predomina una racionalidad instrumental basada en diagnósticos de la realidad que terminan orientados por los indicadores que intentan cuantificar los resultados. (Un ejemplo de los problemas que esto puede acarrear es aquella anécdota del cumplimiento de las metas socialistas de producción de botones, sólo que no tenían los agujeros para coserlos. O el de la evaluación de las escuelas mediante test universales de aprendizaje que, por las consecuencias para el establecimiento escolar de una mala o buena calificación, orientaron la currícula escolar de modo de asegurar la aprobación de dichos test, evidentemente parciales y sesgados y el abandono de otros contenidos no evaluados). Por otro lado, así como en la economía de las empresas lo que no entra en sus costos o ingresos no es considerado, en la educación sólo se valoran los conocimientos cuya evaluación permitirá acceder a recursos o a “clientes”, como en el dramático caso chileno. La evaluación del “impacto” de las políticas, programas y proyectos queda así encuadrada como la medición del cambio de los indicadores elegidos, todos evaluados en términos de tasas de incremento o disminución según sea el caso. Y su eficiencia medida por el costo *en fondos públicos* que puede no guardar relación con los “costos sociales”, de difícil cuantificación.

Mientras que la reducción de la pobreza medida en número o porcentaje de personas con ingresos debajo de la línea definida como de pobreza (por ingreso) es costo-eficiente cuando se hace como una transferencia de dinero a individuos, habría que tener en cuenta que, según como se administre y según su cobertura simbólica, puede ser un satisfactor “destructor” y/o “singular”.<sup>6</sup>

En cambio, otras modalidades, como la asignación de dinero a comunidades organizadas para que decidan cómo utilizarlos para organizar actividades productivas en el marco de una economía social y solidaria, también generan ingresos recurrentes por la organización de la producción y la venta en el mercado, pero además producen bienes para el propio consumo, y generan tejido social en el territorio, favorecen la emergencia de sujetos colectivos solidarios, prosumidores que se reconocen mutuamente en sus capacidades, necesidades o identidades, sujetos imprescindibles para una política social democrática y no asistencialista. En este caso claramente se trata de un satisfactor sinérgico.

Pero tales “técnicas” implican costos adicionales de gestión, procesos riesgosos no tan directos de obtención de resultados sostenibles en términos del indicador mencionado, y en tal sentido serán evaluados por la gerencia social como no eficientes, no racionales y, aquí juega la lógica política partidaria, no mueven el amperímetro de la pobreza con la rapidez que logran las transferencias directas. Podríamos decir que, en el trasfondo, son así evaluados porque no reproducen la ética del mercado: individuos productores especializados por un lado, consumidores por el otro, todos egocéntricos, competitivos, que ven en el otro objetivado un medio o un obstáculo.

Pero no se trata de decidir entre falsas opciones. Las transferencias pueden ser auténticamente asignadas como derecho (ingreso ciudadano) y no como asistencia asimétrica. Por otro lado, nada de lo dicho niega la eficacia de las transferencias monetarias, vinculantes o no, aunque se hayan generalizado en América Latina con el beneplácito de la banca internacional. Tampoco debe soslayarse que, aplicando el principio de redistribución progresiva que la cohesión social requiere, constituyen un instrumento complementario imprescindible -al menos en el momento actual- para dar mejores condiciones de recepción a las políticas de ESS,

---

<sup>6</sup> Un satisfactor singular es el que atiende una sola necesidad. (Las políticas y programas sectoriales, que descomponen la situación de los ciudadanos, familias o comunidades en variables de dudosa independencia, tienden a producir este tipo de satisfactores. (Cuando en plenos 90's los técnicos del Banco Mundial aceptaron incluir en los proyectos educativos el desayuno escolar al haberse demostrado que un niño con hambre no podía concentrarse y aprender, dejó claro que el acceso a un almuerzo debía encararse con otros programas sociales.) Un satisfactor destructivo es el que siendo aplicado para satisfacer determinada necesidad en lo inmediato, bloquea la posibilidad de su satisfacción a mediano plazo pero tiene efectos colaterales que impiden la satisfacción de otras necesidades. (este puede ser el caso de la ayuda alimentaria temporal que genera dependencia y competencia antes que solidaridad). (Op.Cit, pag 43-45)

propulsoras de otras formas de resolución social de las necesidades de todos. En el mismo sentido, algo de la modelística y las metodologías propias del proyecto neoliberal puede ser considerado valioso, con la condición de que en lugar de ser absolutizado sea subordinado a una racionalidad reproductiva de la vida.

Una justificación de la adopción del modelo que venimos presentando es la necesidad de ampliar la escala de acción y la complejidad del campo en que intervienen las acciones públicas. Esto obligaría a hacer estas reducciones y aproximaciones en nombre de la eficiencia, aún sabiendo que la realidad es más rica y multidimensional. El sentido de la política pública sería resolver problemas sociales, no conocer la sociedad a cabalidad. La complejidad debe ser reducida necesariamente a pocas variables significativas concatenadas mecánicamente (causa-efecto) so pena de no poder ser racional en el sentido asumido más arriba.

Nuevamente, esto es equivalente al proceso de simplificación y homogeneización que hace el mercado con los bienes y las necesidades, reduciendo todo a dinero o a preferencias subyacentes que apenas pueden ser intuitas como determinantes de las decisiones de los otros; incluso de las propias, en tanto la mayoría de las decisiones se toman de acuerdo a un *habitus* irreflexivo. Otra cosa es tener que explicitar y escuchar las justificaciones de otros al momento de debatir las prioridades entre las múltiples necesidades a satisfacer en una comunidad. Considerar este modo alternativo de co-gestión de las políticas públicas puede ser fundamentado con los mismos criterios de eficiencia: la gente tiene conocimientos y voluntades que contribuyen al éxito de las políticas si participan desde el inicio (aumentan su eficacia e incluso pueden reducir su costo público). Otra justificación de este enfoque como superior es que así provistos, los recursos se constituyen en un satisfactor sinérgico que atiende a otras necesidades vitales: protección solidaria, afecto, entendimiento, participación, creación, identidad, libertad, que no se resuelven con dinero ni a través del mercado.

Criterios alternativos, como los propios de una racionalidad comunicativa,<sup>7</sup> centrada en el tipo de relación de intercambio y co-producción democrática de procesos, resultados y significados entre Estado y sociedad (o más concretamente entre diseñadores, operadores descentralizados y “beneficiarios” de las políticas) no son considerados. La racionalidad instrumental también desplaza la racionalidad de acuerdo a valores (e.g. aunque cueste más, una educación o una atención de la salud mediante satisfactores sinérgicos, atendiendo a otras necesidades de los beneficiarios, como la contención afectiva, la identidad, la participación creativa, etc., debería tener otra valoración, por razones de calidad de los procesos).<sup>8</sup> La comunicación intersubjetiva, dialógica, tiende a ser desplazada por una comunicación monológica, de los efectores a los beneficiarios y reducida a

---

<sup>7</sup>“Mientras que las acciones estratégicas se orientan al éxito, las acciones comunicativas se orientan al entendimiento. Mientras que las acciones estratégicas requieren una postura objetivante ante la situación y ante los otros, las acciones comunicativas exigen una postura participante.”, José Luis Rebelato, “El paradigma de la racionalidad comunicativa”, en *La Encrucijada de la Ética*, Montevideo, Nordan, 1995, p. 95-100.

lo necesario para implementar los programas, sin que el entendimiento sea un fin en sí mismo.

### 3. Conocimiento y políticas públicas: emerge la política

Es interesante advertir que la argumentación precedente pone en el centro la discusión clásica entre Von Hayek y Polanyi sobre el conocimiento necesario para coordinar un sistema económico, es decir un sistema que asigna recursos escasos a fines alternativos de manera eficiente (en los términos antes indicados). Para el primero la solución es institucionalizar los procesos económicos a partir del principio único de mercado, donde cada individuo (persona, grupo, empresa, organización, entidad administrativa, etc.) participa como caja negra impenetrable para los otros, actuado egocéntrica y competitivamente (la solidaridad es un obstáculo para el funcionamiento eficiente del mercado) dado que permitiría a cada unidad descentralizada tener, a través de los precios de equilibrio, *toda la información requerida* para resolver su parte de “el problema económico” (la asignación social de recursos escasos a fines alternativos); mientras que el intento socialista de planificar centralmente la adecuación de medios a necesidades es visto como destructivo por pretender realizar la utopía de contar con todo el conocimiento que se requeriría para resolver el problema económico. En cambio, para Polanyi lo utópico y destructivo era el mercado autorregulado y consecuentemente propiciaba la acción reguladora y redistribuidora del Estado.<sup>9</sup>

El modelo de gestión de las políticas públicas, o de institucionalización de las prácticas de la política pública que venimos analizando, es modelística y econométricamente sofisticado pero a la vez lineal y simplista en cuanto a su demanda de conocimiento. Aún admitida la necesidad de realizar abstracciones en el análisis de los procesos reales, no deja de ser riesgoso actuar sobre esa base, porque la realidad no es un modelo.<sup>10</sup> Así, en aras de la precisión y el cálculo de la relación de costo-efectividad, se van descomponiendo las diversas finalidades en

---

8 Manfred Max-Neef, A. Elizalde y M-Hopenhayn, Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro, Cepaur, Santiago de Chile, 1986. Los satisfactores no son meramente bienes cuyo consumo resuelve una carencia, sino “formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades” (Op-cit, pag. 41) Un satisfactor sinérgico es aquel que “por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contrahegemónicos en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como las de competencia y coacción” (Op.Cit. Pag 46)

9Karl Polanyi, La gran transformación, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001. Friedrich Von Hayek, La pretensión del conocimiento, en ¿Inflación o peno empleo? Unión editorial, Madrid, 1976.

10 Como bien han demostrado las desastrosas políticas económicas neoliberales.

una multiplicidad de objetivos cuantitativos no reducibles a una misma dimensión, que sin embargo habría que ordenar asignando prioridades en un contexto de escasez relativa de recursos presupuestarios. ¿Cómo decidir racionalmente entre fines cualitativamente distintos (educación, salud, empleo, vivienda, etc) y por tanto incomparables, una vez que se ha comprobado que el mercado no es una alternativa porque asigna los recursos sin resolver las necesidades de tal modo que la sociedad misma sea sustentable?<sup>11</sup> En otras palabras, la economía de conocimiento sobre las prioridades de la sociedad induce a la arbitrariedad de la autoridad política que redistribuye recursos. Si esto quiere evitarse habrá que incurrir en complejidades de la implementación y costos presupuestarios adicionales importantes.

Si tomamos sólo el aspecto de insumo-producto (eficacia en la relación medios-metas) de ese modelo cuantitativista de política pública planificada, la información que requerirá el diseño de una política pública o programa sectorial no son ya precios de venta en el mercado, porque las acciones públicas no producen mercancías, sino la referida a la continua medición de tales indicadores y sus variaciones, sus costos y las restricciones presupuestarias (lo escaso). Las metas constituyen las señales exógenas equivalentes a la demanda de mercado. Pero como acabamos de señalar, pueden ser fijadas por los técnicos del gobierno o por quienes tengan un papel político. Dada esa decisión político-técnica, los valores empíricos de los indicadores -antes y después de aplicadas las políticas- pueden ser medidos por la misma agencia que implementa los programas o bien por centros de investigación independientes.

Sin embargo, cuando la definición de los objetivos es ambigua, cabe la posibilidad de inventar indicadores alternativos para medir un mismo fenómeno (e.g. la pobreza, la educación, la salud, el trabajo digno), abriendo un espacio para la interpretación a costa de la exactitud, pero en tal caso en general corresponderán a teorías diversas, supondrán distintos diagnósticos y, como toda teoría social, tendrán utopías implícitas que podrán ser también distintas. Lo coherente aquí sería que los indicadores fueran producidos en consonancia con la teoría y metodología que subyace a las políticas. Aún así, cabe la posibilidad de que sean producidos por actores autónomos de la agencia que implementa las políticas. Podría pensarse en una tercerización donde los términos de referencia incluyen la metodología a aplicar. Dada la inevitable tentación de manipular la medición de los resultados para mostrar una eficacia y eficiencia superior a la real, la independencia de los productores de la información puede contribuir a la transparencia de las políticas. Sin embargo, esto supone una prescindencia política o un alto grado de objetividad de quienes controlan tales agencias de información/investigación, particularmente las pertenecientes al sistema de ciencia y técnica.

Aún así, es importante señalar que el paso del neoliberalismo no ha dejado intocado al sistema de ciencia y técnica. Tales sistemas y sus criterios de evaluación

<sup>11</sup> No considera necesidades que no se manifiesten como demanda efectiva, y cuando se manifiestan no atiende las que no sea rentable cubrir.

y asignación de recursos han experimentado la misma colonización que sufrió el Estado y en particular las políticas públicas. La adscripción que el modelo de gestión de la política pública cuantitativista reclama de los investigadores estos ya lo vienen experimentado como objeto de dichas políticas: específicamente las de educación e investigación. El cuantitativismo, la asignación de recursos a través de un cuasi-mercado de iniciativas que compiten entre sí, los criterios de evaluación por resultados, que han sido resistidos, parcialmente y al inicio, aseguran una comprensión y capacidades expertas formateadas para las demandas de conocimientos por parte del Estado.

Con mayor o menor credibilidad y transparencia, tal coherencia apunta no solo a diseñar sino a buscar la convalidación (o no) de las políticas por su eficacia y eficiencia en sus propios términos, respondiendo a una lógica técnica, instrumental, de adecuación de medios a fines. Tanto por la pluralidad de utopías, teorías y metodologías, como por los diversos posicionamientos políticos, los indicadores y su interpretación deben colocarse no solo en un campo de producción de conocimientos por diversos actores, todos con pretensión de verdad objetiva (lo que no es ajeno a la política), sino también en un campo directamente político. La aceptación o refutación de los indicadores, pero sobre todo su interpretación pueden así responder a acciones comunicativas estratégicas que responden a proyectos políticos diversos si es que no opuestos.

Estas consideraciones ponen en la agenda no sólo la relación de adecuación entre conocimiento y acciones públicas (metodología compatible, tiempos de producción de los datos, etc.) sino la relación entre los productores de ideas (teorías, conceptos, definiciones operativas, interpretaciones) y datos, por un lado, y los agentes públicos –políticos o funcionarios técnicos- por el otro. En un campo político, estas relaciones pueden ser del orden de las alianzas o de las confrontaciones agónicas o antagónicas. Se abre la posibilidad del control de la producción y modos de uso del conocimiento empírico como parte de una lucha política.

Qué concepción se tenga de lo político marcará el espacio de las acciones posibles: puede centrarse en la idea del poder que se gana o se pierde y se ejerce contra el otro, o del poder compartido que se construye conjuntamente por la vía de la negociación, el diálogo, los acuerdos no impuestos. Si ambas partes comparten estos principios éticos todo se facilita (aunque cueste más implementarlo).

#### **4. Otros problemas en la relación general conocimiento/política pública**

Pero hay todavía otras posibles contradicciones. Las agencias públicas pueden estar demandando información “dura”, datos cuya producción requiere un estilo de investigación objetivante, donde el investigador observa, mide, tomando distancia de su objeto, sin más compromiso que con “la verdad”. Pero para una racionalidad comunicativa debe adoptarse otro estilo, el de la investigación participativa o, más aún, participante, donde la subjetividad del otro está viva, actuada y no meramente registrada. La demanda de datos neutrales entra en contradicción con un enfoque

de co-construcción, dialógico, de conocimiento vinculado estrechamente a la búsqueda de propuestas de acción. No siendo imposible, usualmente no es éste el estilo de investigación que buscan los técnicos de gobierno. O puede darse a la inversa, donde los investigadores juegan el rol positivista del observador neutral y el Estado quiere no sólo explorar los deseos, puntos de vista y proyectos de los ciudadanos o comunidades, sino entrelazarse con ellos en un contacto cotidiano.<sup>12</sup> Como indicamos antes, consideramos que una parte del sistema de ciencia y técnica está dentro del mismo paradigma cognitivo que la planificación, sin embargo, tanto en el Estado como en el mencionado sistema seguramente hay posicionamientos en ambos sentidos.

Otro aspecto que debe ser considerado es que hay diversos modos de conocer, y que el patrón de conocimiento científico, analítico, basado en una investigación experta, es uno entre varios, estando actualmente en disputa su pretendida superioridad asociada al proyecto político cultural que llamamos Modernidad. Sin absolutizar ni despreciar el conocimiento científico, codificado, es preciso ponerlo en diálogo con el conocimiento práctico, tácito, vinculado a la experiencia particular de individuos, grupos o comunidades, rutinizado o vuelto costumbre. Sin duda es posible avanzar hacia una codificación del conocimiento tácito mediante la sistematización de esas experiencias, pero hay que tener un cuidado especial en no corromperlo en ese proceso.

Otro aspecto a considerar es que, diseñada una política en base a algún tipo de conocimiento general, su implementación requiere agentes, públicos y privados, participando en las prácticas del caso, y esas prácticas se concretan en contextos y territorios sociales muy diversos. Las políticas neoliberales intentaron barrer esas diferencias en aras de la eficiencia propugnando políticas uniformes y verticales (las que, focalizadas o no, tuvieron efectos desiguales). En la realidad, la pretensión de eficacia de las políticas supone otro conocimiento adicional, el conocimiento del "campo", del territorio, del otro, que puede estar encarnado en los agentes públicos en contacto con el campo, pero en parte lo está en los mismos actores sociales locales, regionales o nacionales. Este conocimiento puede tener también dimensiones cuantitativas que la investigación puede contribuir a proveer, pero sin duda, en tanto componente de un campo de fuerzas, donde se entrecruzan proyectos solidarios o conflictivos, requiere una alta dosis de conocimiento práctico, tácito, y no es fácil separarlo de los actores que son sus portadores.

Los sistemas de gestión de las políticas públicas son jerárquicos, de manera acorde con la estructura general de la administración político-administrativa. Y en su funcionamiento usual la división del trabajo vertical (los que diseñan, legislan y bajan las políticas como pautas de comportamiento protocolizadas y los que operan en el territorio) produce también una jerarquización de los conocimientos requeridos para orientar la acción pública. Un conocimiento altamente codificado, científico, analítico, generalizable en la cima, y un conocimiento práctico, sintético

---

<sup>12</sup> Como puede advertirse, a los objetivos de este trabajo no estamos considerando como algo central la posibilidad del engaño, de la desconfianza, de la producción y uso de datos según un comportamiento manipulador.

u holístico, particularizado, en la base. Las capacidades de comunicación demandadas por uno y otro nivel son asimismo distintas: discurso científico, formalizado, fundamentado, en la cima, capacidad de diálogo y comunicación entre saberes en la base. Ambos tipos de conocimiento son necesarios, el problema es cómo se articulan para producir una política pública orientada por la racionalidad reproductiva.<sup>13</sup>

## **5. Algunos desafíos para las políticas públicas de Economía Social y Solidaria**

El mandato de la Constitución ecuatoriana indica que el sistema económico debe ser social y solidario. Una posible comprensión de tal mandato es que, a diferencia de la economía de mercado, que pretende tener leyes propias, autónomas de la sociedad (como la ley de la oferta y la demanda, que no pretende generar precios justos sino eficientes), se pretende ahora que la economía sea subsumida por la sociedad a través de los principios de integración social de los procesos económicos. Lejos de experimentar los “impactos” del devenir económico, la sociedad controla, regula, organiza la producción, distribución, circulación y consumo de los medios materiales necesarios para sustentar un régimen de desarrollo orientado no por el crecimiento cuantitativo de la riqueza per se sino por el Buen Vivir.

*Art. 275.-El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.*

Esto implica que, siendo imprescindible contar con una base de conocimiento adecuada, el diseño de las políticas públicas de ESS no puede basarse solamente en indicadores cuantitativos heredados o extrapolados del Estado neoliberal ni en el éxito del cumplimiento de metas parciales, pues se trata de la tarea compleja de construir otra sociedad, o de desarrollar sus modos de ser y su tejido social compatibles con el Buen Vivir. La mega innovación que implica la propuesta constitucional reclamará otros modos de conocer, otros indicadores, otros criterios de producción, circulación y uso de información y conocimientos para un proceso que requiere una multiplicidad de actores

Una cuestión que atraviesa todo lo expuesto hasta ahora es el siguiente: ¿pueden los modelos de cálculo y gestión de las políticas públicas y sus correspondientes criterios estadísticos desarrollados bajo el neoliberalismo ponerse al servicio de políticas de signo social muy diverso? ¿Pueden estos modelos sostener una pretensión de neutralidad social y política como la de las matemáticas? Esta cuestión se cruza con la del cuantitativismo y sus limitaciones, así como la de la evaluación por resultados o por la calidad de los procesos, pero también con la cuestión de qué sentido tienen las políticas y qué relación con la política..

---

<sup>13</sup>La pirámide aludida puede ser cuestionada. En realidad se trata de escalas distintas de la política pública: nacional, regional, local. Y puede haber investigación-acción participante o participación de la sociedad en la co-construcción de las políticas en cualquiera de esos niveles, con sujetos sociales constituidos al nivel correspondiente.

Creemos que un programa político de transformación social puede beneficiarse del modelo cuantitativo orientado hacia resultados costo-eficientes, pero no totalizado (cuantitativismo) sino subordinado a un sistema social y político de acción pública democrática cuyo sentido es eminentemente cualitativo y no medible. La sociedad como totalidad, inhallable para el analiticismo cientificista, requiere otros conocimientos para ser pensada en su realidad actual y en sus posibles desarrollos. Requiere, por ejemplo, de disciplinas hermenéuticas, como la historia, la antropología, la psicología social y de metodologías constructivistas de investigación-acción.

Las prácticas de ESS deben no sólo producir y distribuir responsablemente bienes y servicios sino reconocer y desarrollar una diversidad de formas de organización económica (empresarial, asociativa, comunitaria, familiar, doméstica, autónoma) de acuerdo a varios principios de integración social: en lo que hace a la circulación: redistribución, reciprocidad, mercado o comercio (dando lugar a una economía plural, frente al absolutismo del principio de mercado):

*Art. 319.-Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.*

*El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.*

*Art. 320.-En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente.*

*La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.*

Un desafío importante es acordar, entre todos los que confluyen a la producción y uso de conocimientos relevantes para la ESS, que se modifiquen los sistemas de registro estatal de lo económico, de sus actores y de sus resultados. Si la Constitución reconoce las formas doméstica y comunitaria de organización económica, el sistema de cuentas nacionales debe reflexionar sobre la necesidad de actualizar sus criterios para reconocer la contribución a la producción de riqueza de esas organizaciones.<sup>14</sup> Igualmente, una vez incorporada la categoría de Economía Popular, debe revisarse su uso como equivalente de la llamada “economía informal” rural o urbana. La información se produce en el marco de categorías sociales y conceptos y los procesos de transformación deben ser acompañados por cambios consistentes de ese marco, aunque estemos en un momento de exploración y aprendizaje.

Pero no se trata solo de corregir las categorías que enmarcan la producción de conocimiento. El asociativismo y la solidaridad, principios remarcados en el

---

<sup>14</sup> Se ha discutido en el caso de Ecuador la posibilidad de incorporar una “cuenta satélite” para registrar esa actividad económica, hoy subterránea. Si hacen falta “opiniones autorizadas” tenemos el reciente informe de tres premios noveles en que se plantea la insuficiencia de indicadores como el PBI, tanto por que no registra todo lo que se produce como porque no es un buen correlato para orientar políticas públicas que ponen la calidad de vida como sentido.

mandato constitucional, requieren para su efectivización de una racionalidad comunicativa. La innovación que implica articular y desarrollar una malla de formas diversas de organización económica requiere procesos de acción reflexiva continua, donde el conocimiento se va produciendo y poniendo a prueba al andar, en un encuentro con las tradiciones, donde la usualmente lenta sistematización del saber práctico se acelera en diálogo con el saber “experto”. Difícil es plantear metas y evaluar acciones desde la perspectiva de la contribución cuantitativa de esos procesos a la construcción de un sistema económico social y solidario.<sup>15</sup>

La participación horizontal parece una modalidad constitutiva, incluso mandada por la Constitución, cuyos costos no pueden ponerse en una hoja contable como los de los insumos a partir de una definición mercado-céntrica de eficiencia. La ética de la responsabilidad que implica una ESS supone lidiar con las relaciones sociales y con la naturaleza, que han mostrado no poder reducirse a precios y cantidades. Los modelos de racionalidad basados en el cálculo de resultados financieros no son neutrales sino que suponen una transformación en los valores y la relación con el mercado que deben ser asumidos conscientemente por los actores. La autarquía (producción para el autoconsumo) es esencial para avanzar hacia un régimen de Buen Vivir, pero desafía los indicadores de eficiencia del mercado. La ESS pretende tener no meros agentes, ni siquiera actores, sino sujetos sociales con capacidad para decidir sobre sus propias condiciones económicas. En las primeras etapas de las nuevas políticas públicas de ESS debería primar la eficacia, el lograr resultados cuali y cuantitativos, no solo productivos y de consumo, sino de constitución de los sujetos de esa otra economía. La eficiencia, redefinida o no, es un criterio que puede ir avanzando con otros tiempos, y no ser una camisa de fuerza para la innovación en cuestiones tan vitales la sociedad.<sup>16</sup>

Producir -colectiva y dialógicamente- conocimiento e información para estas políticas supone que las diversas instancias del Estado y de la sociedad, incluidas las agencias de investigación y los prosumidores de ese conocimiento (públicos y sociales), compartan una concepción de la economía, y elementos básicos de una estrategia de construcción de Otra Economía. Pensar en planes de ESS sin previa o simultáneamente resolver estas cuestiones puede dar resultados infructuosos o bien generar disonancias fuertes entre las políticas públicas verticales que tienen a

---

15 Se enfrentan problemas de conocimiento como el de la conceptualización y operacionalización de la noción de solidaridad al momento de, por ejemplo, diseñar una ley de Economía Popular y Solidaria. Mientras que la solidaridad intra-organización microeconómica puede resolverse siguiendo, por ejemplo, lo básico de los principios cooperativos, la solidaridad ad-extra, con los otros, no es igualmente encarada. Y un sistema económico social y solidario no se construye por la sumatoria de emprendimientos internamente solidarios.

16 Un ejemplo de esto son llamadas “incubadoras” universitarias de emprendimientos de la ESS. Si se las evaluara en términos de costo-resultado son carísimas, y están lejos de ser un mecanismo adecuado para que las políticas públicas tengan efectos sinérgicos y masivos como los que se requieren. Sin embargo, son un instrumento de experimentación, aprendizaje y sensibilización de los profesionales universitarios, lo que los capacita para apoyar acciones micro económicas (no siempre meso-económicas), que oportunamente tienen que institucionalizarse a través de mecanismos de multiplicación como los de la educación popular.

encuadrarse en el modo de gestión arriba analizado y los requerimientos de acciones en que las comunidades políticas se constituyan en sujeto de las decisiones y de las implementaciones.

Las políticas de ESS son transversales a prácticamente todas las políticas sectoriales y a todas las escalas, y requieren no caer en el analiticismo abstracto sino combinar sinérgicamente las parcialidades en un proceso de transformación de lo concreto complejo. Por lo tanto, atender a sus requerimientos sustantivos -complementado pero también subordinando los requisitos formales establecidos como paradigma de la buena política pública- puede contribuir a hacer avanzar al conjunto de la política pública (incluida su planificación) en la dirección establecida por la Constitución.

La ESS necesita indicadores cuantitativos pero salvaguardando su énfasis en la calidad de las nuevas relaciones que pretende construir. Esto abre un espacio significativo de experimentación, propuesta y búsqueda de modos de programar las acciones públicas así como de evaluarlas, donde deben participar los actores públicos, las organizaciones sociales y las agencias de investigación independiente. No siendo una política dirigida a hacer funcionar mejor la economía de mercado, sino a transformarla, las actitudes, valores, disposiciones, proyectos e ilusiones de los actores y sujetos sociales, y su relación con el o los proyectos políticos es una dimensión fundamental que requiere modalidades participativas y cualitativas de investigación. Los cambios pretendidos en las prácticas tampoco pueden plantearse adecuadamente sin una comprensión de la historia que ha llevado a la configuración actual de bases materiales, imaginarios, fuerzas en el campo económico. Aprender de otras experiencias contemporáneas o de la propia historia negada por la historia oficial es asimismo esencial.

Todos estos desafíos requieren una disposición convergente de los investigadores/usuarios, estatales o no estatales y un compromiso con la pretensión de objetividad sabiendo que es inalcanzable y que siempre nos movemos en el marco de principios éticos. En todo caso, el compromiso fundamental es con las víctimas del sistema capitalista y su proyecto neoliberal, lo que puede facilitar la creación de condiciones para un intercambio sinérgico entre la producción especializada de conocimiento y las políticas públicas de la ESS.