

**LA GERENCIA SOCIAL ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

LA GERENCIA SOCIAL ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



Instituto Interamericano
para el Desarrollo Social



Instituto Nacional de
Administración Pública



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Real Ministerio de Asuntos
Exteriores



Banco Interamericano
de Desarrollo

Guatemala, marzo 2005

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina/
Fabián Repetto, editor.

p. cm.

9993969427

“Manuel Contreras ... [et al] y quien suscribe [Fabián Repetto], escribimos
este libro”-Introducción.

Includes bibliographical references.

1. Social policy—Latin America. 2. Human services—Management—Latin America.
I. Repetto, Fabián. II. Contreras C., Manuel E. III. Inter-American Development Bank.
Inter-American Institute for Social Development.

361.25 G45—dc22

Portada: “El mapa no es el territorio”

Diseño de portada:

J.C. Aguilar

Diseño de interiores:

Mario Vinicio Castillo

Edición al cuidado de:

Marco Vinicio Castillo



MAGNATERRA EDITORES, S. A.

5a. avenida 4-75 zona 2

Ciudad de Guatemala

Teléfonos: (502) 2238-0175, 2250-1031, fax: (502) 2251-4048

Correo electrónico: magnaterra@hotmail.com/magnaterra2@intelnett.com

Índice

PREFACIO	11
---------------------------	----

INTRODUCCIÓN: LA GERENCIA SOCIAL Y EL COMPLEJO ESCENARIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	15
---	----

Fabián Repetto

Una caracterización de los problemas a enfrentar . . .	18
La necesidad de políticas públicas que promuevan integración social	26
La importancia de un entorno político favorable . . .	29
Los nuevos desafíos de la gerencia social	31

BIBLIOGRAFÍA	35
-------------------------------	----

Capítulo 1

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ALGUNAS REFERENCIAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA	39
---	----

Fabián Repetto

INTRODUCCIÓN	39
-------------------------------	----

1. ESBOZO DE UN MARCO ANALÍTICO PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA	42
---	----

1.1 ¿Qué implica coordinar de modo positivo las políticas públicas?	42
--	----

1.2 Acerca de la institucionalidad de la ¿coordinación? en el campo de las políticas públicas	46
--	----

1.3 La incidencia de las instituciones políticas en las políticas públicas	49
1.4 Notas sobre los potenciales protagonistas de la ¿coordinación? de políticas públicas	52
1.5 Aspectos que ayudan a fomentar la coordinación de las políticas públicas	58
1.6 La coordinación de programas y políticas sociales	60
2. EL COMPLEJO CAMINO LATINOAMERICANO DE LA COORDINACIÓN DE LAS INTERVENCIONES ESTATALES EN LO SOCIAL	65
2.1 Un breve encuadre	65
2.2 Los casos nacionales explorados	66
3. ¿POR QUÉ SE HABLA TANTO DE COORDINACIÓN Y SE COORDINAN TAN POCO?	85
BIBLIOGRAFÍA	92

Capítulo 2

LA DIMENSIÓN CULTURAL EN LA GESTIÓN SOCIAL. EL PAPEL DE LA GERENCIA SOCIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA PLURAL EN AMÉRICA LATINA 101

Javier Moro

INTRODUCCIÓN	101
1. LA GERENCIA SOCIAL COMO LUGAR DE MÚLTIPLES ARTICULACIONES	104
2. LA DIMENSIÓN CULTURAL, LO POLÍTICO Y LO IDENTITARIO	114
2.1 Una aproximación al concepto de cultura	114
2.2 Lo cultural y lo político en la gestión social	116
2.3 Ciudadanía y clivajes de identidad	120
3. IDENTIDADES ÉTNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA	122

3.1 Lo indígena como identidad	123
3.2 La negación del otro	125
3.3 Las identidades étnicas y la conformación de actores	127
3.4 Ciudadanía e identidades en tensión	129
3.5 Algunos desafíos para generar políticas de inclusión social	130
4. REFLEXIONES FINALES: ALEGATO POR GERENTES SOCIALES	
INTERCULTURALES	135
BIBLIOGRAFÍA	149

Capítulo 3

CALIDAD DE LA EDUCACION: UN EJEMPLO DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES	163
---	------------

Miguel Vera

INTRODUCCIÓN	163
1. POBREZA, INGRESOS Y EDUCACIÓN: DIFERENCIAS ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS	165
2. ¿QUÉ ENTENDER POR BRECHAS EN CALIDAD EDUCATIVA?	171
3. ¿CUÁL ES LA BRECHA EN CALIDAD EDUCATIVA ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS?	176
4. EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE: ACTORES Y CONDICIONANTES	190
5. SOBRE LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL	197
BIBLIOGRAFÍA	198

Capítulo 4

EL VALOR PÚBLICO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA 207

Francisco Mezones

INTRODUCCIÓN	207
1. VALOR PÚBLICO Y POLÍTICA	208
1.1 Legitimación a través del proceso político	211
2. LA COMPLEJA CONSTRUCCIÓN DE LA CADENA DE VALOR PÚBLICO	215
3. MEDICIÓN DEL VALOR PÚBLICO: DIFICULTADES INTRÍNSECAS	222
4. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL VALOR PÚBLICO	229
4.1 Heterogeneidad de los programas sociales	231
4.2 Un ejemplo práctico: un programa de capacitación	236
5. REFLEXIONES FINALES: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES	242
5.1 En torno a las potencialidades	242
5.2 Respecto a las limitaciones	245
BIBLIOGRAFÍA	246

Capítulo 5

APRENDER A DESAPRENDER: APUNTES EN LA BÚSQUEDA DE UN APRENDIZAJE TRANSFORMATIVO PARA LA CAPACITACIÓN DE GERENTES SOCIALES . . . 253

Manuel Contreras

INTRODUCCIÓN	253
1. DE LA INFORMACIÓN A LA TRANSFORMACIÓN	256
2. DE QUÉ TIPO DE EDUCACIÓN Y APRENDIZAJE ESTAMOS HABLANDO: TRANSFORMACIÓN	259
3. APRENDIZAJE DE PRIMER, SEGUNDO Y TERCER CICLO	268
4. LUCES Y SOMBRAS DE DESAPRENDER	275
5. ¿Y AHORA QUÉ? ALGUNAS REFLEXIONES PRÁCTICAS	278

6. REFLEXIONES Y POSTULADOS FINALES	286
BIBLIOGRAFÍA	289
ACERCA DE LOS AUTORES	297

PREFACIO

Resulta muy grato para mí presentar esta publicación, que reúne un significativo conjunto de aportes de docentes del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), en particular del Programa Nacional INDES-Guatemala. Se trata de aportes destinados a profundizar la reflexión sobre la gerencia social de la región, tomando en cuenta los nuevos desafíos socio-económicos, políticos, culturales y organizacionales que enfrentan cada uno de los países de América Latina y el Caribe.

Muchos cambios han acontecido en la región en la última década. Esto ha dado lugar a una creciente necesidad de promover diversos procesos asociados de una forma u otra a la gerencia social, en particular en la concepción que de la misma tiene el INDES. Algunos ejemplos: por un lado, se requiere una mayor y mejor articulación entre lo económico y lo social, recuperando el rol de ciertas políticas públicas estratégicas que fortalezcan dicho vínculo; por otra parte, es menester revitalizar el rol de la política democrática como el camino más importante para resolver los conflictos de intereses; finalmente, resulta fundamental promover la construcción de una ciudadanía integral que recupere la diversidad multicultural.

Si los mencionados son algunos de los más destacados desafíos que tiene por delante la región, la gerencia social deberá profundizar en sus conceptos y herramientas para hacer frente exitosamente a los mismos. Una gerencia social acorde al nuevo escenario, debe estar guiada entonces por una perspectiva de construcción de valor público y fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión. Es así como la interpretamos en el INDES, y es por eso también que, de un modo permanente, nos abrimos a nuevas reflexiones acerca de cómo formar mejores

gerentes sociales. Eso implica, asimismo, una expresa voluntad del propio INDES de aprender de las invalorable experiencias de quienes participan de nuestras actividades de capacitación.

En pocas palabras, el enfoque de gerencia social promovido por el INDES intenta llenar un vacío en la discusión de políticas y de gestión social en la región. Este enfoque ofrece una perspectiva propia para la comprensión e intervención en el desarrollo social. Ella contribuye a que los gerentes sociales enfrenten con éxito los desafíos de diseño y de gestión de las políticas y programas sociales en los que participan, como también ofrece una propuesta posible de cambio social. Esta construcción de un enfoque multidisciplinario se sustenta en cuatro fines: reducción de la desigualdad, reducción de la pobreza, fortalecimiento de Estados democráticos y fortalecimiento de ciudadanía.

Este libro aspira a ser leído, comentado y criticado, por muchas personas en nuestra región. De modo primordial, por dos grupos: en primer lugar, por mujeres y hombres que de modos diversos se desempeñan como gerentes sociales en organizaciones estatales o de la sociedad civil; en segundo término, también por profesores y capacitadores que tienen como tarea esencial la formación en gerencia social. Ojalá los contenidos aquí presentados sirvan por igual, más allá de los matices de las miradas, a ambos grupos de personas. Y a muchos más.

Por último, quisiera agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible la concreción de esta obra editada por el Programa INDES-Guatemala. En primer lugar, al Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, quien con su habitual compromiso con el desarrollo social aportó recursos fundamentales para la Cooperación Técnica No Reembolsable, que da sustento al citado programa. También desearía destacar el apoyo del Estado (comenzando por el Instituto Nacional de Administración Pública) y la sociedad de Guatemala, que de múltiples formas ha considerado los aportes del INDES como una colaboración relevante en la búsqueda de una mayor inclu-

sión social para quienes viven en ese país. Finalmente, deseo destacar también el esfuerzo y colaboración de los autores de los trabajos que componen esta publicación, todos ellos profesionales preocupados por ayudar a lograr una gerencia social que fomente la equidad y la integración social.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

INTRODUCCIÓN: LA GERENCIA SOCIAL Y EL COMPLEJO ESCENARIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

FABIÁN REPETTO

Este libro nació del trabajo en equipo de un conjunto de colegas que hemos venido desarrollando nuestras labores en el Programa de Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales, o simplemente, el Programa INDES-Guatemala. Cinco colegas de distintas nacionalidades con intereses e ideologías diversas, reunidos en una experiencia personal y profesional inigualable, hemos ido construyendo colectivamente una mirada con puntos en común, en el marco del respeto a las divergencias, sobre la formación de gerentes sociales en el contexto de los nuevos desafíos de América Latina. Manuel Contreras, Francisco Mezones, Javier Moro, Miguel Vera y quien suscribe, escribimos este libro para que esa mirada, construida pluralmente, fuese dialogada con gerentes sociales y demás personas interesadas en ayudar a lograr un desarrollo social incluyente en toda la región.

Si las experiencias previas de cada uno nos habían dado ya una perspectiva de qué tipo de sociedades queríamos para nuestra región, el acercamiento directo a la experiencia de un país como Guatemala nos consolidó valores y nos abrió los ojos, a modo de descubrimiento, ante una realidad altamente compleja, mucho más difícil de aprehender que la imaginada a través de lecturas de libros, revisión de informes de consultorías o análisis de estadísticas más o menos sofisticadas. En ese marco se inscribe el propósito central del Programa INDES-Guatemala:

aportar a la construcción de una Guatemala más incluyente a través de una capacitación transformadora en gerencia social, trabajando de modo conjunto con todas aquellas personas interesadas en un mayor y mejor desarrollo social. Aquél descubrimiento y este propósito, por llamarlos de algún modo, son los que hoy se presentan en las páginas que siguen.

Los diez años de experiencia del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES) en la capacitación en gerencia social en América Latina, han sido un sostén importante de nuestro pensamiento y nuestra acción práctica. Si algo queda claro a estas alturas de las circunstancias, es que la “gerencia social”, al menos en la concepción que de la misma tiene el propio INDES, constituye una compleja combinación de valores, conocimientos y prácticas para llevar hacia adelante programas y políticas sociales en la región, en permanente cambio y construcción, pero siempre guiada por una posición normativa a favor de sociedades más igualitarias e incluyentes. En esa línea, afirman Marulanda y Molina: “La gerencia social para el INDES es un campo de conocimiento y de prácticas, acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, que promueve que las políticas y los programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público” (2004:2).¹

¹ En una línea complementaria y siempre como parte de un debate abierto, Mokate y Saavedra enfatizan: “La gerencia social es un campo de conocimientos y de prácticas de gestión enfocadas estratégicamente en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía” (2004:2).

Así como son dinámicas la cultura, la política, la economía y la vida social, también dinámica debe ser la definición y el alcance de la gerencia social, si lo que realmente se propone es ayudar a enfrentar algunos de los principales problemas que afectan a nuestros países. La región se encuentra ahora ante nuevos problemas, y estos son de una magnitud y complejidad no sospechada una década atrás, cuando los aportes en torno a la gerencia social resaltaban retos, para los cuales hoy ya se cuenta con suficiente aprendizaje acumulado respecto a cómo enfrentarlos, aún cuando éste no siempre se traduzca en buenas prácticas. Lo que hoy parece requerir América Latina, son nuevas políticas sociales (quizá nuevas políticas públicas en general), y si esto es realmente así, también habrá de requerirse una nueva gerencia social, acorde a dichos desafíos.

Las demandas sociales del presente (y también del futuro inmediato) implican actuar en contextos socio-económicos, político-institucionales y simbólico-culturales que promuevan la exclusión de importantes grupos de latinoamericanos. ¿Es tarea de los gerentes sociales cambiar esas condiciones? Aunque lo quisieran, seguramente no podrían hacerlo, dada la magnitud del desafío, no obstante lo cual, sí pueden intervenir con vocación de cambio transformativo, a partir de ciertos valores, conceptos y herramientas. En todo caso, serán mujeres y hombres reales quienes lleven adelante esa tarea, gerentes sociales que habrán de colaborar en el logro de un mayor desarrollo social en la región, no tanto por el rol formal que se les asigne en la gestión de lo social, sino por lo que realmente hagan en su acción cotidiana. Liderazgo ético, apertura a la diversidad y complejidad cultural y organizacional, enfoque estratégico, solidez técnica, vocación de transformación socio-política, son sólo algunos ejemplos de capacidades que deben poseer los nuevos gerentes sociales para estar a la altura de las circunstancias. Por ende, los procesos de formación en gerencia social, y tal como el INDES lo ha venido haciendo en los últimos años, deberán adecuar en consecuencia sus contenidos y prácticas de enseñanza.

Una caracterización de los problemas a enfrentar²

Los problemas sociales que aquejan a América Latina, no se limitan a la pobreza, sino que incluyen también cuestiones asociadas a la desigualdad, a la exclusión y a otros fenómenos sustantivos, e interpelan de diversos modos a las políticas públicas que llevan adelante los diversos países del área. Cuando la primera etapa de las recomendaciones de reformas estructurales ya mostraba sus límites y comenzaba también a manifestarse un cierto deterioro en la institucionalidad democrática, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995, legitimó a nivel internacional la necesidad de repensar el futuro del bienestar de las sociedades, en particular de aquellas de los países en vías de desarrollo. Fue por entonces que la pregunta sobre el alcance de las políticas sociales, y el modo de gestionarlas, volvió a cobrar protagonismo.

Así, el desarrollo social (y su alcance) como concepto y guía de cierto tipo de intervenciones públicas, fue ganando lugar en la agenda latinoamericana. Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha definido como una de sus estrategias fundamentales, precisamente el desarrollo social, indicando al respecto: “No existe consenso sobre qué incluye el término ‘desarrollo social’. Para fines de este documento, el desarrollo social, comprende inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo, que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano” (BID, 2003a:149).

² Respaldo este punto en Repetto (2004).

Puede afirmarse, sin duda, que la agenda del desarrollo social latinoamericano de los inicios del siglo XXI está experimentando lentamente una transición. Comienza a quedar claro, de modo paulatino, que en el conjunto de problemas a enfrentar en las próximas décadas confluyen cuestiones históricamente no resueltas junto a otras que cobran nuevo protagonismo a la luz de los procesos de transformación global en los cuales está inmersa América Latina. En el plano de las ideas y de las recomendaciones de política pública, comienzan a cobrar fuerza nuevas interpretaciones y sugerencias de cómo generar mayor valor público en materia de calidad de vida de las poblaciones, lo cual conduce a propuestas significativamente más amplias (en sus contenidos y alcances) que aquellas dominantes en el pasado reciente. Esto significa reconocer que los problemas sociales no quedan limitados a la pobreza (particularmente entendida como “falta de ingresos”), sino que abarcan también a la clásica cuestión —aún no resuelta— de desigualdad, así como a temáticas novedosas que requieren de intervenciones públicas para enfrentarlas, si el objetivo al cual se apunta es lograr una real integración social, evitando la exclusión social.

Reconociendo que el desafío de enfrentar la desigualdad en América Latina está restringido por factores exógenos a la región, Franco (2002) señala una serie de factores propios de la realidad latinoamericana que afectan negativamente la posibilidad de reducir drásticamente los niveles de desigualdad: una concentración del patrimonio excesivamente concentrada (valga la redundancia); un escenario demográfico donde los hogares de menores ingresos tienen más miembros que los hogares de mayores ingresos; un marcado déficit de capital educativo en los sectores que se ubican en lo más bajo de la pirámide social; y una densidad ocupacional (es decir, el número de ocupados en relación con el total de miembros del hogar) que explica una parte importante de la distribución del ingreso entre los hogares. En una línea similar y atendiendo a la necesidad socio-económica y política de enfrentar la desigualdad, el Banco Mundial señaló

recientemente: “La velocidad de los posibles cambios varía a través de las dimensiones de la desigualdad. Ésta es intrínsecamente lenta para la educación y, en parte, como consecuencia, también lo sea frente a la inequidad en los ingresos en general. Sin embargo, el cambio puede ser relativamente rápido en términos de modalidades de prestación de servicios, para tramos específicos en la distribución del ingreso (incluido entre los más pobres) y, en ciertas circunstancias, para reducir las desigualdades del poder” (2004:10).

El tema de la exclusión resulta más elusivo que el de desigualdad, pero igualmente algunas aproximaciones ayudan a entender de qué se está hablando cuando se hace referencia a aquél fenómeno en estos tiempos latinoamericanos. Minujin (1998) remarca dos dimensiones de la exclusión: por un lado, la de carácter socio-económico, asociada al problema del asalariamiento; por el otro, la de carácter socio-cultural, vinculada a la desincorporación de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos y dueños de sus propias vidas. Un importante funcionario del Banco Mundial ha resaltado recientemente los avances conceptuales sobre la exclusión, en particular por su potencial para ser operaciona- lizado, destacando las siguientes cuatro características:

“La primera, es el hecho de que algunos grupos son excluidos a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclu-

sión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry, 2000:10).

A estas aproximaciones de desigualdad y exclusión, se suman una serie de fenómenos sociales que van cobrando protagonismo en América Latina, todos ellos asociados de una u otra manera a temas que aún siendo viejos están siendo resignificados, dando forma a un nuevo escenario social en la región. Al respecto, Hardy (2004) resalta algunos muy significativos:

- 1) En primer lugar, la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a la población con mayores niveles de escolaridad e históricamente con mejores condiciones de vida, pero que, en los últimos años, ha visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales;
- 2) En segundo término, la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha estado acompañada de una ruptura significativa de los patrones socio-culturales de discriminación de género, lo cual se refleja de modo significativo en la menor remuneración recibida por las mujeres a igual trabajo que los hombres, lo que afecta fuertemente la creciente tendencia de que sean las mujeres las jefas de hogar o el primer sostén económico de los mismos;

- 3) Como tercer fenómeno a destacar, cabe señalar el envejecimiento de las sociedades, lo cual se asocia en la región, a las carencias en la cobertura de salud cuando se trata de enfermedades catastróficas de los adultos mayores, y a la baja cobertura de la seguridad social, fenómenos ambos que están resignificando de modo acelerado (en algunos países más que en otros, por supuesto), el rol de la familia y la comunidad en los patrones básicos de bienestar individual y colectivo;
- 4) En cuarto lugar, el impacto que genera la masificación de las comunicaciones sobre los modelos aspiracionales de la población (en particular la juventud), resignifica el sentido de “necesidades” y aumenta la brecha entre lo que se aspira como patrón cultural para ser parte de la sociedad, y la posibilidad real de acceder a ciertos bienes y servicios, a la par que fenómenos como la brecha digital segmentan aún más las sociedades de la región;
- 5) Un quinto aspecto que destaca Hardy se asocia a los problemas sociales emergentes de la urbanización caótica y, por lo general no planificada, que afecta las relaciones interpersonales, expande la demanda de servicios públicos y promueve sensaciones colectivas de inseguridad, fenómenos todos asociados de una u otra manera a la explosión de los niveles de violencia pública y privada; y
- 6) Finalmente, debe destacarse como otra problemática que afecta el futuro de la política social, el tema de las migraciones, ya no sólo internas en un país, sino hacia nuevos mercados en los países desarrollados; fenómeno que si bien tiene el efecto momentáneo de aumentar los recursos internos de los países expulsores vía las remesas, a largo plazo produce importantes pérdidas en términos de capital humano para el país que vio migrar esa población.

Ante este nuevo y complejo escenario social en América Latina, la dinámica del gasto social asociado a los ciclos económicos y las tendencias fundamentales del mercado de trabajo durante las últimas dos décadas, resultan dos coordenadas apropiadas para observar límites y potencialidades de las respuestas estatales a la “cuestión social” en conformación. En un informe sobre la región, CEPAL (2004) resalta que en la década de los 90, el gasto social de la región se elevó en promedio un 58% (aún con fuertes disparidades entre países). “¿Por qué el gasto social en América Latina, a pesar de su significativo crecimiento, ha reportado sólo modestos resultados en los años 90? Algunas explicaciones se centran en la naturaleza y calidad del gasto social (...). Otra explicación está asociada con el grado de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la entrega de los servicios públicos (...). Una adicional y sugestiva hipótesis, basada principalmente en la evidencia empírica identificada en las experiencias de los organismos multilaterales en América Latina —y que está captando creciente interés—, vincula los problemas creados por la falta de efectividad de la política social con las severas condiciones de inequidad observadas en la región” (Marulanda y Guzmán, 2003).

Una historia igualmente crítica puede escribirse en torno a la dinámica del mercado de trabajo. Ocampo y Uthoff le dan el marco a la discusión, al señalar: “La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable —en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir, como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación— puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora” (2002:79). Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el empleo en América Latina ofrece un panorama desalentador. Luego de remarcar el obvio hecho de que los mercados laborales de la región presentan serios problemas, se indican algunos rasgos que conviene resaltar:

- a) el desempleo ha llegado a su nivel más alto en muchos años y la mejoría salarial que se experimentó en algunos

países ha sido a un ritmo muy lento; b) los ingresos de muchos trabajadores son demasiado bajos como para permitirles escapar de la pobreza; c) la desigualdad laboral, que se sitúa entre las mayores del mundo, no está mejorando; d) los salarios de los trabajadores no calificados han disminuido en relación con los de los trabajadores calificados; e) aunque la posibilidad de perder el empleo es grande, sólo una minoría decreciente está asegurada contra ese riesgo (BID, 2003b).

Distintas voces comienzan a alertar, ya iniciado el siglo XXI, y ante un escenario como el descrito, sobre la necesidad de que los desafíos mayores que enfrenta el futuro del desarrollo social en América Latina sean enfrentados de una nueva manera, tomando en cuenta tanto las lecciones aprendidas de las reformas promovidas en los años 80 y 90 como su limitada capacidad de cumplir con las promesas que ellas traían consigo. En ese marco, el mismo Banco Interamericano de Desarrollo tuvo recientemente en cuenta una serie de premisas para estructurar su propia estrategia futura de desarrollo social. Entre dichas premisas destacan algunas de gran importancia: a) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen raíces profundas en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural; b) las reformas en salud, educación y vivienda, necesitan resolver problemas pendientes de implementación; c) a pesar de los recientes progresos logrados en la acción social, los países continúan enfrentando el problema de tener soluciones sectoriales específicas, sólo parciales, para dar respuestas a problemas sociales complejos que tienen múltiples causas, interrelacionadas entre ellas y con consecuencias intergeneracionales; d) la exclusión social y los males sociales impiden el crecimiento económico como el bienestar social, necesitando de una acción concertada que tenga en cuenta dimensiones de género, etnicidad y raza, entre otras; y e) los territorios con población pobre y excluida requieren esfuerzos más integrados (BID, 2003a).

Enfatizando la diversidad étnico-cultural de América Latina, Moro (en este volumen) llama la atención sobre la existencia de 400 grupos lingüísticos en la región, remarcando que la población indígena alcanza cerca de un 8% de la población y la población negra, mestiza afrolatina y afrocaribeña representa casi un 30% de la población. Resaltar esta cuestión implica reconocer que suelen ser estos grupos sociales los más afectados en términos de condiciones de vida, en tanto confluyen en su situación altos niveles de pobreza y desigualdad, así como una marcada exclusión. Por su parte, Vera (en este volumen) explica que los peores resultados alcanzados en términos de pobreza y desigualdad por los grupos indígenas respecto a los no indígenas están fuertemente asociados a la dificultad de los primeros para generar ingresos en el mercado de trabajo. Estos aspectos, que enfatizan cuestiones como multiculturalidad y problemáticas que se potencian en el caso de minorías étnicas, llaman una vez más la atención sobre la necesidad de tener presente la heterogeneidad de América Latina, a partir de la cual la idea general de “problemas de la región” debe ser matizada, desagregada, refinada.

Dos interrogantes merecen ser destacadas aquí: ¿qué condiciones deben darse en América Latina para que se decidan, diseñen e implementen aquellas políticas sociales que puedan afrontar realmente (junto a otras políticas públicas), no solamente los problemas de la pobreza, sino también los núcleos duros de la desigualdad, la exclusión y los temas emergentes?, ¿están preparadas la conceptualización y la tecnología gerencial hoy disponible, para enfrentar los retos mayúsculos que le esperan a la región en su difícil tránsito hacia un desarrollo social, amplio e incluyente? Los trabajos que componen este libro se proponen, de diversas formas y seguramente de un modo parcial, afrontar estas preguntas.

La necesidad de políticas públicas que promuevan integración social

Entre los desafíos que se asocian al papel de las acciones públicas en el logro de mejores sociedades, uno de singular importancia lo representa el alcance mismo que los gobiernos latinoamericanos le dan, en su práctica real más que en sus discursos, a la política social. Como sugiere Repetto (en este volumen), durante los años recientes abundaron las intervenciones que centraban casi de modo exclusivo la atención en la lucha contra la pobreza, lo cual fomentó en muchos casos no sólo el aumento de las acciones a través de programas (en general de carácter focalizado) sino también la desconexión de ese tipo de intervención social con relación a prácticas de otras áreas estatales cuyas acciones se asociaban, de una manera u otra, a la calidad de vida de las poblaciones. El impacto en términos de ciudadanía de esta concepción fragmentada de lo social es sin duda importante.

Los aportes de Moro (en este volumen) tienden a resaltar precisamente una doble dimensión de la ciudadanía: por un lado, la dimensión formal que enmarca un *estatus* de igualdad; por el otro, la dimensión sustantiva, asociada a un pleno ejercicio de derechos y responsabilidades en el marco de una comunidad determinada. En este sentido, la multiplicidad de intervenciones focalizadas en la pobreza, si bien en ciertos casos ayudaron a resolver problemas específicos de grupos poblacionales, no lograron cerrar virtuosamente la histórica brecha latinoamericana entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva.

En consecuencia, el llamado de atención del autor sobre la necesidad de colocar en el centro de los desafíos de la región la construcción de una ciudadanía plena, que incorpore el carácter multicultural de muchas de las sociedades de la región, es un elemento de singular importancia de cara al futuro. Recuperar la dimensión cultural de la ciudadanía es también resaltar

la importancia que tiene, en la construcción de sociedades más integradas, el respeto a las diversas identidades que enriquecen la región. El desafío al respecto es sustantivo y mayor, toda vez que en América Latina, —nos dice el propio Moro—, la diversidad cultural ha estado fuertemente asociada a la negación del otro, dando lugar a múltiples expresiones de la exclusión.

Un aspecto que también comienza a surgir con fuerza en el debate latinoamericano sobre el desarrollo social, es la necesidad de articular de cierto modo virtuoso, las políticas económicas y las políticas sociales, en tanto no puede dársele a estas últimas toda la responsabilidad para enfrentar el crítico escenario social de la región. En ese marco de discusión se inscriben los aportes de Vera (en este volumen), quien encuadra su aproximación a la temática, centrando su atención en la educación. ¿Puede ésta lograr la doble y titánica tarea de cerrar las brechas de ciudadanía y generar inclusión social? Este campo de política social ha sido sin duda el que más expectativas ha generado en los últimos años, respecto a su potencial para enfrentar con éxito algunos de los principales problemas de la región. Desde el prisma de la calidad educativa, y tomando como eje la relación entre grupos indígenas y no indígenas, el autor analiza el impacto de aquélla en la brecha de ingresos de esos grupos, así como también se explora al interior del sistema educativo para entender el peso de ciertos factores (escolares y no escolares) en la calidad de la educación.

Analizando las diferencias de ingresos entre grupos indígenas y no indígenas (favorables al segundo grupo), Vera señala que existe un importante potencial para reducir esas brechas elevando las dotaciones de capital humano de la población indígena, particularmente los niveles de educación. Eso implica, entre otros aspectos y según el mismo autor, considerar la forma en que las sociedades latinoamericanas perciben la desigualdad y, podría plantearse, también el par inclusión-exclusión. Enfrentar estas cuestiones implica dilemas relevantes para las políticas públicas en general y para la gerencia social en particular.

Fortalecer una ciudadanía plural y generar inclusión social requieren de intervenciones públicas amplias y complejas. Es en este contexto que debe jerarquizarse el papel del valor público, en tanto un aspecto central para entender cuáles son los fines de la gestión estatal. Mezones (en este volumen) se encarga de resaltar que el objetivo central de la gestión de los directivos públicos debiese ser crear valor a través de sus decisiones y acciones (leáse, políticas públicas), de modo tal que aumente el bienestar colectivo. Ante tanto “malestar colectivo”, como el que afecta a América Latina, esta perspectiva nos ofrece un sugerente faro (no el único) para guiar las prácticas de gerencia social en el complejo escenario social de la región.

Otro de los faros que debiesen orientar las intervenciones en materia de gerencia social está asociado a la reconstrucción (y en ciertos casos a la construcción) de capacidades institucionales de gestión. Esto, en tanto emerge en la región una imperiosa necesidad de fomentar cierto tipo de coordinación de los esfuerzos públicos en materia social, coordinación destinada por sobre todo, a fomentar una virtuosa integralidad de acciones que permitan enfrentar con éxito los multidimensionales problemas sociales de América Latina. En esa línea, Repetto (en este volumen) remarca que la integralidad de las políticas sociales requiere ir más allá de identificar a éstas sólo con programas frente a la pobreza, en tanto es necesario recuperar una concepción y una práctica asociada a entender que educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica, empleo, son también componentes esenciales de la política social.

Una perspectiva amplia de las políticas sociales habrá de traducirse, entonces, en nuevos desafíos para la gerencia social, la cual deberá ser capaz de actuar al mismo tiempo en lo sectorial y en lo transversal, generando mecanismos de intervención, tanto especializados como generales. En ese sentido, los procesos tendientes a crear valor público y fomentar capacidades institucionales de gestión a través de la práctica de gerencia social

tienen entre otros un común denominador: requieren al mismo tiempo de la confluencia de técnica y política. Recursos importantes unos y otros, en sí mismo resultan condición necesaria pero no suficiente, si lo que se quiere es cambiar el orden de las cosas, lo cual implica, entre otras cuestiones, cambio de estructuras y cambios en el ambiente en que interactúan los actores del desarrollo social. De cara al futuro, habrá que incorporar también preguntas ligadas al cómo se enseña (y cómo se aprende) la gerencia social, lo cual remite también a la cuestión de cómo deben cambiar los comportamientos cuando se enfrentan nuevos problemas, o los viejos problemas se complejizan.

La importancia de un entorno político favorable

Lograr una provisión de bienes y servicios públicos que generen valor para la sociedad en su conjunto no resulta tarea fácil. Por el contrario, en tanto es, heterogéneo y complejo el ámbito de lo público, la posibilidad de generar acuerdos colectivos sobre qué es valioso y qué no lo es resulta siempre difícil de concretizar. En una línea argumentativa acorde a la cuestión, Mezones (en este volumen) resalta la relevancia que tienen los procesos democráticos representativos al crear las condiciones para que individuos con intereses e ideologías diversas (y en muchos casos en conflicto entre sí) puedan decidir colectivamente.

El poder de la política, nos dice el autor, se expresa en decisiones de carácter formal, pero también está asociada al modo en que se produce la interacción entre los múltiples involucrados en la esfera pública en general, y en cada campo de política pública en particular. Se trata de entender el rol del proceso político para canalizar y representar los diversos intereses de los individuos y grupos, dando el marco para que se exprese la tensión generada por la existencia de demandas que compiten entre sí.

Recuperar el papel del conflicto en los procesos tendientes a promover el desarrollo social es algo que enfatiza Repetto (en este volumen). Cuestionarse sobre quienes logran constituirse en actores relevantes de la escena pública, en particular en el campo de las políticas sociales, implica darle mucha importancia a la dotación de recursos estratégicos con que cuentan los diversos grupos y sectores, así como también a las características de la institucionalidad en la cual aquéllos interactúan. Dos aspectos de índole institucional son jerarquizados en el aporte del autor: por un lado, el reconocimiento de que la estructura de reglas de juego de un país es complejo y tiene como marco general las instituciones políticas, las cuales condicionan de modo importante a la institucionalidad propia de ciertos campos de gestión pública, por ejemplo, las políticas sociales; por el otro, la necesidad de entender la importancia que en el proceso y los resultados de política pública tienen tanto las instituciones formales como las informales.

Explorando las dificultades que existen para enfrentar los graves problemas sociales que afectan a América Latina, Nun remarca... "como no podía ser de otro modo, el gran tema siguen siendo la política y las relaciones de poder" (2001:294). Esto conduce a resaltar el hecho de que una concepción más amplia del desarrollo social, que enfrente realmente los temas de desigualdad, exclusión y problemas emergentes (además de los de pobreza), habrá de requerir —se quiera o no—, una redefinición del mapa de actores públicos así como una nueva institucionalidad pública. Carrillo Flórez es concluyente al respecto: "La política social no puede continuar en su condición lamentable de un simple apéndice de la política económica. Y aunque hoy es evidente que la política social es consustancial a la democracia, no se lucha sólo contra la desigualdad con políticas sociales, sino afectando los equilibrios de poder y las reglas de juego".

La participación política emerge así como uno de los principales mecanismos (seguramente no el único) para avanzar en el difícil camino de expandir las fronteras del desarrollo social, de

forma tal de enfrentar las causas de los principales problemas que afectan a la región. El potencial de la deliberación política que emerge de las aproximaciones en torno al valor público requiere de actores con poder para transformar la deliberación democrática en políticas públicas democráticas sustentadas en marcos jurídicos que sean algo más que mera “letra escrita” (es decir, que realmente promuevan una ciudadanía integral). En ese marco, es importante acompañar a Moro (en este volumen) cuando reconoce dos tendencias recientes, ligadas de cierto modo entre sí: por un lado, el creciente peso político que han ido adquiriendo algunos movimientos sociales que canalizan demandas indígenas históricamente postergadas; por el otro, los avances que se han ido registrando en la región, en el plano jurídico-formal a los efectos de reconocer derechos antes negados a las colectividades indígenas. Aún así, es evidente que en América Latina se está lejos de llegar a una conformación plena de Estados multiculturales que, como el mismo autor llama la atención, implica tres aspectos de difícil concreción en la región: un Estado para todos, el reconocimiento de la historia y el reemplazo de políticas aislacionistas y excluyentes por políticas de reconocimiento.

Los nuevos desafíos de la gerencia social

Considerando la magnitud y características de los problemas sociales que afectan a los países latinoamericanos, es pertinente explorar cuáles son algunos desafíos que tiene por delante la gerencia social. Si bien es cierto que aquellos problemas ya existían a mediados de los años 90, momento en que comenzó a cobrar auge la gerencia social como modalidad de intervención nutrida de conceptos y herramientas multidisciplinarios, cierto es también que la lectura que se hizo entonces de los mismos privilegió la temática de la pobreza (en el plano del diagnóstico) y la acción focalizada a través de programas (en el plano de la intervención pública). La gerencia social, por ende, deberá a su

vez transitar el complejo camino asociado a repensar cuál es el alcance y el contenido del desarrollo social y, fundamental, también deberá repensarse a sí misma de cara a los desafíos del futuro.

Un primer aspecto que deberá enfrentar la gerencia social está asociado a fomentar lo que Mezones (en este volumen) denomina la cadena de generación de valor público, entendida como una cadena virtuosa que establece relaciones causales entre las tareas cotidianas de las organizaciones involucradas y las finalidades últimas de la acción gubernamental. Esto implica reconocer la importancia, tanto del espacio interno de las organizaciones que gestionan lo social, como el entorno externo, en el cual se materializa cierto tipo de respuestas al qué y al para qué de la gestión pública. No está de más reconocer, junto al autor, que “medir” el valor público no constituye una tarea fácil y representa todavía algo de asignatura pendiente para los recientes esfuerzos de mejorar el instrumental de monitoreo y evaluación. La complejidad aumenta —nos dice Mezones— cuando desagregamos el amplio mapa de los programas sociales, toda vez que las diferentes variantes de los mismos (asociada a la naturaleza de las tareas y la interacción con los destinatarios) generan desafíos diversos al común objetivo de crear valor público, por ejemplo, a través del ejercicio de la gerencia social. De esto resulta, para la gerencia social y según el aporte de Contreras (en este volumen), la necesidad de llevar adelante una gestión estratégica, adaptable a los cambios, que sea pro-activa y posea capacidad para fomentar ámbitos y técnicas de negociación, además de posibilidades de promover articulación entre múltiples actores, organizaciones e instituciones.

En otro plano, debe también destacarse el desafío que Moro (en este volumen) plantea para la gerencia social en el actual escenario social latinoamericano: posicionarse interculturalmente, en tanto el espacio en que se desarrolla la misma es un espacio polifónico de voces diversas, que requieren ser escuchadas, recuperadas y también interpretadas. Esas voces no son, obviamente,

sólo voces excluidas. Son también grupos sociales sin los recursos básicos de poder que les permita participar de un modo activo (y no meramente declarativo) en los momentos cruciales de la gestión de lo social, esas etapas donde se caracterizan las causas del problema, se seleccionan las opciones de acción, se diseña la intervención y se la lleva a la práctica.

Complementaria a esta preocupación, Repetto (en este volumen) resalta que la redistribución del poder es una condición fundamental para producir realmente cambios en el modo y el alcance de las acciones destinadas a hacer frente a los principales problemas sociales de la región. En tal sentido, es evidente que la gerencia social no podrá escapar de la lucha política por el poder (donde el recurso técnico es un elemento muy importante), al menos en lo que se refiere a aquellas disputas que enmarcan la dinámica de políticas, programas y proyectos sociales.

Es así que los dilemas de política pública que remarca Vera (en este volumen), también nutren la canasta de desafíos de la gerencia social latinoamericana, de cara a las próximas décadas. Tal como lo señala el autor, muchas problemáticas asociadas por ejemplo, a la calidad educativa y su vínculo con la educación intercultural bilingüe, que deberán afrontarse con acciones públicas concretas, requieren de una gerencia social capaz de superar múltiples restricciones. La necesidad de promover coherencia programática, el vínculo entre los tomadores de decisión y los proveedores del servicio educativo, la definición del modelo de provisión, la toma de decisiones informadas, son sólo algunos ejemplos de cuestiones a resolver, no sólo en este campo particular de intervención, sino en el conjunto de acciones destinadas a promover desarrollo social. Para ello, una gerencia social que se proponga realmente ayudar a resolver estos aspectos problemáticos, deberá ayudar a promover condiciones organizacionales y políticas, a la vez que culturales y fiscales, si quiere generar intervenciones factibles y capaces de alcanzar dosis importantes del siempre escurridizo valor público.

Si todos estos forman parte de los desafíos del ambiente en que se desenvuelve la gerencia social, uno en particular lo cruza de modo transversal. Y se refiere concretamente a los gerentes sociales. Es Contreras (en este volumen) quien con mayor fuerza enfatiza la necesidad de prestarle atención al modo en que mujeres y hombres reales realzan sus potenciales dotes de liderazgo para promover cambios organizacionales que faciliten el camino hacia un mejor desarrollo social. El autor sostiene que para lograr en América Latina la existencia de gerentes sociales capaces de semejante tarea, deben promoverse estrategias de aprendizaje de corte transformativo que fomenten procesos de cambio social. No obstante, una capacitación transformacional en el ámbito de la gerencia social es doblemente compleja: tanto por las características de los sujetos a capacitar (adultos que ya poseen experiencia gerencial) como por la complejidad misma de la temática a abordar.

Remarcando que aprender es un proceso y no un producto, y que aprender no es una actividad sólo cognitiva sino también emotiva y corporal, Contreras llama la atención a todos quienes de una forma u otra tienen alguna responsabilidad en la enseñanza de gerencia social: interesa igualmente el *cómo* enseñar y el *qué* enseñar. Mientras algunos de los elementos antes presentados se asocian a qué debería enfatizarse en la enseñanza de gerencia social, este autor destaca una serie de aspectos del *cómo*, los cuales se vinculan, en tanto desafío, a la necesidad de desarrollar procesos pedagógicos que nos permitan revisar supuestos, identificar qué y cómo pensamos, qué paradigmas gobiernan nuestras acciones y cómo se puede proceder a una revisión de las mismas. Esto conduce al autor a resaltar la importancia de que los gerentes sociales desarrollen cinco marcos mentales fundamentales: el reflexivo, el analítico, el de ámbito mundial, el colaborativo y el de la acción.

Es momento de invitarlos a la lectura de los trabajos que siguen, todos los cuales se vieron enriquecidos por los valiosos comentarios de una serie de colegas expertos en las respectivas materias, lo cual requiere de un cálido agradecimiento para todos ellos en general y para Jacint Jordana en particular, por su laboriosa tarea de revisar críticamente el conjunto de los materiales del libro. Es momento también de compartir ideas, argumentos, emociones, algunas certezas y múltiples dudas. Al fin de cuentas, de todo eso está hecho el complejo camino del desarrollo social en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (2003a).

Hacia un desarrollo sostenible y equitativo. BID, Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003b).

IPES 2004: Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina. BID, Washington D.C.

Banco Mundial (2004).

Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Resumen Ejecutivo. Washington D.C.

Carrillo Flórez, Fernando (2004).

“Reforma política contra la desigualdad”, en Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (eds.) *¿Democracia con desigualdad?*. BID/Unión Europea, Bogotá.

CEPAL (2004).

Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL, Santiago de Chile.

Franco, Rolando (2002).

“Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina*, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.

Hardy, Clarisa (2004).

“Sociedades latinoamericanas y políticas sociales”, en Hardy, Clarisa (ed.) *Equidad y protección social*, LOM, Santiago de Chile.

Marulanda, Nohra Rey de y Guzmán, Julio (2003).

Inequidad, desarrollo humano y política social: Importancia de las “Condiciones iniciales”, Documento de trabajo I-51, INDES, Washington D.C.

Marulanda, Nohra Rey de y Molina, Carlos Gerardo (2004).

La gerencia social INDES, mimeo, INDES, Washington D.C.

Minujin, Alberto (1998).

“Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (eds.) *Todos entran*, Santillana, Bogotá.

Mokate, Karen y Saavedra, José Jorge (2005).

Gerencia social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales, mimeo, INDES, Washington D.C.

Nun, José (2001).

Marginalidad y exclusión social, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Ocampo, José Antonio y Uthoff, Andras (2002).

“Retomar la agenda del desarrollo”, en Solana, Fernando (coord.) *América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Perry, Guillermo (2000).

“Prólogo a las actas del taller sobre pobreza y exclusión social en América Latina”, en Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; y Davis, Shelton (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.

Repetto, Fabián (2004).

Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales, documento elaborado para el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre.

Capítulo 1

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ALGUNAS REFERENCIAS PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA

FABIÁN REPETTO

INTRODUCCIÓN

La situación social de América Latina en los inicios del siglo XXI, caracterizada por una marcada desigualdad, muy altos niveles de pobreza (en sus múltiples dimensiones) y crecientes grados de vulnerabilidad y exclusión, da cuenta de que los problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes de la región requieren intervenciones públicas integrales. Y es precisamente esa necesidad de acciones estatales integrales, lo que deriva en la necesidad de la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población, aún cuando no se altere el marco de la clásica organización sectorial del Estado.

La coordinación se constituye así en un requisito del *cómo* diseñar e implementar la política social, más allá de que no logre por sí misma responder a la sustancia del *para qué* de las intervenciones estatales ante los aspectos fundamentales de la nueva “cuestión social” latinoamericana. En pocas palabras, la coordinación (particularmente la que fomenta intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero se constituye en un requerimiento necesario para mejorar las sociedades de los diversos países que la componen.

Si bien, los graves problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas entre las políticas económicas y sociales, en tanto las primeras tienen una incidencia directa en el bienestar de la población, este trabajo y tal lo indicado, se concentrará en los desafíos asociados a la necesidad de coordinar, a favor de la integralidad, las políticas sociales y sus expresiones programáticas. Éstas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.

Aún cuando los esfuerzos por lograr la coordinación de la política social así entendida, tienen una historia breve en la región, latinoamericana, ya se está en condiciones de ponderar desde un cierto prisma analítico algunas de sus experiencias más sobresalientes, en tanto camino necesario no sólo para ponderar la riqueza conceptual del enfoque teórico, sino también para comenzar a evaluar, de modo realista, las posibilidades concretas de generar acciones estatales más integrales, dentro del amplio y complejo campo de los programas y las políticas sociales. En las páginas siguientes me habré de concentrar en un aspecto puntual de los procesos de coordinación en materia social: su dimensión política.¹ Esto implica, en pocas palabras y entre otras, cuestiones tales como relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad

¹ Esta elección analítica no significa negar la importancia del gerenciamiento de la coordinación, toda vez que la misma constituye una condición necesaria (mas no suficiente) para que objetivos de políticas, combinación de voluntades, recursos y esfuerzos de múltiples actores/organizaciones, y resultados en términos de impactos, se articulen positivamente.

de los protagonistas para no establecer —y cumplir— acuerdos, estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas. Así, actores de política pública y reglas de juego, serán las coordenadas analíticas fundamentales para explorar la dimensión política de la coordinación (o descoordinación) de las intervenciones sociales en América Latina, lo cual no significa, claro está, que todo actor y toda regla de juego tenga el mismo potencial explicativo en este campo particular de intervención estatal.

En síntesis, la hipótesis de este trabajo puede resumirse del siguiente modo: *los procesos tendientes a promover la coordinación pro-integralidad de las intervenciones estatales en materia de programas y políticas sociales (así como su alcance), están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal (política en general y social en particular) como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social.* La aproximación a la exploración de cuáles características y cuáles rasgos, será materia de este trabajo.

Luego de esta introducción, se avanza con lo que será la sección fundamental del trabajo, relacionada con el abordaje de una serie de coordenadas analíticas, en la cual se enfatiza la cuestión de los actores que pueden “jugar el juego de la coordinación”, así como también se aborda la dimensión institucional de dicha interacción estratégica, “aterrizando” la reflexión al campo de lo social. Se busca, de este modo, establecer algunas bases de un marco analítico asociado a la dimensión político-institucional de las políticas públicas, aún en construcción y que requiere ser revisado a la luz de experiencias prácticas.

En la segunda sección y tomando en consideración que la fórmula de la Autoridad Social ha sido el mecanismo más utilizado en los últimos años en la experiencia de América Latina para intentar coordinar organizaciones y recursos en el campo de las intervenciones sociales del nivel central de gobierno, aquí se

realizará una primera exploración empírica (sin duda provisoria) desde la aproximación teórica presentada. Para ello, se tomarán en cuenta referencias concretas de la trayectoria reciente de seis países de la región en materia de conformación de algún tipo de Autoridad Social, tales los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú. Aunque los acentos de cada experiencia en el intento de construir una institucionalidad social pro-coordinación, tanto a nivel de programas como de políticas, sean diferentes, distintos aspectos de estas trayectorias ayudan a resaltar el papel de la dimensión política en cuanto a facilitar u obstaculizar intervenciones integrales, sostenibles en el tiempo, en materia social.

Finalmente, tomando en consideración la perspectiva analítica adoptada y aprendiendo de las experiencias de los casos nacionales explorados, se concluye resaltando algunos aspectos importantes de índole política que deberían ser tomadas en consideración en todas aquellas experiencias nacionales que se propongan, en tanto objetivo fundamental, lograr una real y apropiada coordinación de programas y/o políticas sociales que conduzca a intervenciones integrales ante los problemas sociales, en general asociado a causas multidimensionales.

1. ESBOZO DE UN MARCO ANALÍTICO PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA ESFERA PÚBLICA

1.1 ¿QUÉ IMPLICA COORDINAR DE MODO POSITIVO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Entiendo por “coordinar”, el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales

los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación le llamaré aquí, dándole una valoración positiva, “coordinación pro-integralidad”.²

Se requiere una breve aclaración en torno a “lo público” y al alcance que aquí le daré al concepto. Reconocida es la discusión que en los últimos años ha suscitado la pregunta acerca de ¿qué es lo público?, sobre todo en etapas como la presente, donde se rompió aquella concepción que lo identificaba, sin más, con lo estatal. Aquí lo utilizaré fuertemente asociado al ámbito de influencia de la política en general y de las políticas pública en particular, entendiendo que estas últimas son *públicas* porque afectan a la colectividad y son resultado de la disputa de intereses procesada políticamente, donde intervienen múltiples actores, no sólo gubernamentales.³

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática pública tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental, mas no exclusivo, el definir prioridades (Garnier, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de

² Subyace por ende la idea de que la coordinación no es un fin en sí mismo, existiendo el peligro de que una excesiva coordinación pudiese derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

³ Agradezco este señalamiento a Analía Minteguiaga, quien se encargó de remarcar con énfasis la necesidad de evitar ambigüedades en el análisis de lo “público”.

decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas públicas (tanto al interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical, como de prácticas horizontales.⁴ Para que la coordinación (potencialmente) funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas, sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común, de modo tal que haya expectativas compartidas de generar interacciones que podrían llegar a ser de “suma positiva”. Al decir de Echebarría: “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen” (2001: 8-9).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades), es tener parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto a los cuales los actores deciden ponerse de acuer-

⁴ “La coordinación puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica)” (Echebarría, 2001:8).

⁵ La obra de Axelrod (1984, 2004) concentra la atención en un aspecto cercano pero no exactamente igual a la coordinación: la cooperación.

do. En esta búsqueda de resultados, son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación, como la capacidad de generar a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos, por ejemplo, en materia social (Garnier, 2000). Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación pro-integralidad. Al referirse a la temática, Axelrod señala: “Una norma existe en una determinada situación social, en la medida en que los individuos actúan usualmente de una cierta manera y, frecuentemente son castigados cuando se ve que no actúan de esa manera” (2004:66).⁵

La relación entre los actores políticos constituidos y quienes bregan por serlo⁶ opera dentro de ciertos marcos institucionales (Scharpf, 1997; Ostrom *et al*, 2001). Pero no se trata de interacciones líneales o parceladas, sino de juegos estratégicos continuos y entrelazados con otros juegos de política pública (Tsebelis,

Algunos colegas, en especial Jacint Jordana (comunicación personal), han sugerido que este trabajo debiese poner más el acento en los temas de cooperación que en los de coordinación. Esto, en tanto la “cooperación” representaría a la vez, un acto y una actitud favorable por parte de los involucrados para alcanzar ciertos objetivos, mientras que la “coordinación” implicaría una connotación más técnica. No avanzaré en esta ocasión en la línea de esta sugerencia, al entender que la mirada que presento sobre la lógica de acción política da cuenta de actores no interesados *per se* en aunar esfuerzos, intereses y recursos, razón por la cual la cuestión de la actitud es entendida aquí como una actitud en principio egoísta y no favorable a sumar esfuerzos, que sólo habría de transformarse, dadas ciertas reglas de juego de coordinación pro-integralidad. Obviamente, no es un tema agotado, sino un camino sinuoso por los vericuetos de la teoría.

⁶ En este ejercicio conflictivo del poder, muchos individuos y grupos no logran conformarse en actores políticos, en lo fundamental porque no poseen la dotación de recursos mínimamente requerida para ganar un lugar en el juego político en que están involucrados (cuando los recursos que se tienen para participar son escasos o están muy devaluados, no habrá interés de los socios potenciales de articular esfuerzos en conjunto).

1990), que se redefinen permanentemente por causas diversas, tendencialmente asociadas a dos aspectos: a) cambios en los contextos institucionales (a veces por factores exógenos a los actores, a veces por la acción voluntaria o involuntaria de los mismos); y b) cambio en los intereses e ideologías/percepciones de los involucrados (a veces por transformaciones en el ambiente normativo formal e informal, a veces como resultado de situaciones particulares que afectan a los actores, por ejemplo, aprendizaje).

1.2 ACERCA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ¿COORDINACIÓN? EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS⁷

Los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados (lo cual sí constituye una condición necesaria). También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el “juego de la coordinación” deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes para los que deben generar, con sus decisiones y acciones, prácticas pro-coordinación. Reducir de modo significativo la brecha entre la regla formal y la regla informal (sin por eso afectar el potencial de flexibilidad e innovación que suelen tener las normas no escritas) se constituye así en uno de los requisitos más necesarios en cualquier proyecto de cambio institucional que tienda a favorecer la coordinación en el espacio público.

Al decir de Subirats y Gomá (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo. De las múltiples aproximaciones al concepto de “institución”, cabe optar

⁷ Respaldo este punto en Repetto (2004).

básicamente por la propuesta por North (1993), cuando éste interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, organizaciones y gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores.⁸

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba, etc. (Repetto, 2000). La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos.⁹ Expresado

⁸ Esta perspectiva, que emerge de una cosmovisión económica, contiene sin embargo elementos comunes a otros enfoques institucionales. Otras referencias insoslayables sobre esta temática, de gran auge en la economía, la ciencia política y la sociología en tiempos recientes, resultan ser March y Olsen (1989), Hall (1993), Hall y Taylor (1996); Peters (1999). Para una observación panorámica de diversas perspectivas institucionales, cfr. Vergara (2001) y Lardone (2002).

⁹ Schedler (1998) destaca cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término “institución”: a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades.

de otra manera, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias (Fox, 1993).

No toda regla, rutina o norma (más allá de su grado de formalidad o informalidad) incide del mismo modo, por lo que cabe reconocer también a las instituciones según su nivel de dominio y su papel en términos de relaciones de poder (Acuña y Tommasi, 1999). En este marco, debe interpretarse a las instituciones “como reglas que apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como de conflictos distributivos. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando, de esta forma, comportamiento en una dirección resultante en equilibrios” (Acuña y Repetto, 2001:15). Es de destacar que las reglas y su contenido en la vida real son políticamente contingentes en relación con procesos anclados históricamente y que no necesariamente respetan clasificaciones lógicas de formalidad o informalidad o, como señalan Klijn *et al* (1995), algunas de las reglas son conocidas por los actores participantes y se usan a conciencia y otras se siguen inconscientemente (pero no por eso son menos obligatorias). El incumplimiento, ya sea de unas u otras, afecta las relaciones entre los actores y puede generar bloqueos en la interacción, en tanto se debilita uno de los factores fundamentales y habitualmente más escasos del vínculo (institucionalizado o no) entre los actores de política pública: la confianza.

Es evidente que el entramado institucional general, que enmarca la gestión de lo público en un país determinado, ejerce fuertes condicionamientos sobre las reglas de juego, de campos específicos de políticas públicas. Así, una cierta institucionalidad, por ejemplo, la que opera al interior y en el entorno de los ámbitos de la coordinación de programas y/o políticas sociales, si busca realmente ser apropiada al objetivo de una coordinación

pro-integralidad, tendrá la enorme tarea de facilitar formas más o menos cooperativas de intercambio a través del tiempo, de modo tal que se posibiliten compromisos creíbles y que den como resultado bajos costos de transacción. Una enseñanza que deriva de aquí, es que debe evitarse la tentación de la ingeniería institucional formal de regular todas las interacciones posibles, debiéndose prestar mucha atención a las reglas no escritas. Esto, en tanto los actores del sistema político en general y de áreas concretas de gestión pública en particular, despliegan sus estrategias atendiendo al entramado institucional como un todo.

1.3 LA INCIDENCIA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender la coordinación en el ámbito de lo público, en particular aquella capaz de generar intervenciones integrales, es importante reconocer que el margen en los límites de factibilidad para lograrla, así como las posibilidades de elegir entre opciones de qué tipo de coordinación, son resultado de los procesos políticos domésticos (obviamente condicionados por el contexto internacional y la dinámica macroeconómica). Resaltar el papel de la política es entenderla como un proceso de inclusión/exclusión en el cual se constituye la agenda pública (representando ciertos intereses e ideologías sobre otros), y se deciden, implementan y evalúan las políticas públicas, algunas de las cuales (por ejemplo las sociales) tienen una influencia débil sobre el marco político más general. Esta jerarquización de la política se asocia al modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder y ciertas reglas de juego.

Por ende, la política de las políticas públicas (entre ellas las sociales) está fuertemente asociada al proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos. En tal sentido, el proceso político es

resultado de la articulación de las diversas estrategias desplegadas por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, ideologías y recursos.¹⁰

En una línea teórica similar, Tommasi y Spiller (2000) resaltan la necesidad de comprender la estructura de *governance* de un país para entender prácticas concretas en ámbitos específicos de la gestión pública. La interpretan como los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignación de autoridad) mediante el cual se estructuran los intercambios a futuro, lo cual resulta muy importante en tanto en la interacción política resulta imposible establecer “contratos completos”. Esto genera altas dosis de incertidumbre en materia de institucionalidad política, lo cual suele manifestarse en términos de discrecionalidad y de inestabilidad, factores que en general afectan negativamente los procesos que buscan generar coordinación de políticas públicas con perspectiva de mediano y largo plazo.

Centrando la atención en los elementos políticos concretos que afectan la coordinación, Faría señala: “Está de más insistir en la importancia que tienen en cualquier área los mecanismos de articulación y coordinación de políticas. Esa importancia, sin embargo, aumenta en función de algunos factores como los siguientes: tamaño y heterogeneidad del país; complejidad y dife-

¹⁰ Estas preliminares aproximaciones al modo en que “la política” influye sobre “las políticas” están respaldadas en Acuña y Repetto (2001).

renciación institucional del aparato estatal o público responsable de las políticas; volumen y complejidad de los recursos financieros en juego; formas de organización estatal (democracias o dictaduras, monarquías constitucionales, presidencialismo de coalición, regímenes parlamentarios, presidencialismo bipartidario, etc.) y las modalidades prevaletentes de la oferta de servicios públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, liberal filantrópica, liberal de mercado, etc.). Estos factores, a su vez, inciden en la definición de los principales problemas de articulación y coordinación de políticas y, por ende, en las posibles soluciones” (2003:23). A este listado se le debe adicionar la organización territorial del Estado, en términos de si se trata de un sistema federal, uno unitario u otra fórmula mixta, en tanto este aspecto incidirá fuertemente sobre las relaciones intergubernamentales no sólo en el plano vertical sino también en el plano horizontal de las organizaciones del nivel central.¹¹

Como un elemento adicional a destacar en estas notas en torno a la institucionalidad política “aterizadas” al escenario latinoamericano, conviene acompañar a Carrillo Flórez, cuando afirma: “Los poderes fácticos que crean instituciones informales han crecido desmesuradamente(...). Los grupos económicos, los medios de comunicación, el clientelismo y la discriminación son ejemplos de institucionalidad informal en América Latina que pueden volverse incompatibles con el estado democrático de derecho y la economía de mercado. Esta informalidad ha tratado de controlar el poder político, estimular el corporativismo, la captura de rentas y con ello deteriorar la confianza en las instituciones” (2004:321). Si algo resalta en particular de esta afirmación, es el reconocimiento de que la institucionalidad política no constituye una abstracción, sino que representa un terreno poblado de individuos y grupos que pugnan, al mismo tiempo, tanto por

¹¹ Jordana (2001, 2002) presenta una serie de reflexiones analíticas y experiencias prácticas relevantes para entender las relaciones intergubernamentales en América Latina.

favorecerse de las reglas existentes como por cambiar aquellas que les afectan negativamente.

1.4 NOTAS SOBRE LOS POTENCIALES PROTAGONISTAS DE LA ¿COORDINACIÓN? DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Adquirir protagonismo real y concreto en la gestión pública, por ejemplo, para participar activamente en la coordinación de políticas públicas estratégicas, requiere de dotaciones importantes de poder. Por ende, la clave está en aquellos recursos que otorgan relativas dosis de poder a individuos o colectivos. Intereses (sean interpretados éstos de modo subjetivo u objetivo) e ideología, no constituyen por sí mismos fuentes de poder aún cuando le otorgan identidad propia a los diversos involucrados en el espacio público, sino que serán una serie de recursos (y las dotaciones que se tenga de ellos) los que pueden facilitar la materialización de intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las acciones estatales, por ejemplo, programas y políticas sociales.

No existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes. Es posible, no obstante, avanzar en una aproximación con base en cuatro aspectos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico.¹² Se trata de recursos (en términos de capacidades) con los

¹² Este tema ya lo he abordado en distintas oportunidades (Repetto, 2000, 2002). En esta ocasión se articula dicha perspectiva con los aportes de Coppedge (2001) cuando destaca cierto tipo de recursos que poseen lo que él denomina los actores estratégicos: cargos públicos; ideas e información; factores de producción; fuerza violenta; grupos de activistas; y autoridad moral. De Mann (1997) se resalta lo político, lo económico y lo ideológico como tres de las principales fuentes de poder social. Asimismo, Alonso (2001) remarca en una línea bastante similar a la aquí presentada cuatro tipo de recursos que movilizan los actores en sus interacciones: i) *recursos estructural-económicos* (dirigidos al conjunto de relaciones que el actor establece con otros actores a partir de su poder de mercado o situación estructural); ii) *recursos organizacionales* (recursos

cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión:

- ❖ *Recursos políticos* (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- ❖ *Recursos económicos* (presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- ❖ *Recursos administrativos* (mandato legal; organización; información; expertise técnica; capacidad para descifrar el contexto);
- ❖ *Recursos ideológicos* (ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo).

Los espacios de coordinación suelen operar, en la práctica, como redes políticas muy complejas. Según el peso relativo de cada actor con base en la dotación con que cuenta de estos recursos de poder recién presentados, será la capacidad política acotada de un actor individual o colectivo, la cual será utilizada para negociar o para ejercer acciones de veto en dichos ámbitos de interacción.¹³ Debe indicarse, sin embargo, que la interacción política en el espacio público ligada a la disputa/articulación de intereses e ideologías no suele darse entre actores aislados de su

que permiten construir acción colectiva por parte de los actores, y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relación con las agencias estatales; iii) *recursos político-institucionales* (marco legal que define la estructura de oportunidades que disponen los distintos actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política: reglas, instituciones y prácticas que funcionan como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales (ej. lobby); y iv) *recursos de información* (fluidez en el flujo informativo entre los actores).

¹³ Para un análisis sobre los “actores de veto”, ver Tsebelis (1998).

entorno, sino que se da por lo general a través de coaliciones políticas en las cuales participan esos involucrados. Suelen ser estas conformaciones, cuyo cemento son precisamente los intereses y/o las ideologías en común,¹⁴ las que permiten que se potencien los recursos que cada actor o involucrado en los espacios de coordinación posee por sí mismo y que, en forma individual, no le permite actuar activamente en aquellos ámbitos de lo público donde más desean o necesitan participar. Son las coaliciones las que, agregando múltiples recursos (aportados por múltiples jugadores que incluso no participan de modo directo en el “juego de la coordinación”), generan sinergias importantes, aun con sus propios conflictos internos, dando lugar a capacidades políticas agregadas, que implican algo diferente a la sumatoria de las capacidades políticas acotadas de los miembros de la coalición.¹⁵

¹⁴ Según Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y respecto a los sistemas de creencias, cada coalición está organizada en una estructura jerárquica tripartita: a) en el nivel más elevado, el núcleo del sistema de creencias incluye bases ontológicas y creencias normativas, como por ejemplo, la evaluación de la libertad individual frente a la equidad social, el cual opera diagonal a todas las demás áreas; b) en otro nivel, el núcleo de creencias políticas, el cual representa las garantías básicas normativas de las coaliciones y las percepciones causales que se pueden encontrar a través de un subsistema, siendo según los autores el más importante a considerar, pues representa las normativas básicas y las garantías empíricas en el área de especialización de una política de élites; y c) por último, se encuentran aspectos secundarios del sistema de creencias, los cuales contienen una serie de creencias concernientes a la seriedad del problema, al diseño de instituciones específicas, preferencias políticas a la luz de regulaciones deseables o presupuestarias, y las evaluaciones de desenvolvimiento de los actores.

¹⁵ La literatura sobre coaliciones puede muy bien complementarse con la discusión de redes de políticas públicas, en tanto en esta aproximación se jerarquiza el papel que tienen los actores y sus interacciones. Para un “estado del arte” actualizado sobre esta cuestión, ver Zurbruggen (2003).

Las coaliciones políticas que operan desde “adentro” pero también en la frontera con el “afuera” de los ámbitos destinados a la coordinación, son interpretadas aquí del siguiente modo: i) una conformación más o menos estable entre individuos y/o grupos de esferas diversas (Estado, régimen político, sociedad, mercado, sistema internacional) que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder; ii) que tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas; y iii) que lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común. Los participantes de las coaliciones son jugadores estratégicos, razón por la cual toman múltiples decisiones (entre otras la de permanecer o no en la coalición, y en caso de hacerlo, de qué forma y con qué intensidad), guiados por sus intereses e ideologías pero también evaluando lo que buscan como objetivos los otros involucrados en la temática pública en cuestión (formen o no parte de la coalición). En ese sentido, un aspecto clave para entender el rol de las coaliciones está asociado al modo en que los involucrados calculan y perciben subjetivamente sus recursos propios y también los ajenos (Klijn *et al*, 1995). Ratificando este argumento, Sabatier y Jenkins-Smith (1999) señalan que los actores de las coaliciones actúan restringidos por amplios prejuicios y limitaciones, sea por factores de tiempo, de cultura o de información limitada.

Debe tenerse presente que el tipo de coordinación que aquí se propone analizar, concentrado en lo que sucede con las intervenciones sociales del Poder Ejecutivo de la estructura estatal central, implica centrar el foco de atención en la dinámica que acontece al interior de dicha instancia. Allí, más allá de los discursos públicos que resaltan la coherencia de enfoques, perspectivas y estrategias de un gobierno (al fin de cuentas un conjunto de mujeres y hombres con responsabilidad de administrar el Estado durante un cierto período de tiempo), muchas veces suceden otras cosas. Y es que en la práctica lo que predomina es la

multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar coordinación pro-integralidad, que sean sólidas y que actúen con un horizonte de largo plazo, es decir, que vayan más allá de acuerdos tácticos coyunturales.

Sabido es que el Estado (en este caso, particularmente el Poder Ejecutivo), en tanto expresión materializada de una relación social enmarcada históricamente, es heterogéneo a su interior. Y tal diferenciación se expresa de modo muy claro en las pujas y diferencias de criterios en los espacios que al interior del aparato estatal se crean con el declarado objetivo de coordinar campos o ámbitos de gestión pública concretos, tal el caso de la problemática social. Indicado esto, no debe sorprender entonces, que cada uno de los “jugadores” del “juego de la coordinación” utilice los recursos con que cuenta y las reglas de juego a su alcance (provengan ambos aspectos de la misma dinámica intra-estatal o del entorno socioeconómico y/o internacional) a efectos de hacer primar sus intereses e ideologías particulares. En pocas palabras, coordinar no suele ser por lo general un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales.

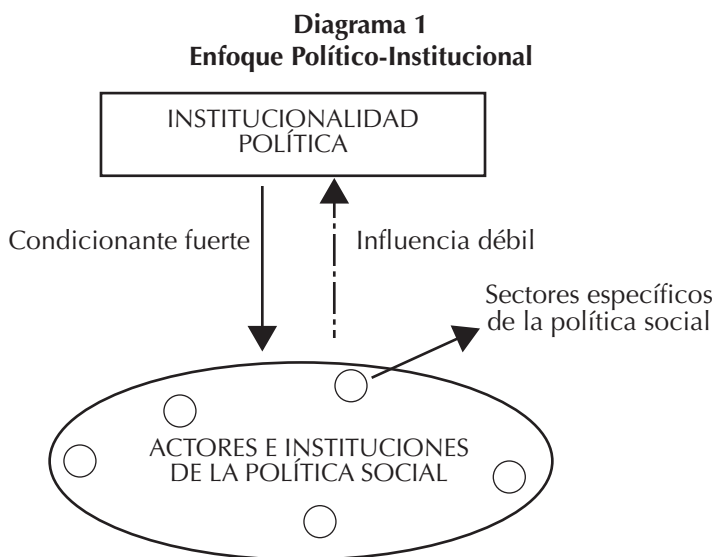
Una clave interpretativa para entender la dinámica de la coordinación intra-estatal, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o de otro modo, ¿qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A modo de ejemplo, privilegiar la agenda social podría

ser visualizado, por algunos funcionarios políticos de otras áreas claves del accionar estatal, como un potencial debilitamiento de sus agendas específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes, cuya resolución no estará dada solamente por lo que sucede en el plano interno del Estado sino en el modo en que sus actores establecen coaliciones con actores de la sociedad, el mercado y el ámbito internacional.

Otra perspectiva sobre el mismo problema: Los ámbitos destinados a promover coordinación (incluyendo por supuesto las instancias intra-estatales) se caracterizan, por definición y tal lo indicado, por nuclear a numerosos agentes, lo cual torna muy compleja la negociación de los acuerdos. En esta línea, Shepsle se refiere a la discrecionalidad *ex post*, en tanto en ámbitos complejos (y el campo de las políticas sociales sin duda lo es) resulta casi imposible eliminar dicha discrecionalidad “ya sea porque es inútil pretender prever cada margen de posibilidad (con lo cual los acuerdos resultan contratos inevitablemente incompletos, en el mejor de los casos) o debido a que existen dificultades para supervisar su cumplimiento. Por una o por otra razón, cuando se anticipa el ejercicio de la discrecionalidad, los acuerdos pueden fracasar desde su concepción” (2003:286). Un complemento analítico adicional al respecto lo representa el aporte de North (1998) cuando éste referencia, bajo el concepto de “costos de transacción”, la dificultad de lograr la materialización de los pagos en procesos políticos donde prima la interacción estratégica. Esto, bajo el supuesto de que la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y los acuerdos se cumplen imperfectamente debido a la dificultad de controlar lo que sucederá en futuras interacciones.

1.5 ASPECTOS QUE AYUDAN A FOMENTAR LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se esboza a continuación un diagrama de síntesis del enfoque hasta aquí desarrollado, donde se presentan los principales aspectos y elementos de la perspectiva adoptada, en tanto estos permitirán resaltar ciertos aspectos fundamentales en materia de coordinación.



Dado este tipo de vínculos entre instituciones y actores, ¿qué condiciones parecen promover la coordinación en el complejo campo de las políticas públicas? En un intento por desarrollar criterios necesarios para lograr dicha coordinación en el plano de los programas y las políticas sociales, Licha y Molina¹⁶ han resaltado los siguientes: voluntad y cohesión política para la coordinación; cultura de cooperación e incentivos para la coordinación; estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos; participación

¹⁶ Comunicación personal con los autores.

y concertación de los actores; legitimidad de la institucionalidad de la coordinación; capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados; creación de espacios de diálogo y concertación; búsqueda de sinergias financieras y operativas; búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones; y creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación. Resulta, claramente, el escenario deseable.

La aproximación analítica a la cuestión de las redes de política pública es siempre un camino posible para nutrir esta discusión de la coordinación de intereses e ideologías en conflicto en el campo de la política social. Más allá de los límites que pueda tener esta aproximación, es pertinente acompañar a Agranoff y Lindsay (1983) cuando destacan una serie de condicionantes que se requieren para el éxito del funcionamiento de las redes: desplegar un gran esfuerzo para llegar a un entendimiento común; propiciar situaciones en que todos ganen; hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en cuestiones específicas; evaluar permanentemente y negociar las soluciones; crear un marco para la acción cotidiana (cfr. Fleury, 2002).

Ambas aproximaciones podrían combinarse al afirmar que los espacios destinados a generar coordinación en el ámbito de lo público constituyen, al mismo tiempo y de modo específico, una red de actores y un dispositivo institucional. Es precisamente en el entramado de jugadores y en las reglas con las cuales los mismos operan donde deben rastrearse esas condiciones de posibilidad de la coordinación. Aspectos ya abordados, tales como la conformación de cierto tipo de coaliciones, la generación de confianza y reputación entre los miembros de la coalición y/o de la red en que la misma esté inmersa, los tipos de liderazgo que se ejerzan, son tres elementos descollantes que favorecen la coordinación observada desde la óptica de los actores. Por su lado, el ámbito institucional ofrece, a través de sus potenciales

características de flexibilidad y apertura a la innovación y negociación de acuerdos creíbles, otros elementos favorables a la coordinación en la esfera pública.

1.6 LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES

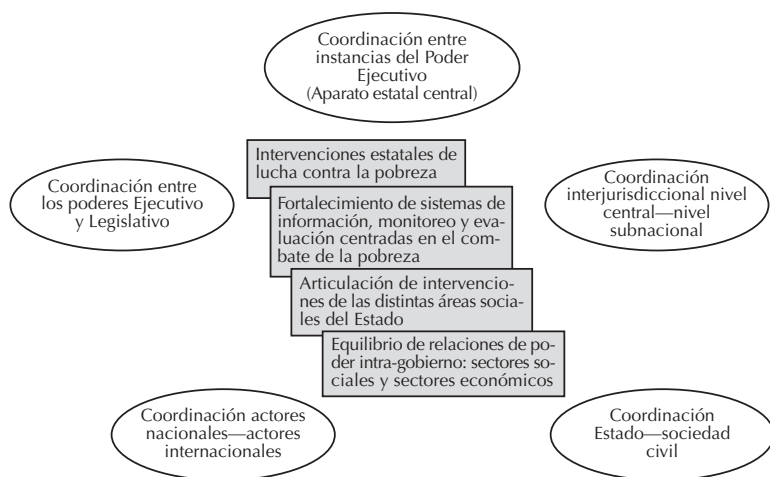
Todo campo de intervención estatal está fuertemente condicionado, entre otros factores, por la institucionalidad política y lo que se ha dado en llamar “estructura de *governance*”. Las acciones destinadas a enfrentar los problemas públicos de carácter social no escapan a esta regla, por lo que cabe formular una pregunta: ¿significa que la influencia político-institucional a la que se ven enfrentados los programas y políticas sociales son sólo aquellas de carácter más general? Evidentemente no, en tanto este campo de política pública tiene sus propios entramados de actores y sus propias reglas de juego (lo que a su vez puede desagregarse aún más, por ejemplo reconociendo las especificidades que al respecto acontecen en los diversos sectores de la política social: educación, salud, seguridad social, combate a la pobreza, etc.).

La clave está en reconocer la existencia de complejos vínculos, de signo diverso según cada circunstancia particular, entre los actores de la política social (en general débiles en el caso de los que gestionan esta materia dentro del Estado) y otros actores del juego político, así como entre las reglas específicas que regulan el “juego de las intervenciones estatales en lo social” y la institucionalidad política más general. En síntesis: “La *institucionalidad social* está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales. Para todos los involucrados (*posean o no los recursos para constituirse en actores relevantes*), la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura

las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (cfr. Repetto, 2004).

¿Cuáles son los alcances posibles de los intentos prácticos de coordinación en materia de intervención estatal ante los problemas sociales? ¿Qué espacios de relaciones políticas requieren coordinación en materia social? El siguiente diagrama trata de esquematizar estas cuestiones.

Diagrama 2 Ámbitos y alcances de (potencial) coordinación en lo social



Tomando como referencia un trabajo anterior (Repetto, 2003), es posible diferenciar una serie de potenciales alcances que a nivel concreto se pueden explorar en materia de programas y políticas sociales.¹⁷ Un primer (potencial) alcance está más bien concentrado en intentar lograr que la coordinación de interven-

¹⁷ En muchos casos, los intentos de coordinación ni siquiera logran avanzar en sumar esfuerzos conjuntos en el plano de programas contra la pobreza, limitándose a ser un intercambio —a veces protocolar— de información respecto a lo que está haciendo cada sector de la organización central del Estado en materia social.

ciones estatales en lo social, en particular en el combate a la pobreza, reduzca los costos administrativos y colabore con la necesaria salud de las cuentas públicas. Un segundo (potencial) alcance apunta a asociar la coordinación en materia social con el fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan evitar la duplicación de esfuerzos de los programas focalizados. Un tercer (potencial) alcance es cuando los intentos de coordinación se vinculan a articular el conjunto de intervenciones (tanto a nivel de políticas como de programas) de las distintas áreas del Estado con algún grado de responsabilidad en materia de política social, entendida ésta en sentido amplio y no solamente como lucha contra la pobreza. Finalmente, un cuarto (potencial) alcance se liga a entender la coordinación en las intervenciones sociales del Estado como un mecanismo necesario para equilibrar las relaciones de poder intra-gobierno, en particular con las áreas estatales de economía y finanzas.¹⁸

En tanto ha ido evolucionando la esfera pública a nivel global y en América Latina en particular, las responsabilidades en torno a la atención sobre la calidad de vida de la población se han expandido. La clásica trilogía de actores/instituciones relacionados con esta materia en la etapa del capitalismo de posguerra (familia/mercado/Estado) (Esping-Andersen, 1993) requiere hoy ser complementada con la activa participación en la materia por parte de las comunidades y el denominado “sector público no estatal” (Adelantado *et al*, 1998; y Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Si a esto se le suma el creciente papel que ha ido

¹⁸ Un comentario adicional remite a reconocer que los potenciales alcances de la coordinación en lo social estarán asociados a las características mismas de la intervención estatal en la materia. Evidentemente no será lo mismo coordinar programas sociales (en especial aquellos de creación reciente) que apuntan a intervenir sobre dimensiones múltiples de los problemas sociales, que coordinar intervenciones que tienen por detrás una especialización sectorial ya arraigada en historias organizacionales. Sobre diferentes tipos de programas sociales, ver Martínez Nogueira (2004).

adquiriendo la cooperación internacional (sobre todo) en los países en desarrollo, resultan múltiples los ámbitos que requieren coordinación en materia de programas y políticas sociales.

Destacaré cinco ámbitos. Un espacio fundamental que merece destacarse, y en el cual se enfocarán las referencias prácticas en este artículo a través de la discusión sobre límites y posibilidades de la denominada “Autoridad Social”, refiere a la (potencial) coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo al interior del aparato estatal central.¹⁹ Asimismo, en sistemas democráticos con cierto grado de consolidación, es también importante reconocer la importancia que reviste la (potencial) coordinación entre los poderes estatales, en particular entre el Ejecutivo y el Legislativo, a efectos de gestionar lo social en el ámbito de lo público.²⁰ Otro de los espacios donde puede registrarse (potencial) coordinación es aquél que articula el nivel central de gobierno con los niveles subnacionales.²¹ Un cuarto ámbito de (potencial) coordinación en materia social está representado por el vínculo entre el Estado en sus diversas organizaciones y juris-

¹⁹ Un aspecto específico de este espacio de coordinación al interior del aparato central del Estado lo representan las complejidades asociadas a generar coordinación intra-organización. Sabido es que en muchos casos los ministerios o entidades responsables de un sector de la política social, son incapaces de resolver sus cuestiones básicas de coordinación interna.

²⁰ Centrar la atención en el vínculo entre Ejecutivo y Legislativo no debe hacer olvidar la importancia que, de modo creciente, tiene el Poder Judicial en generar algún tipo de influencia indirecta en las políticas públicas. La tensión entre los derechos sociales formalmente previstos en el marco legal y la posibilidad de “judicializar” reclamos al respecto, constituye un punto que no debe olvidarse en el análisis intra-estatal (que por supuesto es más amplio que el análisis intra-Ejecutivo) de la dinámica de las intervenciones sociales de la autoridad pública.

²¹ Esta cuestión obviamente adquiere mayor relevancia en etapas como las que actualmente atraviesa América Latina, donde la cuestión de la descentralización (incluyendo fuertemente el tema de programas y políticas sociales) tiene un protagonismo singular. Para una revisión crítica de esta cuestión, ver Gomá y Jordana (2004).

dicciones y los múltiples actores de la sociedad civil con algún grado de protagonismo en programas y políticas sociales.²² Finalmente, este listado siempre incompleto no puede obviar la necesidad de explorar la (potencial) coordinación entre los actores nacionales involucrados en lo social (sean estos actores estatales o sociales) con los actores internacionales, en particular aquellos organismos relacionados de una u otra forma con la cooperación para el desarrollo.²³

Como fue indicado, en las páginas que siguen, sólo me habré de concentrar en el primero de los ámbitos de (potencial) coordinación, es decir, el que vincula entre sí a organismos del Poder Ejecutivo del nivel central del Estado. Fue en ese espacio donde más se concentró la discusión sobre las posibilidades de conformar una estructura de autoridad social, y es ahí donde se enfocan en general los estudios que tomaré como referencia para la próxima sección, de carácter más empírica.²⁴

Desde el plano conceptual, Franco (2000) le ha asignado una serie de funciones a la autoridad social: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar y coordinar. Si éstas debiesen ser las funciones y se interpreta como lo hago aquí que una coordinación pro-integralidad constituye la piedra basal para luego avanzar en las otras funciones, es válido preguntarse qué sería concretamente una autoridad social: ¿un organismo que promueva

²² Es sugerente el aporte de Cunill Grau (2004), cuando se refiere críticamente a este proceso como “la descentralización de la descentralización”.

²³ Una nota más, en este caso para llamar la atención sobre la creciente preocupación que comienzan a tener los países latinoamericanos, y también los propios organismos de cooperación bilateral y multilateral, respecto a la efectividad de la ayuda para el desarrollo.

²⁴ Este recorte en la exploración de la coordinación de programas y políticas sociales no debe obviar, evidentemente, el cúmulo de aspectos problemáticos asociados a los otros ámbitos donde también se requiere lograr la siempre difícil coordinación, si de verdad se quiere promover intervenciones estatales integrales que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población latinoamericana.

la coordinación a través del ejercicio de la jerarquía?, ¿un mecanismo de gestión de carácter más bien horizontal, cercano a lo que podría constituir una red política? Adicional a estos interrogantes, uno más: ¿constituyen algunas de estas fórmulas la solución necesaria para lograr el objetivo de generar una coordinación pro-integralidad? No hay respuesta unívoca desde la teoría. Otra vez la práctica recurre en su ayuda, al menos para brindar referencias indicativas.

2. EL COMPLEJO CAMINO LATINOAMERICANO DE LA COORDINACIÓN DE LAS INTERVENCIONES ESTATALES EN LO SOCIAL ²⁵

2.1 UN BREVE ENCUADRE

En América Latina, el debate sobre la coordinación de los esfuerzos en materia social de los organismos del Poder Ejecutivo del aparato estatal central, está claramente asociado a dos hitos, propios de momentos específicos de los últimos quince años.

²⁵ Las únicas fuentes utilizadas para esta sección del trabajo las constituyen una serie de estudios de caso nacionales sobre institucionalidad y autoritaridad social promovido por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, que obviamente no agotan la exploración de las respectivas experiencias a la vez que las mismas no fueron abordadas con el enfoque analítico aquí propuesto. Se trata de una investigación coordinada por Rolando Franco, bajo el título “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social”. El caso de *Argentina* fue redactado por Fabián Repetto; el de *Bolivia* por Ernesto Aranibar Quiroga; el de *Brasil* por Vilmar Faria; el de *Chile* por Sergio Molina; el de *Costa Rica* por Sandra Pizsk y Manuel Barahona; y el de *Perú* por Rossana Mostajo. El proyecto también incorporó el caso de *Colombia* redactado por Alfredo Sarmiento Gómez, pero por enfatizar la cuestión de las relaciones entre el nivel central y el subnacional escapa a los objetivos de este trabajo. En síntesis, todas las referencias empíricas a los respectivos países están basadas en estos trabajos, no obstante lo cual cabe aclarar que la responsabilidad por la utilización de sus valiosos aportes es de mi exclusiva responsabilidad.

En esa etapa, coexistieron avances en la democratización política (con sus límites), cambios en la estructura macroeconómica (con su secuela de modernización excluyente en muchos casos), transición hacia una nueva estructura social (con enormes asignaturas pendientes en términos de desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad) y reformas sectoriales dispersas en materia de política social. Un primer hito, detectable ya a inicios de los 90, cuando se profundizaron los ajustes estructurales en la región, ubica el tema de la coordinación muy vinculado a conformar, *desde el prisma de la jerarquía*, una estructura de autoridad social que pudiese competir, en términos de relaciones de poder y disputa acerca de prioridades presupuestarias en el plano de políticas públicas estratégicas, con las autoridades económicas de los países en cuestión. Un segundo hito, más reciente y enmarcado en la transición entre los siglos XX y XXI, mantiene la discusión sobre autoridad social, pero ya no tanto como estructura estatal propiamente dicha (en términos de aparato organizacional que busca recurrir al recurso de la jerarquía) para “competir” con las poderosas áreas gubernamentales de economía y finanzas, sino (de modo no siempre explícito) como *mecanismo de gestión tendencialmente horizontal*, cuyo objetivo fundamental sería articular los esfuerzos alrededor de algunos programas focalizados de combate a la pobreza y que requieren la intervención de diversos organismos estatales.²⁶

2.2 LOS CASOS NACIONALES EXPLORADOS

Con estos hitos como “telón de fondo”, presentaré a continuación un breve relato de cada una de las seis experiencias nacionales ya anunciadas, indicando una vez más que esta sección no tiene como objetivo “agotar” toda la riqueza de

²⁶ Los casos del Progreso (desde hace unos años llamado Oportunidades) en México, y el Chile solidario (obviamente en ese país) constituyen los dos ejemplos más paradigmáticos en la última década.

dichas experiencias, sino simplemente referenciar sólo algunos aspectos explorados en un marco conceptual en construcción y que pretende abordar más cuestiones que las revisadas en los siguientes casos nacionales. Realizada esta salvedad, en todos los casos acentuaré los elementos de carácter político-institucional asociados a los avances o retrocesos en materia de coordinación de programas y políticas sociales.²⁷

En el caso de **Argentina**, el discurso propio de los dos hitos recién mencionados ha coexistido desde la etapa inicial de las reformas estructurales en los años 90. Más allá de anuncios de macros planes sociales en 1993 y 1995 que quedaron en meras señales políticas de corto plazo ante la opinión pública, y del declarado y fracasado intento de coordinar la oferta de programas focalizados en 1996 y 2000, los ejemplos más paradigmáticos de conformar una autoridad social corresponden a la idea de crear estructuras específicas, contasen o no éstas con una propia oferta de intervención social.

Durante los años gobernados por Menem (1989-1999), y justo en la etapa en que éste buscaba su reelección, en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social. Con rango de Secretaría de Estado, dependiente directamente del presidente, pero sin tener *estatus* de ministerio, quienes lideraban este organismo se propusieron en sus comienzos coordinar las actividades de los tradicionales ministerios sectoriales en lo social (en particular los casos de Trabajo y Previsión Social, Educación y Salud), lo cual condujo a fuertes conflictos no sólo entre este conjunto de actores, sino también con la recientemente creada Jefatura de gabinete de ministros, toda vez que la misma, por mandato

²⁷ Cabe mencionar, para evitar de antemano interpretaciones lineales y en tanto no constituye un objetivo de este trabajo, que no desarrollaré aquí una ponderación sobre los resultados concretos (en términos de cumplimiento de metas y/o generación de impactos) de las diversas trayectorias adoptadas en el plano social para promover coordinación intra-Ejecutivo por parte de los países observados.

constitucional, tenía asignada la función de coordinar las diversas actividades ministeriales. El resultado fue una profunda variación en el rol de la mencionada Secretaría de Desarrollo Social, que amparada en una fuerte participación de los organismos internacionales de crédito, generó y expandió su propia oferta de programas contra la pobreza.

En el marco de esa disputa con fuertes componentes político-institucionales, se formalizó en 1997 la creación del gabinete social, que conformado por siete instancias tenía el siguiente marco de actividad: "El gabinete social tendrá como objetivos decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de los propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados". Sin embargo, en la práctica, el desinterés del presidente por los temas sociales, una vez obtenida su reelección, el poder sin contrapesos del Ministerio de Economía en la lucha intragubernamental (más allá de que formalmente esta instancia formaba parte del Gabinete Social), y los celos personales y organizacionales entre los actores estatales en materia social, abortó desde un inicio el espacio del gabinete social como ámbito de coordinación real de políticas sectoriales y de lucha contra la pobreza.

En los gobiernos que siguieron, y dentro de un marco de profunda crisis del sistema político argentino, nada se avanzó más allá de las siempre renovadas declaraciones a favor de conformar algún tipo de autoridad social (sea como estructura burocrática, sea como mecanismo de gestión). En la administración de De la Rúa se mantuvo sin ningún protagonismo el gabinete social, que al igual que en el pasado reciente carecía de legitimidad política y de solidez técnica. Reuniones aisladas para intercambiar información entre autoridades que desconfiaban fuertemente unas de otras (más aún en la etapa inicial donde

gobernaba una coalición) o reuniones improvisadas para dar señales a la población en algún momento de conflicto social coyuntural, fueron las señales de identidad de este ámbito entre 2000 y 2001. Con la llegada de Duhalde al gobierno, luego de la crisis que concluyó con el gobierno de De la Rúa, se disolvió el gabinete social y en su lugar se conformó una estructura idéntica con otro nombre: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. La parálisis que siguió a la creación de este ámbito, además de los factores ya enunciados, obedece a que las autoridades privilegiaron el diálogo bilateral entre los responsables del manejo de la economía y los ministros sociales sectoriales, en detrimento de espacios comunes de intercambio político pro-coordinación.

En lo que refiere al caso de **Bolivia**, el primer antecedente real de coordinación de las acciones estatales en lo social se enmarca en momentos donde dominaba la crisis económica y social, ya que fue en 1987 cuando se formalizó la creación del Consejo Nacional de Política Social, cuyo rol no resultó destacado, entre otras razones, por la volatilidad de la agenda gubernamental y la incapacidad de respuestas ante las demandas de múltiples actores de la sociedad civil. Indicado esto, el hito descolante en materia de autoridad social lo representó la creación, en 1993, del Ministerio de Desarrollo Humano que, en el marco de la reforma estatal promovida por el gobierno de Sánchez de Lozada, absorbió en su conformación a los siguientes ministerios: Educación y Cultura, Previsión y Salud Pública, Urbanismo y Vivienda, y algunas funciones de Agricultura y Asuntos Campesinos.

El Ministerio de Desarrollo Humano tenía asignado un conjunto amplio y heterogéneo de funciones, como se observa al analizar la norma de su creación: 1) formular, instrumentar y fiscalizar como ministerio del ramo, políticas y programas de educación como la más alta función del Estado, para fomentar con su ejercicio la cultura del pueblo en todas sus modalidades

y formas; 2) formular, instrumentar y fiscalizar las políticas sectoriales en el área social; 3) promocionar políticas y programas especiales destinados al desarrollo, protección y defensa de la familia, la mujer, la niñez, la juventud y la ancianidad; 4) fomentar y estimular la participación del ciudadano en las instituciones de su comunidad, así como en el proceso democrático; 5) estimular las actividades de las organizaciones e instituciones de la comunidad nacional con fines de promoción y solidaridad social; 6) fomentar, instrumentar y fiscalizar políticas y programas en salud, incluyendo la prevención, protección y recuperación de la salud, así como nutrición, saneamiento e higiene, en el desarrollo rural y social de las comunidades y pueblos originarios, preservando su identidad y organización; en el desarrollo urbano con el estímulo de la construcción de la vivienda social, y atender los problemas de la marginalidad urbana y rural; 7) fomentar la formación profesional y capacitación laboral del trabajador, del microempresario, de las cooperativas y las unidades asociativas, en forma concertada ante las instancias participantes en la ejecución; 8) fomentar el desarrollo científico y tecnológico; 9) instrumentar las políticas de seguridad social, en conformidad con el Artículo 158; 10) promover, estimular y difundir las ciencias, las artes y la cultura y velar por la defensa del patrimonio cultural e histórico de la nación; 11) atender el registro de propiedad intelectual y los derechos de autor; y 12) estimular y promover las actividades deportivas y de recreación.

Una simple revisión de las funciones asignadas a este ministerio permite entender las dificultades a las que se enfrentaría en su tarea cotidiana, si el objetivo descollante era ayudar a construir una real coordinación, más aún, cuando se observa que el número de entidades gubernamentales sobre las que este organismo tenía responsabilidad (más allá de su estructura interna) ascendía a 27. Si estas complicaciones derivaban de su ámbito de actividad, otros problemas adicionales se sumaron desde el plano de la inestabilidad política, lo cual quedó de manifiesto en el hecho de que entre 1993 y 1997 cambiaron cuatro ministros

al frente del organismo, cada uno con prioridades, trayectoria política y equipos de apoyo propios.

Aún cuando el Ministerio de Desarrollo Humano tuvo participación en la formulación de algunas leyes importantes ligadas a la participación popular, la educación y la previsión (y se nutrió de buenos técnicos a través de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales), su rol quedó más bien limitado a detectar áreas problemáticas que iban más allá de los siempre clásicos problemas en las áreas de educación y salud. Fuera de eso, quedó de manifiesto su intrínseca incapacidad para representar “lo social” ante las autoridades económicas. En el año 1997, al acontecer cambios significativos en la coalición de gobierno, este organismo fue eliminado recreándose la anterior estructura ministerial sectorial en términos de políticas sociales.

La asignatura pendiente de conformar una autoridad social en el caso boliviano, remite nuevamente, tanto a los límites de entender a la misma con formato de estructura como a la potencialidad de avanzar en diseños institucionales de geometría variable, capaz de hacer frente a seis tipos de quiebre que afectan la dinámica social del país: la pobreza, la informalidad, lo generacional, el género, la geografía y las étnias.

En el caso de **Brasil**, durante la etapa gobernada por Cardoso (1994-2002) la estrategia de desarrollo social se sustentó en el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales y la puesta en marcha de programas focalizados (en un número aproximado de 50). En lo que se refiere a la distribución del presupuesto social entre los organismos estatales del gobierno central, la misma involucraba a diez organismos, la mitad de los cuales eran ministerios con una larga tradición de gestión en materia social, poseían grandes estructuras burocráticas y tenían el control financiero y normativo sobre importantes líneas de intervención ante los problemas sociales.

Si algo caracteriza las complejidades de la coordinación de la política social, es la propia estructura político-institucional del país. Obviando en esta oportunidad lo que significa articular esfuerzos en un sistema federal como el brasileño (con 27 estados, un distrito federal y casi 6.000 municipios), en el ámbito horizontal del nivel central del gobierno los problemas político-institucionales no han sido menores en términos de potencial coordinación. Cabe destacar dos: por un lado, la dificultad de establecer y mantener acuerdos políticos, en el marco de un sistema de partidos muy fragmentado y con escasa disciplina al interior de las agrupaciones partidarias; por el otro, las características del régimen político, caracterizado por algunos analistas como “régimen presidencial de coalición”.

La principal estrategia que se empleó en los años de gobierno de Cardozo para coordinar de algún modo la política social estuvo asociada a la conformación de la Cámara de Política Social, que junto a otras instancias similares se propuso mejorar el desempeño de ciertas áreas claves de la administración del gobierno central. Se destacan cuatro elementos que ayudaron a generar algunos resultados destacados en materia de coordinación sobre lo social (en particular, asociado a ciertos proyectos específicos con signos de innovación): a) fuerte apoyo político a la temática social por parte de la Presidencia de la República en su doble expresión de actores concretos y entramado institucional; b) convergencia de perspectivas, obviamente que con conflictos, entre los ministros de las principales áreas sociales (previsión, salud, educación, trabajo, agricultura familiar y reforma agraria); c) equipo con sólidos conocimientos técnicos y de plena confianza del Presidente; y d) apoyo, siempre con tensiones, de las autoridades económicas a las cuestiones que requerían de políticas y programas sociales. Un elemento de peso que ayudó a generar algunos avances a través de los mecanismos institucionales de la Cámara de Política Social (que no era precisamente una estructura burocrática centralizada de autoridad social) está dado por el trabajo que pudo desempeñarse desde la Secretaría

Ejecutiva de la Cámara, en tanto existían relaciones de confianza entre quien la dirigía y el propio Cardozo.

Un elemento que merece destacarse del caso brasileño en materia social se asocia a la expresa decisión política de no quitarle protagonismo a los ministerios sociales (y por ende a quienes los dirigían). Por el contrario y tal lo esbozado, las autoridades sectoriales tuvieron durante los años aquí referenciados gran prestigio político y técnico, además de que contaban con sólidas burocracias especializadas en cada una de las áreas sociales. Evitar la tentación de crear un macro-organismo y promover en cambio incentivos para generar mecanismos flexibles de coordinación, resulta un punto a prestar atención, más allá de la situación de Brasil en particular.

Suele decirse que **Chile** representa el caso latinoamericano más exitoso respecto a articular consolidación democrática, crecimiento económico y desarrollo social. Si bien esa ecuación parece pertinente cuando se observan los indicadores de pobreza entre 1990 y 2004, otra historia se escribe si el análisis se concentra en los temas de desigualdad. En ese contexto, pueden reconstruirse los principales momentos del proceso tendiente a intentar coordinar la política social desde el retorno a la vida democrática, luego del final de la dictadura pinochetista.

Un primer hito que debe destacarse en la trayectoria por generar algunos espacios de coordinación en lo social, lo constituye la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación en el año 1990, al iniciarse el gobierno de Aylwin. Concentrando su atención en un ámbito específico y acotado de la política social, la norma de creación de este organismo indicaba para el mismo la tarea de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público, encaminadas a erradicar la pobreza. Aún cuando estaba claro que los grandes temas sectoriales de lo social quedaban alejados del ámbito de influencia de este ministerio en tanto estructura con pretensiones de autoridad social, lo cierto es que en la práctica tampoco pudo desempeñar un papel exitoso

en la coordinación de los programas contra la pobreza. Algunos factores políticos ayudan a explicar esta situación: por un lado, la agenda gubernamental del primer gobierno de la transición democrática no priorizaba la siempre compleja armonización de los esfuerzos sectoriales (en especial por las dosis de conflictividad que esto traería aparejado en un gobierno naciente propio de una coalición aún frágil); por el otro, existía al interior de las áreas dominantes del gobierno (es decir, quienes manejaban la economía) una clara desconfianza hacia lo que visualizaban como la posibilidad de conformación de un “sindicato social” dentro del gabinete. En síntesis, lo que primó en esos años (1990-1994) fueron las relaciones bilaterales entre las autoridades económicas (con gran protagonismo de los responsables del presupuesto) y los ministros sectoriales.

Durante el mandato de Frei (1994-2000), lo que caracterizó el proceso tendiente a generar (potencial) coordinación de lo social fue la volatilidad, siempre asociada a las cambiantes condiciones políticas del país en general y de la coalición de gobierno en particular. En un primer momento de este gobierno, el propio presidente respaldó con su presencia al recién creado Comité Interministerial Social, que contaba con la participación de 12 organismos estatales y la Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación. Los objetivos que se le fijaron a este comité fueron los siguientes: a) revisar, evaluar, y priorizar anualmente los programas sectoriales regulares y los programas especiales en los que se expresan las prioridades sociales estratégicas del gobierno; b) apoyar el fortalecimiento de las diversas instancias de coordinación a nivel central y regional, responsables de los programas nacionales, regionales y comunales de superación de la pobreza; c) contribuir al mejoramiento de las capacidades técnicas y de gestión de los órganos responsables y ejecutores de los programas de superación de la pobreza; d) realizar un seguimiento sistemático del desempeño de los programas sociales y cuando corresponda rectificarlos en su ejecu-

ción; y e) velar por una mejor coordinación y coherencia en la ejecución de las políticas y programas sociales del gobierno.

A poco andar, el respaldo a esta instancia por parte de la máxima autoridad política se redujo drásticamente y la solidez técnica de los equipos de apoyo de poco sirvieron ante una estrategia política muy clara desarrollada por parte de los ministros sectoriales: estos privilegiaron (una vez más) el diálogo bilateral con el propio presidente y la autoridad económica para definir prioridades y asignaciones del dinero público antes de invertir realmente sus recursos de poder en la instancia que continuó a aquel comité. La dirección por parte del debilitado Ministerio de Planificación y Cooperación del ahora denominado Comité de Ministros Sociales no generó ningún tipo de incentivo hacia los ministros sectoriales para que éstos fomentasen algún tipo de coordinación real, aún en el plano acotado de la lucha contra la pobreza.

Ya con Lagos al frente del gobierno desde el año 2000, el tema de la autoridad social reapareció y volvió a salir una vez más de la escena de las prioridades nacionales, sin que se avanzara realmente en el plano general de la coordinación de políticas sectoriales. Con un presidente y un equipo de gobierno sin interés en promover una estructura nueva para esa tarea, lo que sí se ha registrado es un cierto avance en la construcción de nuevas modalidades de gestión, orientadas a coordinar esfuerzos estatales para enfrentar los problemas de extrema pobreza. El programa *Chile Solidario* representa en tal sentido un claro ejemplo de que, cuando existe un fuerte compromiso presidencial, se orientan recursos presupuestarios y los ministros sectoriales no temen perder su identidad al frente de un área determinada, se generan las condiciones básicas para coordinar programas focalizados.

Desde mediados del siglo XX, **Costa Rica**²⁸ se caracterizó por buenos desempeños en materia de calidad de vida de su

²⁸ Agradezco a Manuel Barahona sus aportes adicionales para analizar el caso de Costa Rica

población. Fue recién en la década de los 80 cuando comenzaron a emerger sombras sobre el modo en que el Estado estaba respondiendo a los problemas sociales fundamentales, incluyendo la irrupción de temas emergentes asociados a la dinámica demográfica y la propia modernización. Y es desde entonces que se registran aspectos institucionales (en particular a través de múltiples normas legales) que contienen algunos de los aspectos que podrían definir la actividad de una autoridad social en términos de promover la coordinación de programas y políticas sociales. Sin embargo, destaca el hecho de que la existencia de reglas formales (potencialmente) pro-coordinación no se materializan en su cumplimiento, destacando más bien prácticas sectoriales inconexas entre sí.

Durante los referenciados años 80, y en particular a lo largo del gobierno de Monge (1982-1986), se conformó por primera vez un consejo social de gobierno, pero al mismo tiempo que se buscaba en algún plano la coordinación, por el otro se enfatizó la sectorialización de la intervención social del Estado en el contexto del desarrollo formal del sistema de planificación nacional. Con instancias similares, más allá de que tuviesen otras denominaciones, las siguientes administraciones ensayaron intentos de coordinación en materia social, sin que en ningún caso se hicieran esfuerzos políticos para plasmar el perfil y las actividades de estos ámbitos con un específico respaldo legal de alto nivel. El intento de estas instancias por negociar con las áreas económicas gubernamentales la asignación presupuestaria, estuvo por lo general condicionado por las restricciones fiscales que atravesó el país en las dos últimas décadas. Otro dato de singular importancia es que esos espacios asociados de una u otra forma a la idea de gabinete social se concentraron en todos los casos en los temas de pobreza, mientras que las cuestiones sectoriales se seguían dirimiendo en sus propios terrenos.

En esta misma línea, bajo el mandato del presidente Figueres (1994-1998), el consejo social liderado por la 2da. vicepre-

sidenta, habría de concentrar su atención en el diseño y gestión del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Con diversas líneas de intervención en términos de programas, este plan intentó plasmar algunas acciones que requerían intervenciones intersectoriales. Más allá de los límites a los que se vio enfrentada la labor del consejo social en este período, se destacan avances en la comunicación con el sector económico del Estado y en la fijación de algunas prioridades sociales en tanto las mismas se podían sostener con leyes garantes de asignaciones presupuestarias específicas. El cambio de gobierno acontecido en el año 1998, ahora bajo el mando de Rodríguez, se caracterizó por diluir la identidad de un Consejo Social que no había logrado en la etapa previa institucionalizar su funcionamiento (lo cual hubiese implicado también un aumento en su legitimidad), en tanto se reestructuró la organización interna del gobierno según lo fijado por la constitución, esto es, bajo un único Consejo. Más tarde, y por imperativos prácticos, se activaría un Consejo *ad hoc* —el de Solidaridad— responsable de temas sociales. El protagonismo para fomentar una (posible) coordinación de las acciones sociales, acotadas siempre al tema de la lucha contra la pobreza, quedó ahora en manos del Instituto Mixto de Ayuda Social, entidad que no pudo cumplir a cabalidad con semejante desafío.

Un nuevo cambio de gobierno implicó, en tanto señal de cuestiones político-institucionales no del todo consolidadas, un cambiante escenario para la cuestión de la autoridad social, sea en tanto estructura, sea en tanto mecanismos de gestión. La administración de Pacheco, que asumió el liderazgo del país en el año 2002, luego de que por primera vez en la historia del país se debiese recurrir a una segunda vuelta electoral, recreó desde lo formal una institucionalidad propia para lo social, al poner en marcha por decreto ejecutivo tanto el área social del gobierno como el consejo social de gobierno, instancia ésta que tendría como función formular la política social y coordinarla. Integrado por los ministros ligados directamente a lo social (y luego ampliado a otras instancias de gobierno), este consejo presenta en su

diseño un complicado sistema de gobierno interno, ya que se establece la existencia de un ministro coordinador del área social que debe operar articulando su labor con las acciones de la 1ra. vicepresidenta. Renuncias a los cargos y tensiones importantes han caracterizado los primeros dos años de existencia de esta modalidad de autoridad social que se propone más bien constituirse en un mecanismo de gestión que en una estructura burocrática con vida propia.

La sustancia de qué intentar coordinar en lo social se expresa recientemente en el caso costarricense en el Plan Vida Nueva, centrado, una vez más, solamente en el combate a la pobreza. Paralelamente, en los últimos tiempos se han ido registrando las que podrían denominarse “estructuras de (potencial) coordinación específicas”, al crearse cinco consejos de alcance nacional: de la niñez y la adolescencia; de la persona adulta mayor; de persona joven; de las mujeres en condiciones de pobreza; y de atención integral. Si bien estos nuevos componentes de la institucionalidad social poseen el potencial de atender especialmente cuestiones fundamentales de la vida social, se corre el riesgo de diluir aún más la posibilidad de generar una real coordinación de las acciones estatales en materia social. En suma, aún cuando dentro de los componentes y dispositivos del sistema nacional de planificación de Costa Rica existan elementos legales que podrían ayudar a esa compleja y necesaria tarea, siguen existiendo muchos obstáculos de índole político.

En este sentido, insistir en invocar ese sistema como tal, ante desarrollos institucionales como los arriba enunciados, es a todas luces insuficiente. Los tiempos de una profunda reforma social, incluyendo el tema de la coordinación, gestión y el propio diseño institucional, tocan la puerta en el marco más general de la recomposición de los acuerdos políticos que permitieron a Costa Rica ser un buen ejemplo de desarrollo social, pese a las restricciones económicas.

El caso de **Perú**, en los quince años que se extienden desde inicios de los años 90 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, muestra pocos avances en materia de coordinar la política y los programas sociales bajo algún formato o modalidad de autoridad social. Como en muchos países de la región que atravesaron procesos de reformas estructurales, el caso peruano bajo el gobierno de Fujimori, mostró una notable expansión de la oferta de programas focalizados en la pobreza. Luego de algunos años de avanzar este proceso, ya quedaba claro que existían múltiples problemas político-institucionales que habrían de afectar los resultados concretos de las intervenciones estatales, entre los cuales destacaban los siguientes: por un lado, multiplicidad de programas con poblaciones, objetivos similares, con la consiguiente duplicidad de acciones y funciones; por otra parte, enfoque sectorializado y desarticulado combinado con ausencia de capacidad de rectoría de los ministerios sociales; y, finalmente, predominio del asistencialismo.

¿Estos problemas estaban asociados a la ausencia de un ámbito de coordinación de las intervenciones del nivel central del Estado? No parece ser el caso, toda vez que ya desde los años 80 estaba conformada la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, que operaba dentro de la presidencia del consejo de ministros. En los años del ajuste estructural del Estado y de la economía peruana, esta instancia adquirió algo más de protagonismo, siempre en el marco de las acciones de lucha contra la pobreza. En 1994 se generó un leve avance en su institucionalización formal, al establecerse las siguientes funciones: a) estudiar y opinar sobre los proyectos de leyes, decretos legislativos y decretos supremos referidos a aspectos sociales que deben ser sometidos al consejo de ministros; b) efectuar el análisis de la situación económico-social del país y proponer al consejo de ministros las medidas ordinarias y extraordinarias de política social que estime pertinentes; c) coordinar con los sectores involucrados la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia;

y d) promover y coordinar la política de participación social y de concertación en la gestión de gobierno.

Pese a esos avances, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, en tanto potencial autoridad social para fomentar la coordinación de programas y políticas sociales, tuvo en los 90 serios problemas de institucionalización, que entre otros aspectos implicó ambigüedad normativa acerca de quiénes debían integrar este ámbito, ausencia de reglamentación para su funcionamiento interno y dinámica de acción marcada por la dependencia asociada a las características del secretario técnico de turno y del variable apoyo político brindado a la Comisión por las máximas autoridades, incluyendo a los propios responsables sectoriales.

Mientras que entre 1999 y 2000 esta instancia nunca se reunió (ocupándose de las temáticas sociales la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros), el nuevo gobierno liderado por Toledo declaró en sus inicios (2001) la voluntad de fortalecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Se barajaron entonces diversas alternativas, pero más allá de que muchas de ellas no prosperaron, sí se registró un cierto fortalecimiento de la capacidad técnica de la instancia de apoyo de la comisión, no obstante lo cual quedó abierto como flanco débil la volatilidad de los apoyos presupuestarios para fortalecer los equipos de expertos y técnicos que sostendrían el trabajo de este ámbito. En un nuevo momento del proceso, en el año 2004 se relanzó (mediante un decreto supremo) la labor de la comisión. En dicha norma se expresó que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales era la instancia interministerial de establecer prioridades y coordinar las políticas sociales, con funciones de coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la política social, debiendo también liderar la coordinación de la reestructuración sectorial.

Los avances en la institucionalidad formal suelen ser condición necesaria más no condición suficiente para lograr una real coordinación de los esfuerzos estatales en materia social. Obser-

vado el proceso peruano desde una óptica crítica, se suman los problemas y asignaturas pendientes, de los cuales a continuación se destacan los más relevantes: 1) ausencia de una visión estratégica sobre el desarrollo social de mediano y largo plazo; 2) existen múltiples políticas sociales, con visiones, misiones y objetivos sectorializados, sin lineamientos o criterios que las integren; 3) existe un divorcio entre la planificación, el presupuesto y la definición de prioridades; 4) se observa una fuerte brecha entre lo escrito y lo que realmente hace cada sector social, aumentando así la dispersión de programas y proyectos al interior mismo de cada organismo con responsabilidad en lo social; 5) ha predominado en muchos casos la utilización político-partidaria de corto plazo de las intervenciones sociales; 6) resistencia real (no discursiva) para interpretar lo social desde una óptica transversal; 7) dispersión de equipos técnicos e instrumentos de gestión, sin una cosmovisión integral de lo social; y 8) dificultades para institucionalizar procesos, equipos de trabajos y prioridades de acción.

Cuadro 1
UNA SINTESIS GENERAL DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

PERÍODO	1982-1989	1990-1994	1995-2000	2001-2004
ARGENTINA		Se creó la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que funcionaba la jefatura de gabinete de ministros. Ambas instancias, con la función de coordinar las actividades de los ministerios sectoriales.	Se creó el gabinete social, el cual no logró cumplir sus objetivos de coordinación, debido a que el Ministerio de Economía tenía el poder sin contrapesos. En la administración de De la Rúa dicho gabinete dejó de funcionar en la práctica.	Con el gobierno de Duhalde se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el cual sustituyó al Gabinete Social. Sin embargo, las autoridades sociales privilegiaron el diálogo bilateral con el área de Economía.
BOLIVIA	El Consejo Nacional de Política Social se vio afectado por la volatilidad de la agenda gubernamental y la incapacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad civil.	Se creó el Ministerio de Desarrollo Humano (MDH), el cual tenía 27 entidades estatales, incluyendo varios ministerios. Su estructura interna no permitía responder a las demandas. Su rol quedó limitado a detectar áreas problemáticas y quedó de manifiesto su intrínseca incapacidad para representar lo social.	Se eliminó el MDH y se recreó la anterior estructura ministerial sectorial	

PERÍODO PAÍS	1982-1989	1990-1994	1995-2000	2001-2004
BRASIL		<p>La distribución del presupuesto social involucraba a diez organismos, cinco de ellos eran ministerios de larga trayectoria con grandes estructuras burocráticas, control financiero y normativo sobre importantes líneas de intervención en problemas sociales.</p>	<p>Durante el gobierno de Cardoso se conformó la Cámara de Política Social, cuyo propósito era mejorar el desempeño de áreas sociales de la administración del gobierno central.</p>	
CHILE		<p>Con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación se centraron esfuerzos en la coordinación de iniciativas para erradicación de la pobreza. Este organismo no pudo desempeñar un papel exitoso debido a varios factores: a) transición de gobiernos y la no priorización de los esfuerzos sectoriales; y b) desconfianza hacia la conformación de un "sindicato social" al interior del Estado</p>	<p>Con Frei se creó el Comité Interinstitucional Social con la participación de 12 organismos estatales y una secretaria técnica a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación. Al poco tiempo, las autoridades sociales optaron por el diálogo bilateral con Hacienda y con el propio Presidente</p>	

<p>PERÍODO PAÍS</p>	<p>COSTA RICA</p>	<p>1982-1989</p>	<p>Con la conformación del consejo social de gobierno se buscaba la coordinación, pero por otra parte se enfatizó la sectorialización de la intervención social del Estado.</p>	<p>1990-1994</p>	<p>El consejo social se concentró en temas de pobreza, mientras que las cuestiones sectoriales se dirimían en sus propios terrenos.</p>	<p>1995-2000</p>	<p>Durante el gobierno de Figueres se promovió el diseño y gestión del Plan Nacional de Combate a la Pobreza dentro del marco del consejo social. Con el cambio de gobierno se diluyó la identidad de dicho consejo, trasladándose el protagonismo en materia de coordinación al Instituto Mixto de Ayuda Social, el cual no pudo cumplir a cabalidad con tal desafío.</p>	<p>2001-2004</p>	<p>Con el cambio de gobierno se recreó el área social y el consejo social de gobierno. Este consejo estableció un ministro coordinador del área social que debe articular su labor con las de la vicepresidenta.</p>	<p>En el 2001 se fortaleció la instancia técnica de apoyo a la comisión, lo cual no tuvo correspondencia con los apoyos presupuestarios necesarios.</p>
<p>PERÚ</p>				<p>En 1990 la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales tuvo serios problemas de institucionalización, debido a la ambigüedad normativa y la marcada dependencia asociada a las características del secretario técnico de turno.</p>						

3. ¿POR QUÉ SE HABLA TANTO DE COORDINACIÓN Y SE COORDINA TAN POCO?

El marco analítico desarrollado en la sección inicial de este trabajo tiene la ambición de explorar múltiples dimensiones político-institucionales, todas ellas con potencialidad para explicar los problemas de coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales. En el caso específico de América Latina, dada la perversa combinación de dramáticas necesidades sociales insatisfechas y la falta de resultados concretos en cuanto a la sectorializada intervención estatal en la materia, resulta entendible la urgencia por generar una coordinación que favorezca abordajes multisectoriales a favor de una mayor equidad y no solamente como camino para acciones públicas más eficientes.

Más allá de que las seis experiencias latinoamericanas aquí presentadas no permiten probar el potencial completo del enfoque conceptual, sí quedó en evidencia que algunos aspectos que el mismo contiene, efectivamente tienen poder explicativo respecto a la cuestión aquí abordada. Es claro que en la región (en tanto el resto de los países no escapa a las tendencias generales registradas en los casos referenciados) se está muy lejos de alcanzar un escenario donde destaque una presencia nítida de coordinación pro-integralidad en materia social. ¿Qué explica esto? “La política, al menos en gran parte”, sería la síntesis de la respuesta.

Lo primero que debe quedar claro, es que cuando decimos “la política”, decimos relaciones de poder entre actores que movilizan sus recursos guiados primordialmente por sus propios intereses e ideologías, y que despliegan sus estrategias en el marco de ciertos entramados institucionales formales e informales, tanto los que componen aquello que aquí se denominó “estructura de governance” como los que conforman la institucionalidad social. Lo segundo a resaltar es que afectar la política implica tanto transformar el mapa de actores (quiénes son, qué

recursos poseen, cómo se vinculan entre sí, etc.) como el marco de reglas de juego (normas legales, costumbres, convenciones comúnmente aceptadas, etc.). ¿Son los jugadores los que pueden afectar las reglas o son éstas las que pueden cambiar el comportamiento de aquéllos? Las dos posibilidades son relevantes.

Si lo que está en el centro del análisis es entonces la política de la coordinación (que obviamente no resuelve por sí misma los problemas gerenciales de la coordinación, los cuales son también una cuestión irresuelta en la región), lo que deriva del andamiaje conceptual presentado es que las experiencias concretas destinadas en América Latina a generar coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales descuidaron de modo significativo, en algunos casos más que en otros, el papel de la política, entendida ésta al mismo tiempo como el proceso y el mecanismo que amalgama conflictivamente actores e instituciones. Así, la confianza en la voluntad declarada de los involucrados o en la letra escrita en leyes y decretos, se han mostrado insuficientes para plasmar realmente una conjunción integral de esfuerzos colectivos al interior de los aparatos estatales, en tanto estos aspectos no sólo no ayudaron a generar confianza entre los participantes, para promover coaliciones pro-coordinación, sino que tampoco fomentaron acuerdos creíbles capaces de cumplirse y ser sostenibles en el largo plazo.²⁹

Las características de la institucionalidad política en un sentido amplio (régimen político, vínculo Estado-sociedad, cultura política, etc.) refieren a una dimensión fundamental para enten-

²⁹ A los elementos de carácter más general que presentaré enseguida, también se le debe adicionar otro factor que obstaculiza la coordinación: la lógica de proyectos expandida en los últimos años, a través de la reproducción geométrica de programas focalizados en la pobreza. Las presiones técnico-políticas de las micro-burocracias de cada una de estas intervenciones, sumado a las rigideces que en muchos casos provocaron las fuentes de financiamiento de las mismas, suelen ser una restricción muy importante cuando se quiere realmente generar coordinación pro-integralidad. Agradezco este señalamiento a Luciano Andrenacci (comunicación personal).

der lo que sucede en el plano de la coordinación de programas y/o políticas sociales. Esto implica que los esfuerzos por mejorar la institucionalidad social e incluso la gestión concreta de intervenciones estatales en materia social no debiesen descuidar el entorno global de la institucionalidad política.³⁰ Tomando elementos de la presentación de los casos nacionales, sólo a título referencial en tanto el abordaje de los mismos sólo alumbró algunos aspectos del conjunto de elementos teóricos presentados oportunamente, destaquemos a continuación ciertos aspectos fundamentales del modo en que influye la política en la (potencial) coordinación pro-integralidad de programas y políticas sociales.

En primer lugar, la preeminencia de reglas formales que creen "decretar" la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/u organizaciones en conflicto, sin que nada significativo suceda en la práctica. Sin duda alguna, el caso de Costa Rica sobresale en este punto, en tanto es amplia y profusa la legislación pro-coordinación, sin que eso resulte en sinergias reales. El caso de Perú es también importante remarcarlo aquí, ya que en diversas oportunidades se apoyó legalmente a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, sin que ésta pudiese ejercer una concreta rectoría de la coordinación de su área de incumbencia. Pero no son los dos únicos ejemplos, toda vez que al observar el resto de experiencias nacionales aquí referenciadas, en todos los casos se observa un avance en la creación de normas legales que intentan obligar (y/o incentivar), sin éxito, a que los actores coordinen. Puede afirmarse, de un modo más general, que reglas formales de baja calidad suelen ampliar el abanico de posibilidades para un ejercicio discrecional de los recursos que debiesen ser coordinados.

³⁰ Por supuesto también debe prestársele atención a la institucionalidad económica y a lo que sucede en el plano más general de las relaciones internacionales. No todo es política, no todo es política doméstica.

Un segundo elemento a destacar, íntimamente asociado con el anterior, refiere al descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político. Y esto fue notorio en muchos procesos de reforma política (tanto en el plano del régimen como del Estado), en donde lo que primó fue la ingeniería institucional formal. Las normas informales suelen potenciar sus efectos negativos en momentos específicos de las historias de los países, tal como aconteció en Argentina y Perú en los años 90, etapa en la cual se profundizaron rasgos de toma de decisiones públicas que priorizaban la visión unilateral y el descuido en materia de construcción de consensos. En dichos contextos, los elevados costos de transacción que se derivaban de la baja calidad de las reglas no escritas, afectaron la posibilidad de concretar interacciones pro-integralidad en lo social, ya que eran escasas las posibilidades de construir y cumplir acuerdos destinados a aumentar la equidad social en el largo plazo.

En tercer lugar, destaca la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social. La sobreabundancia de reglas formales, el descuido de las costumbres y las prácticas culturales, suelen desembocar en que los jugadores del “juego de la coordinación” (sobre todo aquellos con algunos recursos de poder propios) se despreocupen de los parámetros institucionales que debiesen regular sus interacciones. Fue notorio como en Chile, durante la segunda parte del mandato de Frei, las mismas autoridades sectoriales sociales devaluaron fuertemente el comité de ministros sociales. También es evidente que la trayectoria del gabinete social (y luego del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) en la Argentina estuvo marcado por la desconfianza en el valor de las instituciones de coordinación vigentes. Un ejemplo un tanto diferente en este punto, está dado por el positivo papel de la confianza entre los partícipes de los ámbitos de coordinación y de estos con la máxima autoridad política, y en este sentido debe resaltarse (como ejemplo claro del papel de las reglas no escritas) el caso de Brasil y el funcionamiento

de la Cámara de Política Social. Queda claro entonces que si las reglas de juego de carácter general y específico que afectan la gestión de lo social, no promueven confianza e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los éxitos en materia de una virtuosa coordinación de políticas y programas.

Si estos aspectos son críticos por el lado de las instituciones asociadas a la (potencial) coordinación, otros elementos críticos destacan desde la óptica de los actores responsables de la (potencial) coordinación, más aún cuando ésta debiese adquirir, dadas las características de los problemas a enfrentar, rasgos de integralidad.

En cuarto lugar, cabe mencionar la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas, incapaces o desinteresadas en sostener en el tiempo estrategias pro-coordinación en lo social. Los casos de Argentina y Perú bajo los mandatos de Menem y Fujimori, representan buenos ejemplos de este punto, en el caso de ajustes estructurales en el marco de democracias que debieron enfrentar las múltiples crisis propias de procesos hiperinflacionarios, donde la agenda de reformas ponía en un segundo plano lo social. Pero este fenómeno también se registró en el caso de Chile, durante el gobierno de Frei, donde la baja prioridad que tuvieron en esos años las instancias de coordinación en lo social, refleja cuáles eran las prioridades reales más asociadas a seguir fomentando el crecimiento económico y sosteniendo, en materia de atención a las principales necesidades de la población, un conjunto amplio de programas focalizados e intervenciones sectoriales en general inconexas entre sí. Éstas y otras experiencias permiten reconocer que un factor político fundamental, a tener siempre en cuenta, es el modo en que la estructura general de decisiones políticas procesa la definición de prioridades de acción estatal.

En quinto término, debe señalarse la importancia que tiene el modo en que se logran conformar los equipos de gobierno, en tanto coaliciones electorales suelen tener serios problemas

al transformarse en coaliciones de gobierno, entre otras razones, porque se acrecienta la desconfianza entre los miembros del gabinete que pertenecen a partidos o fracciones políticas distintas. La breve trayectoria del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia se explica en lo esencial, por el cambio en las coaliciones gubernamentales. En los dos primeros gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2000) fueron importantes las tensiones entre presidentes que pertenecían a un partido y ministros sociales que pertenecían a otros partidos, siempre de la misma coalición de gobierno. En el breve período de gobierno de De la Rúa en Argentina, quedó en evidencia la fragilidad de la institucionalidad política argentina, en tanto los conflictos entre los socios de la alianza gobernante repercutieron de modo notable en la parálisis del gabinete social. Debe destacarse también aquí, las tensiones por las que atravesó el gobierno de Cardoso en Brasil, dada la conformación multipartidaria de su equipo de gobierno. Estas acotadas referencias permiten resaltar el peso que tiene el cálculo estratégico de los actores, y el consiguiente modo de operar de los mismos, sobre todo en contextos políticos que dejan amplios resquicios para la inestabilidad en términos de prioridades y cargos políticos.

Un último aspecto a remarcar se asocia a la debilidad, en términos de poder, que suelen tener quienes son nombrados para generar o promover la coordinación en materia social, entre otras razones, porque las recientes reformas estatales han aumentado las asimetrías en la correlación de fuerzas al interior del aparato de gestión pública. El intento de las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social en la Argentina, a mediados de los años 90, o de los responsables del Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile, a lo largo de la misma década, muestra a las claras que no puede generarse coordinación pro-integralidad en lo social, si no existe un cierto equilibrio de poder entre los que interactúan al interior del aparato estatal, estén involucrados de modo directo o indirecto en dicho campo de política pública. Un caso similar lo representa el intento de coordinación promo-

vido en Costa Rica por el Instituto Mixto de Ayuda Social a finales de los 90. Preguntas de carácter propiamente político requieren ser formuladas aquí: ¿qué está en juego? ¿quiénes ganarían y quiénes perderían dada cierta dinámica tendiente a la coordinación pro-integralidad?

En este conglomerado de aspectos críticos que desde lo político-institucional afectan las posibilidades de coordinar de modo integral programas y políticas sociales en América Latina, no sorprende entonces el alcance limitado que han tenido los intentos aquí presentados, de generar algún tipo de Autoridad Social. Retomando lo ya presentado acerca de los posibles alcances de la misma, es evidente que, la tendencia dominante ha sido limitar su accionar a la temática de lucha contra la pobreza para lograr una mayor eficiencia en la gestión de la oferta programática focalizada. Todo esto, en el marco de una retórica que privilegió el discurso de una articulación de los sectores sociales para generar intervenciones integrales y operar como contrapeso de la autoridad económica. Las palabras no siempre son idénticas a los hechos.

Lo que en este contexto sí parece observarse, aún de modo incipiente, es una paulatina renuncia a generar coordinación en materia social por el lado de la conformación de un actor que se ocupe de semejante tarea (tal lo que sería el caso de una estructura de autoridad social), devaluándose así, lo que podría llamarse la “solución por el lado del actor”. Lo que comienza a surgir, más bien, es una apuesta a la generación de mecanismos de coordinación, que comenzaría a revitalizar la “solución por el lado del diseño institucional”. En términos propositivos, de lo que debería tratarse, en todo caso, es de una cuestión de énfasis, a efectos de evitar el olvido de los actores y el endiosamiento de las reglas. O viceversa.

Palabras finales. La tentación de plantear un nuevo listado de requisitos para generar una real coordinación poco podría aportar a lo que ya se ha dicho y en parte aquí presentado. Con-

viene más bien, en estas líneas de cierre, concluir con una serie de llamados de atención destinados a aquellos grupos y sectores de la esfera pública que realmente entienden la coordinación de programas y políticas sociales, como un paso fundamental para generar respuestas integrales que mejoren la vida de los ciudadanos: acumulen múltiples dotaciones de recursos de poder, promuevan cambios institucionales profundos que afecten también las reglas no escritas, reconozcan que el conflicto será lo dominante en los procesos a transitar y no teman a las consecuencias del choque de intereses e ideologías. Consejos simples, que sin embargo, nada dicen de lo difícil que será llevarlos a la práctica en la presente realidad de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001).

Marco de análisis de las políticas sociales, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999).

Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America, documento de trabajo N° 20, CEDI, Buenos Aires, julio.

Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xabier; y Sáez, Lluís (1998).

“Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3/98, México.

Agranoff, Robert y Lindsay, Valerie (1983).

“Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”, in *Public Administration Review*, may/june.

Alonso, Guillermo (2001)

Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público, documentos de trabajo, UNSAM, Buenos Aires.

Aranibar Quiroga, Ernesto (2003).

Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 65, Santiago de Chile.

Axelrod, Robert (1984).

The Evolution of Cooperation, Nueva York, Basic Books.

Axelrod, Robert (2004).

La complejidad de la cooperación, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.) (1998).

Lo público no estatal en la reforma del Estado, CLAD/Paidós, Buenos Aires.

Carrillo Flórez, Fernando (2004).

“Reforma política contra la desigualdad”, en Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (eds.) *¿Democracia con desigualdad?*, BID/Unión Europea, Washington D.C.

Coppedge, Michael (2001).

“Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/UNAM/ Plaza y Valdés, México D.F.

Cunill Grau, Nuria (2004).

“La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?”, en Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona.

Echevarría, Koldo (2001).

Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.

Esping-Andersen, Gosta (1993).

Los tres mundos del Estado del bienestar, Alfons el Magnànim, Valencia.

Faría, Vilmar (2003).

Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, CEPAL, Serie Políticas Sociales Nº 64, Santiago de Chile.

Fleury, Sonia (2002).

“El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Fox, Jonathan (1993).

The Politics of Food in Mexico, Ithaca, Cornell University Press.

Franco, Rolando (2000).

Autoridad Social, mimeo, Santiago de Chile.

Garnier, Leonardo (2000).

Función de coordinación de planes y política, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.

Gomá, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) (2004).

Descentralización y políticas sociales en América Latina, CIDOB, Barcelona.

Hall, Peter (1993).

El gobierno de la economía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996).

"Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, XLIV.

Jordana, Jacint (2001).

Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional, documento de trabajo I-22UE, INDES, Washington D.C.

(2002).

Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia, documento de trabajo I-38UE/Es, INDES, Washington D.C.

Klijn, Erik-Hans, Koppenjan, Joop y Terneer Katrien (1995).

Public Administration, Vol 73 Otoño de 1995 (437-454) @ Blackwell Publishers Ltd.

Lardone, Martín (2002).

Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales, mimeo, Buenos Aires.

Mann, Michael (1997).

Las fuentes del poder social, Volumen II, Alianza, Madrid

March, James y Olsen, Johan (1989).

Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, Free Press. Nueva York.

Martínez Nogueira, Roberto (2004).

Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales, ponencia presentada en el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre.

Molina, Sergio (2003).

Autoridad social en Chile: un aporte al debate, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 71, Santiago de Chile.

Mostajo, Rossana (2004).

Autoridad social y la institucionalidad de la política social en el Perú, mimeo, Santiago de Chile.

North, Douglass (1993).

Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

_____ (1998).

“Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.

Ostrom, Elinor; Gibson, Clark; Shivakumar, Sujai; y Andersson, Krister (2001).

Aid, Incentives, and Sustainability, Sida Studies in Evaluation 02/01, Main Report en Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana.

Peters, Guy (1999).

Institutional theory in political science. The new institutionalism, Pinter, Londres.

Piszak, Sandra y Barahona, Manuel (2003).

Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 78, Santiago de Chile.

Repetto, Fabián (2000).

"Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90", en *Desarrollo económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

(2002).

Gestión pública y desarrollo social en los 90. Las trayectorias de Argentina y Chile, Prometeo, Buenos Aires.

(2003).

Autoridad social en la Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 62, Santiago de Chile.

(2004).

Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, documento de trabajo I-52, BID-INDES, julio, Washington D.C.

Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999).

"The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*, Westview Press.

Scharpf, Fritz (1997).

Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Westview Press.

Shepsle, Kenneth (2003).

“Acuerdos políticos en los marcos institucionales”, en Goodin, Robert (ed.) *Teoría del diseño institucional*, GEDISA, Barcelona.

Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999).

“Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.

Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (2000).

Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional, EUDEBA/PNUD, Buenos Aires.

Tsebelis, George (1990).

Nested Games, Berkeley, University of California Press.

_____ (1998).

“La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.

Vergara, Rodolfo (2001).

Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza, UAM-X, mimeo, México D.F.

Zurbriggen, Cristina (2003).

Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica, en Boletín electrónico del IIGOV, N° 149, junio.

Capítulo 2

LA DIMENSIÓN CULTURAL EN LA GESTIÓN SOCIAL. EL PAPEL DE LA GERENCIA SOCIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA PLURAL EN AMÉRICA LATINA

JAVIER MORO

INTRODUCCIÓN

¿Cómo la dimensión cultural atraviesa la práctica de una gerencia social preocupada por la construcción de ciudadanía? ¿Qué tan significativo resulta para los gerentes sociales tomar en cuenta la diversidad cultural? Considerar esta dimensión amplía la comprensión acerca de la complejidad en la gestión social, pero además, ¿agrega valor, ya sea en cuanto al proceso o a los resultados? ¿Cómo la dimensión cultural e identitaria se trasvasa con la construcción de ciudadanía? Estas son algunas de las preguntas que guían el desarrollo de estas líneas.

Al menos dos supuestos apuntalan estas reflexiones: la gerencia social es considerada como modalidad de intervención, pero también como un enfoque que implica reflexión crítica sobre la acción, y la dimensión cultural es valorada como una de las dimensiones inherentes a la vida humana en tanto mundo simbólico y de significación.

A la vez, hago explícita la intencionalidad que abona este recorrido. Se buscará justificar la postulación de una gerencia social intercultural que avance más allá de la mera declamación de principios política y éticamente correctos, para plasmarlos como lineamientos de orientación metodológica en el nivel operativo de las prácticas gerenciales y la interacción con diversos actores que caracterizan la gestión social.

Los enfoques pluriculturales, en sus variantes multi e inter, han cobrado auge en los últimos años. Es notable su presencia en diferentes realidades regionales, tanto en los países llamados desarrollados como, aquellos subsumidos en la categoría de en vías de desarrollo. Este creciente interés por lo multicultural aparece vinculado a diversos fenómenos: los flujos migratorios crecientes, los problemas de integración social, el resurgimiento de movimientos anclados en identidades étnicas, o bien la continuidad de anclajes identitarios que ponen en tensión la correspondencia Estado-Nación. Todo esto en un contexto de globalización donde las fronteras soberanas de los Estados nacionales tal cual las entendíamos parecen trastocarse ante la alta movilidad de los flujos de capital y también ante una alta densidad de información y de conocimiento a escala planetaria. Para algunos, esto significa un avance certero hacia la homogeneidad cultural, mientras otros ven procesos de sincretismo e hibridación, o bien la fragmentación de mosaicos culturales con fronteras altamente porosas que ya no se corresponden con las jurisdicciones nacionales.

Ante este panorama en diferentes ámbitos, la problemática cultural ha recuperado el centro de la escena. Es notoria, por ejemplo, la inclusión de los temas multiculturales en ámbitos temáticos específicos como comunicación y educación (en esta última con el destacado lugar de las políticas educativas con orientación intercultural y bilingüe). Sin embargo, no sucede lo mismo con los aportes conceptuales que toman la gerencia social en sí misma como su objeto de análisis. Allí, la dimensión cultural con frecuencia ha sido, o bien olvidada, o bien relegada a un lugar simplemente de enunciación formal. Me refiero, no tanto a los análisis de situación social, que en muchos casos sí han incorporado esta dimensión, sino a las elaboraciones desde el lado de la gestión de políticas y programas.

En América Latina, el contexto de incorporación de los temas de diversidad cultural a las agendas de distintas agencias nacionales, regionales e internacionales, va de la mano de las

reivindicaciones de distintos colectivos sociales que a escala regional se agrupan en su mayoría, bajo las nominaciones de pueblos indígenas y de afro-latinos. Entiendo por tanto que una aproximación que intente recuperar aportes desde la dimensión cultural debe tomar en cuenta este contexto y considerar estas demandas en términos de construcción de una ciudadanía plural.

En la primera parte de este documento se fundamentan los dos supuestos mencionados sobre la gerencia social y la dimensión cultural. Respecto del primero, el énfasis estará en comprenderlo como un espacio de articulación de múltiples sentidos en el plano de la significación. En cuanto a la dimensión cultural, primero se realiza una delimitación conceptual y posteriormente se establecen relaciones con la dimensión política y la construcción de ciudadanía. Luego, se consideran algunos aportes del debate teórico en torno a la cuestión de ciudadanía e identidades con algunas referencias histórico-contextuales respecto a la situación de pueblos indígenas en América Latina. Finalmente, se plantean algunas reflexiones generales desde la dimensión cultural para la gestión social y específicamente para el papel de las y los gerentes sociales en clave de aportes para la construcción de una ciudadanía plural.

1. LA GERENCIA SOCIAL COMO LUGAR DE MÚLTIPLES ARTICULACIONES

La gerencia social es una propuesta específica para la gestión¹ de políticas y programas en las áreas sociales.² Esta amplia definición da cuenta de un enfoque producto de la convergencia por un lado de distintas disciplinas y campos temáticos y por otro de reflexiones y aprendizajes originados desde la propia práctica de las intervenciones sociales. En tal sentido, una forma de esquematizar el enfoque de la gerencia social es entenderlo como la intersección de al menos tres vertientes temáticas distintas: la gerencia pública, los estudios de políticas públicas y los aportes desde las áreas de desarrollo social (Marulanda y Molina, 2005; Cortázar, 2004; Mokate y Saavedra, 2005).

Se trata de un enfoque que se instala en un doble nivel: en el plano de la acción y en el del conocimiento. En el primer caso, implica un conjunto de prácticas, técnicas, competencias

¹ Si bien las nociones de gerencia social y de gestión social resultan contrastadas por algunos autores, ya ésta última puede ser entendida de manera más amplia, aquí me moveré con un uso laxo respecto de ambas. Buena parte de las críticas al uso de la noción de gerencia social están dadas por entender que tiene connotaciones de la escuela de gerencia empresarial privada (en correspondencias con las críticas que recibe la nueva gerencia pública, ver Licha, 1999). Entiendo que una apropiación sin mediaciones del ámbito privado al público resulta un enfoque errado y una orientación ideológica que no comparto como se verá a lo largo del capítulo. Cortázar (2004) argumenta que la diferencia entre gestión y gerencia es básicamente de tipo gramatical más que semántica, una funciona como sustantivo (gerencia) y la otra como verbo (gestión). Así, mientras la primera hace pensar en la función y el lugar, la otra remite directamente a la acción, pero resulta difícil desprender ambos términos.

² Una forma de visualizar la importancia y el crecimiento de la gerencia social en América Latina es advertir el auge de orientaciones en esta temática tanto en ámbitos universitarios de grado y de posgrado, como la creación de instancias de capacitación en ámbitos gubernamentales y entidades regionales (como la del mismo INDES al interior del BID).

y acciones³ en el marco de las intervenciones sociales del Estado⁴ y que, en tanto ejercicio reflexivo y crítico sobre las mismas, permite generar aprendizaje organizacional. Mientras que a su vez, a nivel del conocimiento recupera las contribuciones de distintas disciplinas y se reconoce interdisciplinario. Pero además, ambos planos se combinan. Así la gerencia social como enfoque presenta una fusión de los distintos saberes y de los aprendizajes desde las mismas experiencias, de este modo produce una mirada propia sobre los problemas. Es decir, construye un enfoque de características transdisciplinarias, donde los objetos y las metodologías de origen de cada disciplina y de cada modalidad de intervención tienden a trasvasarse y redefinirse en un ensamble que siempre contiene objetivos ligados al desarrollo social pero sin apartarse de la reflexión y el sentido crítico sobre la acción. De este modo, las políticas sociales,⁵ y más específicamente la gestión y las prácticas gerenciales en estas áreas, se constituyen en objeto de análisis, de reflexión y de intervención desde un enfoque que se destaca por su hibridés y por no acotarse a los límites de sus matrices epistémicas originarias. En tal sentido, la gerencia social a través de esa mezcla particular de las tres vertientes mencionadas (estudios de políticas públicas, la gerencia

³ Cortázar (2004) diferencia tres tipos de acciones gerenciales que se corresponden con las tres vertientes del plano cognitivo: prácticas, competencias y métodos que aplican los gerentes (asociadas a la gerencia pública); acciones propias de la gestión del proceso de formación de la política o programa, ya sea vinculadas al diseño, la implementación o evaluación y siempre inscriptas en ambientes institucionales formales o no (éstas vinculadas a los estudios de políticas públicas); y finalmente las acciones tendientes a resolver problemas sociales (esto asociado a los aportes desde el ámbito amplio del desarrollo social).

⁴ Vale aclarar que podría ampliarse la definición al sector público no estatal (también llamado tercer sector) que también lleva a cabo intervenciones sociales. Si bien se podrían considerar varios puntos en común, voy a restringir mi análisis a los distintos ámbitos de las políticas sociales estatales.

⁵ Si bien se reconoce una diferencia conceptual y también de niveles decisionales, a los fines de este trabajo el uso de políticas y programas será abarcativo entre ambas categorías.

pública y el desarrollo social) genera una dimensión propia que trasciende los ámbitos tradicionales de injerencia y en parte los lineamientos de cada una de éstas.⁶

Sin embargo, esto no plantea un escenario común y fácilmente acotado para la gerencia social. Conviene no caer en generalizaciones simplistas. La gerencia social abarca un mundo de intervenciones múltiples y variadas, como variados son los sectores específicos de las políticas sociales. La noción de campo acuñada por Bourdieu,⁷ en analogía a la noción de campo de fuerza o campo gravitatorio, resulta útil para poner en perspectiva las posiciones, las relaciones, los discursos y en definitiva la lógica y los sentidos que guían la acción de los sujetos al interior de cada ámbito específico de política social. Los sujetos desarrollan sus acciones en un contexto determinado, una forma de acotarlo es considerar la posición que cada agente ocupa al interior de un campo, es decir dentro de un entramado de posiciones y de relaciones que se establecen a partir de éstas. Los motivos o incentivos de cada agente son el componente subjetivo de la acción social que sólo adquiere sentido al interior de estos ámbitos. La disputa entre los actores por la apropiación de un capital (económico, social, cultural y simbólico) es constitutiva de la conformación misma de cada campo.⁸

⁶ En este sentido podría visualizarse el ámbito de la gerencia social como un "campo" en formación, como una fuerza instituyente que opera desde la intersección de otros campos y que aparece atravesada por lógicas diferenciales parcialmente antagónica (técnica o académica vs. política, entre otras). Agradezco la sugerencia de este comentario a Besse (comunicación personal con el autor).

⁷ Un campo es un espacio social estructurado de posiciones e interacciones objetivas (cuyas propiedades pueden ser analizadas en forma independiente de los agentes que participan en él), centradas en la producción, distribución y apropiación de un capital (éste puede diferenciarse analíticamente en capital económico, cultural, social y simbólico). (Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, 1995).

⁸ Esta perspectiva puede complementarse sin demasiada violencia conceptual con los enfoques neoinstitucionales que enfatizan la importancia de los ambientes institucionales que posibilitan, orientan y a la vez res-

Estas breves referencias teóricas sirven para sopesar que, aún con características y objetivos comunes en cuanto al fenómeno del desarrollo social, los recursos resultan generalmente escasos ante las demandas incrementales, etc., existe una variedad de escenarios de prácticas en las áreas sociales que delimitan características distintivas al interior de cada campo. La noción de campos se podría utilizar para circunscribir a los ámbitos sectoriales. Así, salud, educación, vivienda, seguridad social, tercera edad, infancia vulnerable, etc., cada uno presenta características propias y distintivas.⁹ Pero vale una aclaración: la aplicación de la noción de campo no queda subsumida al sector organizacional-estatal en cuestión, sino que abarca los ámbitos académicos y de producción de conocimiento que generan el saber y la experticia propia sobre la temática en cuestión, así como también los ámbitos de circulación y de consolidación de esos conocimientos. Allí entran en juego las universidades, los centros de investigación y formación, las corporaciones profesionales, los llamados “tanques de pensamiento”, las redes de expertos¹⁰ y los organismos internacionales.

tringen la acción de los sujetos. Éstos ambientes se definen con diferentes variantes según cada vertiente de esta línea de pensamiento, pero muy esquemáticamente pueden sintetizarse como aquellas que postulan la importancia de las reglas tanto formales, como informales (North, 1993), aquellas que priorizan el lugar de los hábitos y las rutinas organizacionales (March y Olsen, 1983) y finalmente quienes observan el peso de las instituciones en tanto mapas cognitivos que sirven como esquemas de acción (Powell y Dimaggio 1999). Tomo esta tipología de Vergara (2001).

⁹ Esto no implica homogeneidad al interior de cada una de las diferentes áreas sectoriales. Por ejemplo, en los últimos años el financiamiento internacional a través de programas ha generado una suerte de “burocracia paralela” con un perfil técnico profesional relativamente superior al de las áreas tradicionales de servicios pero con alto grado de rotación (Martínez Nogueira, 2004).

¹⁰ Sobre la importancia de las redes de expertos en la construcción de hegemónicas, ver Camou (1997). Sobre el papel de las redes en los procesos de políticas públicas, ver Jordana (1995).

Ahora bien, entre un campo y otro, cambian los actores (o mejor sus posiciones)¹¹ pero además, cambia la dinámica de la interacción y sus acciones posibles al modificarse las reglas de juego, los discursos y los sentidos que adquieren esas acciones. A estas diferencias sectoriales se deben agregar las diferencias jurisdiccionales entre los niveles nacionales y subnacionales que, si bien no plantean la conformación de campos en sentido estricto, definen ámbitos de aplicación y posibilidades de intervención, funciones y responsabilidades para los actores y específicamente para los gerentes sociales. Es en esta diversidad de espacios que actúan las y los gerentes sociales.

Al respecto, conviene delimitar los alcances de esta categoría. Entiendo por gerentes sociales a las personas que se encargan de la gestión en instancias claves de todo el proceso de formación de una política o programa social, ya sea en instancias de formulación, como de implementación. De manera amplia, Mokate y Saavedra (2005) han definido que se incluye a aquellas/os responsables de las orientaciones de políticas, a las/os directivos sectoriales y territoriales, como así también a quienes interactúan con usuarias/os de servicios sociales y las comunidades que constituyen la población objetivo de las políticas sociales. Se trata de

¹¹ Considero a los actores como aquellas personas u organizaciones (gubernamentales o no) que tienen capacidad de incidir en alguna instancia del proceso de formación de una política o programa. En la línea de análisis estructural propuesta por Bourdieu, la acción de los agentes no puede entenderse fuera de sus posiciones en el campo. Esto implica que la misma persona jugando en campos distintos se convierte en términos analíticos en un actor o jugador distinto, ya que seguramente su posición al interior de cada campo se modifique. Igualmente hay actores que pueden entrar en juego desde fuera del campo, por ejemplo el presidente de un país, agentes internacionales de crédito, etc. Esto lleva a plantear la relación entre los campos, donde éstos no están aislados, sino que, en la concepción del sociólogo francés, la misma sociedad en su conjunto está conformada a modo de campos de fuerza interconectados. Para ver los recursos (en términos de capacidades) que se requieren para constituirse como actor de política pública, ver Repetto en este volumen.

una categoría, o más bien, de una generalización que resulta abarcativa de diferentes niveles de responsabilidad y de funciones. Resulta operativo complementar esta delimitación organizacional (y topográfica), enmarcando la gerencia social como ejercicio, en tanto instancia de coordinación y articulación para la entrega de un bien y/o servicio.

Aún frente a esta gran heterogeneidad de los distintos ámbitos de gestión de las políticas sociales, conviene rescatar algunas características comunes. Al respecto, vale mencionar una doble complejidad que se pone en juego a través de los procesos de formación¹² de políticas sociales: la interacción dinámica de actores e, íntimamente relacionada con ésta, el carácter multifacético de los problemas que orientan sus intervenciones. El primer aspecto, le otorga un carácter interactivo al proceso (Sulbrandt, 2001), lo cual se presenta como una característica común a todo proceso de política pública que suele congrega una multiplicidad de actores, que refieren a una diversidad de intereses, valores y visiones que se ponen en juego y entran conflicto. Por tanto, estamos considerando que el conflicto es inherente a estos procesos y que las relaciones entre los actores son determinantes de los avances o estancamientos de las políticas y programas. Relaciones e interacciones de los actores enmarcadas, como fue señalado, en ámbitos específicos (campos) que a través de normas (formas e informales), rutinas organizacionales, esquemas mentales y culturas organizacionales promueven y condicionan sus márgenes de acción.

La mirada más estructural de la conformación de campos (e instituciones), sumada al énfasis en la interacción de los actores, a riesgo de cierto eclecticismo teórico, promueve una doble mirada en el proceso y de este modo permite recuperar las dimensiones política y cultural. Por un lado, previene de caer en una lectura lineal de la mera interacción entre personas o indivi-

¹² Sobre la distinción entre formación y formulación de políticas sociales, ver Molina (2002)

duos sin inscripción contextual, y a la vez, en sentido contrario, evita mirar sólo el plano estructural que no considera los sujetos (o bien, quedan muy diluidos). Avanzamos de este modo de manera convergente con varias iniciativas metodológicas de planificación situada y estratégica (Mathus, 1986). Pero además, esta consideración cruzada para el espacio de la gerencia social, desde un plano estructural e interactivo, implica también otorgarle peso como instancia política. Algo de la contingencia del acontecimiento se pone en juego en ese espacio de la gerencia de políticas y programas sociales, la no necesidad inherente de estos procesos implica su consideración como momento ético-político (Laclau, 2003).

Sostendré que el escenario de acción de las y los gerentes sociales, aún con sus condicionamientos a cuerdas, dados por las reglas de juego al interior de cada campo, se dirime en algún punto en un sentido contingente. Esta contingencia del acontecimiento en el espacio propio de la gestión social, como todo proceso de política pública, se pone en juego a través de medios (recursos, organizaciones, autoridad e información),¹³ escenarios (institucionales) y productos (bienes y/o servicios). La característica de estos tres componentes es que son públicos, o al menos debieran serlo desde lo normativo. Pero como señala Rabotnikof (1998) la noción de lo público puede implicar distintas acepciones, por tanto propone diferenciar tres sentidos: lo público como apertura, como visibilidad y como bien colectivo. Estos tres sentidos de lo público pueden constituir ya sea una característica del proceso, en tanto los actores implicados así lo entiendan y lo construyan en su interacción. Como también, y este es el caso de la gerencia social (y pública), un ideal en términos normativos, ya que la misma puede plantearse objetivos tendientes a generar participación en el proceso, hacerlo con transparencia

¹³ Ver Hood (1983).

y promover valor público.¹⁴ Lo importante es no confundir ambos planos, el positivo y el normativo (aun cuando ambos están vinculados) y tener en cuenta que su efectividad no está dada, ni en sentido positivo o negativo; de ahí su característica contingente y el papel clave de la gerencia social al respecto.

Esta no garantía respecto de los resultados e impactos en la implementación de políticas y programas sociales, se vincula, en parte, con la otra característica señalada respecto a la doble complejidad en la gestión social, las características de los problemas que conforman sus objetos de intervención. Éste es un aspecto específico de las políticas sociales, si volcamos la mirada hacia la conformación fenoménica de las situaciones que se pretenden atender, debemos considerar la característica multidimensional y la pluricausalidad de los problemas sociales. Los problemas sociales los entendemos aquí, como situaciones consideradas anómalas por actores involucrados con capacidad suficiente para hacer oír su voz en la esfera pública. Es decir, entendemos que no existen problemas sin sujetos, necesitamos considerar en qué momento una situación es problematizada, quiénes y cómo definen el problema, o en términos de Fraser (1989) cuándo y cómo una necesidad es politizada. Y aquí nuevamente entra a jugar eso que Laclau (2003) caracteriza como contingencia: no hay una necesariedad inherente a los fenómenos para que éstos emerjan por sí mismos en la esfera pública como problemas.

En la politización de necesidades intervienen factores de percepción y de valor, propios de cada actor y de cada colectivo social y relaciones de poder (capacidades para imponer puntos de vista, para peticionar, para conformar la agenda pública, etc.). El encuentro de las diversas perspectivas e intereses se realiza en la esfera pública y esto implica un proceso colectivo donde

¹⁴ Sobre los alcances del concepto de valor público ver Moore (1995) y Mezones en este volumen. Para ver una aplicación del concepto desde el plano normativo, ver la postulación de principios del INDES (Marulanda y Molina, 2004).

además de la racionalidad técnica que lidera los ordenamientos causales (propios de las distintas metodologías de elaboración de proyectos sociales y de los ámbitos disciplinarios de saber de cada campo) se incorpora la necesidad de convencer, persuadir, generar acuerdos y construir consensos.¹⁵ Los problemas sociales y sus potenciales soluciones no son una mera especulación en la mente de las y los gerentes sociales, se ponen en juego también a través de los imaginarios y las representaciones sociales tanto en la esfera pública como a través de la creación de sentido al interior de cada campo. Es allí donde cobra relevancia la percepción colectiva, los saberes y conocimientos, así como los valores y cosmovisiones. Estos elementos se inscriben en la dimensión cultural concreta de los participantes de cada proceso particular de política social. Así, habrá que considerar por ejemplo, que la generación de valor público, en tanto valor que se plantea como bien colectivo (universal) debe canalizarse a través de procesos específicos y demandas particulares que conlleva una dimensión subjetiva desde los actores implicados.

De este modo, hay que estar prevenido respecto a la consideración de los problemas sociales bajo la exclusiva óptica sectorial-organizacional. Esto sería quedarse con una sola cara de la moneda, o más bien con un solo lado de una figura poliédrica, porque la multiplicidad de actores provoca multiplicidad de sentidos y de miradas sobre una “misma” situación o fenómeno (y sobre sus resultados e impacto en términos del valor público que generan). Para precisar la metáfora y contextualizarla en términos de relaciones de poder, hay que considerar que frecuentemente las agencias estatales tienden a instalar la definición “oficial” de un problema. Pero promover una mirada crítica desde los mandatos organizacionales y su correspondencia con los problemas sociales puede implicar dejar de lado la comple-

¹⁵ Majone (1997) resalta la importancia de la dimensión comunicativa de una política en tanto ésta puede ser más o menos correcta en su formulación técnica pero no puede dejar de convencer, de generar adhesiones de algún tipo.

alidad inherente a los mismos. Éstos no se corresponden linealmente con las lógicas sectoriales,¹⁶ más bien se trata de situaciones multidimensionales difíciles de acotar y de precisar en términos causales.¹⁷ Esto plantea la necesidad y la dificultad de la articulación y coordinación interorganizacional (al respecto ver Repetto, 2005 en este libro).

En definitiva, estamos dandonos cuenta de una doble complejidad en los procesos de formación de las políticas sociales: en cuanto a la multiplicidad de actores, intereses, valores y cosmovisiones en juego por un lado, y a su vez por la naturaleza misma de los problemas sociales ligados siempre a dimensiones múltiples y pluri-causales donde cobra relevancia la interpretación y ésta se combina con la dinámica de interacción y los discursos de los actores. Ambos aspectos cobran relevancia a través de escenarios dinámicos y cambiantes y aparecen atravesados por la dimensión cultural a través de la cual cobran sentido(s).

¹⁶ Por ejemplo, March y Olsen (1994), uno de los referentes de las vertientes del neoinstitucionalismo anteriormente mencionadas, señala que las organizaciones suelen funcionar como una máquina de soluciones en busca de problemas. Este autor proponía lo que llamó el modelo de "botes de basura" para explicar cómo se toman decisiones y se establecen prioridades en las organizaciones públicas. Las opciones de intervención se definen antes del problema y luego juega el azar como factor explicativo (cómo se junta un problema que ingresa en la agenda de gobierno con una intervención ya formateada). Si bien se trata de una propuesta provocativa, puede arrojar luz en algunos casos. Baste recordar la aplicación de programas sociales cuasi uniformes promovidos por las agencias internacionales de crédito en los años 90 en la región, que en más de una ocasión no contemplaban las características de los diferentes contextos nacionales. Esta tendencia ha sido revisada en los últimos años.

¹⁷ Aunque un buen diseño esté obligado a identificar las principales causas y en función de ellas ordenar los objetivos y las intervenciones. Porque la gerencia social no deja de lado la búsqueda de racionalidad en los procesos.

2. LA DIMENSIÓN CULTURAL, LO POLÍTICO Y LO IDENTITARIO

2.1 UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CULTURA

“El hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido”

Clifford Geertz- *La interpretación de las culturas*

Los seres humanos no podemos escapar a la cultura, todo lo que hacemos o dejamos de hacer, todo lo que decimos, sentimos y pensamos cobra sentido sólo al interior de contextos culturales. La cultura, como el lenguaje, nos antecede y crea las condiciones de posibilidad para nuestra constitución como sujetos.¹⁸ Sin embargo, esto no debe interpretarse como si al interior de cada cultura existiesen seres homogéneos. En primer lugar la complejidad humana está atravesada no sólo por la dimensión cultural sino también atada a cierta composición biológica y a una determinada conformación psíquica.¹⁹ De entrada estamos considerando límites al alcance de la dimensión cultural. No todo es cultura, existimos también como personas en determinados cuerpos, con determinados genes, hormonas, etc., y a la vez somos sujetos deseantes, con determinados impulsos (pulsiones al decir del psicoanálisis), con cierta estructura psíquica que se articula junto a un ordenamiento simbólico arraigado en contextos sociales determinados. Lo humano es una integridad holística donde estas dimensiones están interconectadas. Pero una distinción analítica resulta provechosa para acotar los alcances de la dimensión cultural.

¹⁸ Como dice Bajtín “el lenguaje es siempre lenguaje de otro en un doble sentido: cronológicamente el lenguaje nos precede y nos inscribe en términos identitarios, y a su vez es siempre lenguaje para otro, para algún otro que actúa como referente real o imaginario”. Cita tomada de Arfuch (2002).

¹⁹ Que abarca lo que Freud definió como inconciente, un territorio en buena medida desconocido para cada persona respecto de sí misma.

De este modo, aun reconociendo que la cultura no lo es y no lo explica todo, juega un papel indispensable para interpretar la acción humana. Por ello, hace falta precisar qué entendemos por cultura. En principio conviene superar la acepción elitista y restringida, aquella que hace referencia a “lo culto”, “las personas cultas”, etc., donde cultura aparece como sinónimo de ilustración. Una mirada más amplia que se contrapone con ésta, considera a las culturas como sistemas o cosmovisiones que son sustentadas por colectivos sociales concretos, que tienen una historia y que se manifiestan a través de tradiciones, hábitos y símbolos compartidos. Sin embargo, y conforme a los avances en los estudios culturales, conviene hacer aquí una segunda observación encauzada a tomar precauciones para no caer en una perspectiva que explícita o implícitamente realice una reducción homogeneizante de las culturas. Una noción de cultura asociada a ciertos patrones compartidos, hábitos, tradiciones, creencias, etc. que crean sentidos de pertenencia corre el riesgo de suponer homogeneidad y visualizar las culturas como sistemas coherentes, integrados y cerrados. Esta mirada no permite dar cuenta de las diferencias, la heterogeneidad y los cambios que se producen al interior de una misma cultura.²⁰

Más que plantear la cultura como algo dado, primordial, homogéneo y puro, proponemos, siguiendo una vasta gama de autores contemporáneos,²¹ un concepto de cultura como la dimensión simbólica y de significación a partir de la cual los valores, intereses y la materialidad percibida por los sujetos cobran sentido. La dimensión cultural es la esfera propia de la significación que permea las demás esferas de la vida humana, tanto a

²⁰ La imagen muchas veces utilizada de las raíces culturales de un pueblo, resulta didáctica a efectos de dar cuenta de su carácter histórico, del sentimiento de arraigo que genera y aún de sus componentes muchas veces no evidentes, pero puede resultar engañosa si de ella se desprende una noción esencialista de la cultura como un núcleo originario y trascendente.

²¹ Rosaldo (1991), García Canclini (1990), el mismo Geertz (Op. Cit.), entre otros.

nivel de los procesos de subjetivación como de las representaciones y relaciones sociales. Pero esta dimensión juega también como el ámbito de instauración de la norma, de la regla. Siguiendo a Levi Strauss (1979), allí donde funciona la regla (la ley, la prohibición) nos marca que estamos en el universo de la cultura. Es decir, el sentido de las cosas se adquiere a la vez como un ordenamiento lógico, simbólico y moral. Sin embargo, esto no debe interpretarse como algo dado de una vez y para siempre. Se trata de un sistema abierto y dinámico que opera como una dimensión constitutiva del orden social y económico y a su vez actúa como una instancia mediadora del mismo. Así, más que un núcleo puro y esencial, la dimensión cultural aparece como el elemento de mediación y vinculación con el medio ambiente natural y social y con los otros, tanto a través de la creación de sentido como de la imposición de la norma. Nótese la distinción entre la cultura como dimensión simbólica estructural (y estructurante) de lo humano, y la cultura como configuración histórica. Es la praxis de estas dos acepciones en la gerencia social lo que me interesa resaltar en este trabajo.

2.2 LO CULTURAL Y LO POLÍTICO EN LA GESTIÓN SOCIAL

Este posicionamiento teórico nos lleva a considerar la dimensión cultural, sea cual fuese la cultura específica donde se inscribe, como un aspecto inherente a la actividad humana y que siempre entra en juego a través la esfera pública, a través del imaginario compartido (aunque no homogéneo) al interior de distintos colectivos sociales. Nos introducimos así en el plano ideológico, en el nivel de la ideas, escenario donde las acciones cobran sentido y donde se dirime qué se valora y cuáles son las prioridades que establece cada sociedad particular en un tiempo y espacio determinado. En tal sentido, una de las implicaciones fuertes al considerar la dimensión cultural y su entrelazamiento con lo político, tiene relación con la construcción de hegemonía. Tal como resaltan Laclau y Mouffe (1987), en una línea de pensamiento gramsciano, la hegemonía

se constituye como espacio de articulación, como acto instituyente de relaciones de poder específicas. “La teoría de la hegemonía es una teoría acerca de los efectos universalizantes que se derivan de contextos social y culturalmente específicos” (Laclau, 2003: 191). Los grandes valores que suscitan adhesiones significativas suelen ser invocados desde diferentes actores y aun con perspectivas contrapuestas, justamente planteando la disputa en el nivel de la interpretación y la vinculación con otros temas. La cuestión entonces es cómo una demanda (o un interés) particular captura un símbolo de alcance universal.

En el terreno de las políticas sociales que aquí nos convoca, con sus prácticas acotadas a los campos específicos ya mencionados, esta perspectiva teórica nos invita a poner énfasis en la creación de sentido que opera al interior de cada campo²² y en los anclajes ideológicos específicos que van adoptando los distintos procesos de políticas públicas. Las y los gerentes sociales están inscriptos en campos específicos, por lo que tenderán a percibir como dados ciertos ordenamientos y determinados objetos de intervención clásicos de cada área. En torno a éstos, frecuentemente se presenta algún tipo de disputa a través de ideas y de discursos que guían las acciones de los actores. Esto nos remite, por ejemplo, a las prácticas de nominación. Cómo se define (en qué términos) que una situación dada deviene problema público (y problema de gobierno) resulta una instancia clave y constitutiva del objeto de intervención de la política social. La definición de un problema tiende a iluminar determinados aspectos y a oscurecer otros, establece algunas relaciones y otras las pasa por alto, distribuye responsabilidades entre algunos actores

²² Bourdieu (*op. cit*) utiliza el concepto de *habitus* (palabra de origen latino que significaba naturaleza, carácter moral, disposiciones del espíritu, manera de ser adquirida, disposición física o moral) y que él define como un sistema de disposiciones durables y transferibles que integran todas las experiencias pasadas, y funciona en cada momento como matriz estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes frente a una coyuntura o acontecimiento.

y otros quedan fuera de escena (Moro, 2000). A su vez, no se trata sólo de analizar cada proceso de construcción de un problema en sí mismo, sino también de ver cómo los actores luchan por enmarcar la articulación del problema con valores, discursos y símbolos que están más allá de la situación (y aún del campo específico). Por ello importa rastrear la trayectoria y las vinculaciones con el contexto.

Ahora bien, este proceso de politización de necesidades en los distintos campos de las políticas sociales se da fuertemente relacionado con la configuración de la demanda. Es decir, con la interacción entre actores estatales y sociales que inscribe a determinada situación como una demanda desde éstos últimos y como un deber (en tanto necesidad de dar respuesta) hacia los primeros. Esta dinámica da cuenta de posicionamientos íntimamente vinculados a la construcción de ciudadanía, en tanto las poblaciones destinatarias de las políticas y programas sean interpeladas o no (en qué medida y cómo) como sujetos de derecho por parte de los actores estatales y de las mismas intervenciones. Y en tanto los actores sociales se asuman o no (en qué medida y cómo) como titulares de derechos y tengan capacidad para petitionar en la esfera pública y aún para (re)resignificar y (re) apropiarse de la propuesta estatal.

En este punto no es menor el papel de las y los gerentes sociales. Tanto la problematización de una cuestión (o politización de una necesidad) como la configuración de la demanda, se inscriben en una tensión entre discursos anclados en algún saber técnico y discursos donde el énfasis recae en los objetivos políticos. Mientras los primeros son propios de los ámbitos de producción y circulación de conocimiento en cada campo, los segundos, aparecen más fuertemente vinculados a actores y colectivos sociales.²³ Cabe la aclaración que las fronteras entre

²³ Así, por ejemplo, Fraser (*Op. Cit.*, 1989) cuestiona la intervención estatal con el tema de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico porque entiende que han despolitizado el tema: ya no se inscribe como un cues-

ambos tipos de discursos son porosas, que los discursos técnicos llevan en sí objetivos políticos, y los discursos más politizados utilizan también saber técnico. Aún así, este tipo de tensión es propia de todo ámbito de intervención social ya que como dice Dery (1984), desde el ámbito de la gestión estamos obligados a plantear definiciones de problemas como oportunidades de mejora, esto es, que la situación quede establecida (definida) en términos técnicamente tratables, que posibiliten hacer algo al menos parcial. Pero esta necesidad de dar respuesta desde el ámbito de la gestión, a menudo puede relegar la inscripción política y la mirada de los actores como constitutivos del problema.

El lugar de la gestión social aparece enmarcado en una triple tensión, entre el tratamiento meramente “técnico”, una adscripción política a los lineamientos decididos en instancias superiores y una vinculación activa respecto a la población demandante (en tanto sujetos de derechos y más allá que logren o no constituirse como actores de política). Entre sendos planos, juegan los discursos expertos de cada campo que consolidan acuerdos en torno a modos de interpretar una situación y promueven en consonancia orientaciones generales para las políticas (Camou, *Op. cit.*). A la vez, éstos funcionan como discursos “puente” (Fraser, *Op. cit.*) en el sentido que vinculan a los colectivos sociales y los actores estatales. Las y los gerentes sociales aparecen así jugando un papel en el cruce discursivo que enmarca su acción y los vinculan tanto hacia las instancias superiores de toma de decisiones, como hacia las demandas de los actores sociales y la ciudadanía.

tionamiento al funcionamiento de una sociedad patriarcal, ya no se interpela a cada mujer golpeada como una potencial militante feminista. La intervención de diversos profesionales sociales y de la salud dieron lugar a un encuadre técnico-profesional que propone, más que una mirada global de la sociedad, un abordaje de cada situación como un “caso”, con ciertas patologías, historias familiares, etc.

2.3 CIUDADANÍA Y CLIVAJES DE IDENTIDAD

En este marco de interacción entre actores estatales y sociales jugado a partir de interpelaciones recíprocas, explícita o implícitamente, la ciudadanía aparece en el centro del ejercicio de la gerencia social. La construcción de ciudadanía implica tanto una dimensión formal (un estatus) de igualdad, como una dimensión sustantiva en tanto ejercicio de derechos y responsabilidades al interior de una comunidad determinada.²⁴ Como señala Sojo (2000) ambas dimensiones deben ser consideradas como condiciones no necesariamente dependientes²⁵ y ambas son definitorias para considerar la situación de exclusión/inclusión en una sociedad. La construcción de ciudadanía y su contracara la exclusión, no son situaciones que se den en blanco o negro, se trata más bien de procesos y de grados, donde en un extremo podemos situar un ideal de ciudadanía y en el otro una hipotética situación de exclusión total.²⁶

Considerar el componente político de la dimensión cultural a través de la construcción de ciudadanía nos conduce a analizar

²⁴ Bottomore (1992).

²⁵ Es decir, puede ser que existan situaciones donde se amplíe la ciudadanía formal y la sustantiva, pero también puede haber crecimiento de una de las dos y decrecimiento de la otra. En América Latina especialmente a partir de la incorporación de tratados internacionales a las normativas internas se puede apreciar una expansión formal de derechos que en la mayoría de los casos no ha sido acompañada de su cumplimiento efectivo. Por su parte, esta distinción de dos dimensiones y su interpretación de construcciones no necesariamente dependientes permite no restringir la expansión de ciudadanía sustantiva a la previa formalización de los derechos.

²⁶ En el medio se producen las diversas situaciones sociales concretas en las que podemos vislumbrar zonas de vulnerabilidad como propone Castel (1997). Este autor propone un concepto de exclusión entendido básicamente como desafiliación social, es decir como pérdida de vínculos sociales, que entiende es lo que se produce con el fenómeno creciente y estructural de la desocupación. La pérdida del trabajo es más que dejar de percibir un ingreso monetario, tiene implicancias en términos identitarios y sobre todo de relaciones y vinculaciones sociales.

una implicancia de tipo antropológica: cómo se forjan y se expresan los anclajes identitarios de los sujetos.²⁷ La dimensión cultural actúa fuertemente en la creación del sentido de pertenencia a una comunidad política y la ciudadanía (al menos en el plano sustantivo) no puede entenderse sin ese vínculo intrínseco de pertenencia comunitaria. La ciudadanía como ejercicio efectivo de derechos y de responsabilidades implica un involucramiento y un posicionamiento que se juega siempre en el plano relacional tanto con los demás (mis pares) como respecto al Estado. Por tanto, el cómo se construye ese sentido identitario cobra relevancia para considerar los desafíos y las asignaturas pendientes en términos de construcción de una ciudadanía que define las condiciones, las formas y los grados de inclusión y de exclusión social.

Aquí me interesa destacar cómo la dimensión cultural, en tanto anclaje de identidades, juega un lugar clave en los procesos de construcción de ciudadanía y visto por el lado negativo, de exclusión social. Para Sojo (*Op. cit.*) esto implica considerar al menos cuatro clivajes identitarios: por etnia, por género, por

²⁷ Los estudios culturales sobre identidades colectivas muestran una evolución y un giro conceptual sustantivo respecto a los estudios etnográficos pioneros de la primera mitad del siglo XX que consideraban las identidades como núcleos duros, esenciales o primordiales. Al menos desde los años 70 del siglo pasado, con Barth (1971) como uno de los precursores, las identidades comenzaron a conceptualizarse como construcciones históricas siempre vinculadas a procesos abiertos y en transformación donde un elemento común es el juego de alteridades, es decir la demarcación de fronteras con algún/os otro/s que permite a partir de esta distinción afirmar la existencia de un nosotros en términos imaginarios. Es decir, la alteridad es constitutiva de los procesos identitarios y junto con ciertas experiencias compartidas permiten crear un sentido de pertenencia, una comunidad imaginada en términos de Anderson (1993) que implica un proceso de afirmación que siempre es en algún punto ficcional. En esta línea se inscribe también la perspectiva histórica de Hobsbawm (1983) de "la invención de la tradición". El giro conceptual desliza de este modo el análisis del supuesto "núcleo" hacia las fronteras, del centro a los límites de demarcación de la alteridad como instancia constitutiva y en este punto se entroncan las culturas y las identidades.

edad y por circunstancias específicas. A los fines de este trabajo sólo haremos mención al primero de estos tipos de identificaciones colectivas y esta referencia selectiva (y en cierta medida arbitraria) se justifica tanto en limitaciones por la extensión y los alcances aquí planteados, como en la consideración que se plantea de los aportes del interculturalismo. Esto no intenta restarle importancia a los otros tipos de identificaciones, que para ciertas políticas y programas sociales específicos pueden constituirse en más relevantes que el aquí seleccionado. Al respecto y como adelanto de las conclusiones, aquí sostendré que una perspectiva intercultural puede recuperarse, en tanto pensamiento crítico, en términos de un posicionamiento teórico-metodológico para el ejercicio de la gerencia social de manera tal que resulte abarcativa respecto de la consideración de los otros anclajes identitarios. Pero primero se requiere mayor precisión tanto en términos teóricos como histórico-contextuales.

3. IDENTIDADES ÉTNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA²⁸

“Los países latinoamericanos son actualmente resultado de la sedimentación, yuxtaposición y entrecruzamiento de tradiciones indígenas (sobre todo en las áreas mesoamericana y andina), del hispanismo colonial católico y de las acciones políticas, educativas y comunicacionales modernas. Pese a los intentos de dar a la cultura de élite un perfil moderno, recluyendo lo indígena y lo colonial en sectores populares, un mestizaje interclasista ha generado formaciones híbridas en todos los estratos sociales.”

García Canclini (1990: 71)

²⁸ Conviene igualmente dejar en claro que no se trata de un análisis de situación exhaustivo sobre la situación de grupos étnicos y minorías en la región, sino que se busca, desde una panorámica general, contextualizar la discusión y extraer desde ahí las vinculaciones y aportes para la gestión social y la construcción de ciudadanía.

3.1 Lo INDÍGENA COMO IDENTIDAD

Latinoamérica por su historia, su conformación demográfica y cultural es una región donde impera la mezcla, el sincretismo y los permanentes movimientos migratorios.²⁹ Sin embargo, esto no equivale a negar las diferencias y las identidades. Se trata de un sub-continente con ciertas características culturales e históricas comunes, pero que en su interior posee gran diversidad étnico-cultural. Al respecto, tanto el BID como la CEPAL coinciden en estimar que los indígenas alcanzan aproximadamente un 8% de la población regional (Deruyttere, 1997-Peyser y Chackiel, 1999), esto es alrededor de unos 37 millones de personas. Sin embargo, no se trata de un grupo homogéneo, sino que incluye unos 400 grupos lingüísticos diferentes (Bello y Rangel, 2000). Todos los países latinoamericanos, con excepción de Uruguay, tienen poblaciones indígenas, aunque sólo cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). Por su parte, la población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña en la región alcanza unas 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región. Éstos se ubican especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%) (Bello y Rangel, 2000 Hopenhayn y Bello 2001).

La categoría indígena o indio en América Latina es un ejemplo histórico de la conformación de identidades.³⁰ Antes de la

²⁹ De hecho, una mirada de la humanidad considerada a lo largo de su trayectoria evolutiva pone en perspectiva que la migración y el mestizaje son dos características distintivas de la especie. No hay población humana suficientemente aislada a lo largo del tiempo como, por ejemplo, para generar diferencias genéticas que justifiquen el uso del concepto raza en la especie humana tal como lo han demostrado los avances en la ciencia genética.

³⁰ Otro tanto sucede con la categoría “negros” o afrodescendientes, cada grupo poblacional provenía de diferentes etnias originarias y el proceso compulsivo de explotación esclavistas los colocó ante situaciones nuevas que subsumieron viejas diferencias identitarias y crearon otras nuevas.

llegada de los europeos, los pueblos nativos de estas tierras tenían sus propias pertenencias étnicas, sus propias rivalidades y no existía un imaginario común que en algún nivel los unificara y los diferenciara de otros (no existían los indios ni lo indígenas). Como señalara Bonfill Batalla (1992) esta categoría fue inicialmente impuesta a través de los regímenes coloniales y de la aplicación de diversas prácticas (por ejemplo, la encomienda y el trabajo forzado) utilizadas por igual a integrantes de diversas etnias que eran interpelados bajo el mismo estatus de indios.³¹ Sin embargo, más allá de la aplicación desde arriba de esta categoría, se produjo un proceso de reapropiación que da un giro y marca una resignificación desde los mismos grupos étnicos.³² Esto se da cuando los distintos pueblos se asumen como indígenas, a partir de una historia compartida y especialmente, a partir de la confrontación inicial con el europeo conquistador y posteriormente con las administraciones nacionales mestizas o criollas.

Sin embargo, al interior de la categoría indígena se agrupan situaciones muy disímiles, de diferentes pueblos, en cuanto a su situación de integración o no a las sociedades nacionales y en cuanto a que no necesariamente operan como un actor homogéneo (Bello, 2004). No se trata pues de caer en una falaz generalización (la situación de los distintos pueblos puede ser muy distinta aún al interior de una misma sociedad nacional), ni tampoco de proponer una mirada romántica de la situación de los pueblos en tiempos prehispánicos.³³ Sin embargo, el punto que

³¹ Para un análisis más exhaustivo y en clave latinoamericana, ver De La Peña (1998). También la introducción de la investigación dirigida por Adams y Bastos (2003) sobre relaciones interétnicas en Guatemala durante la segunda mitad del siglo XX, desarrolla brevemente un buen encuadre conceptual para el tratamiento de este tema. También en Bello (2004).

³² Vale aclarar que en algunos casos aún siguen rechazando esta denominación.

³³ Dominios políticos territoriales que incluían el pago de tributos y la subordinación de unos pueblos por otros ya existía en algunas regiones del suelo americano antes de la llegada de los europeos.

aquí nos interesa resaltar, es la emergencia de procesos fundantes en la conformación sociocultural y en el juego de alteridades íntimamente vinculados a los procesos de inclusión y de exclusión social (éstas últimas, a través de prácticas políticas etnocidas y genocidas).³⁴ En este despliegue histórico se forjaron nuevas identidades y se sentaron las bases para la conformación de nacionalidades que en buena medida emergen como continuidades de las administraciones coloniales, con disímiles grados de rupturas respecto de los regímenes anteriores.

3.2 LA NEGACIÓN DEL OTRO

Las élites criollas tendieron a vislumbrar el desarrollo y el progreso inspirados en una concepción positivista y en algunos casos, con fuertes connotaciones racistas propias del darwinismo social.³⁵ Estas ideas sustentaron la interpretación de la realidad en términos de una dicotomía entre civilización y barbarie, donde la primera aparecía vinculada con las metrópolis europeas y la segunda era sinónimo de los indígenas, los negros

³⁴ La conquista territorial y la instauración de una economía agrícola-ganadera y de explotación de las riquezas minerales se sustentaron en un régimen político basado en la encomienda, el trabajo forzado y en la esclavitud con el arribo de contingentes poblacionales provenientes del África. Aun en ese contexto duro de conquista, resulta significativo el impacto que el encuentro con un "otro" no esperado y difícil de clasificar generó en el pensamiento europeo. Las famosas tesis en defensa de los nativos de Fray Bartolomé de Las Casas, dan cuenta de un debate que en torno al reconocimiento o no del otro como humano y por tanto como semejante. En la cosmovisión teológica hegemónica del pensamiento europeo de la época, no era menor la dificultad de clasificar a los pueblos de los territorios conquistados ya que no encajaban en la categoría de cristianos pero tampoco podía ser considerados paganos porque nunca habían recibido el mensaje del Dios judeocristiano. De esta forma, la dicotomía cristiano-no cristiano como demarcatoria para toda la humanidad se vio seriamente cuestionada.

³⁵ Así se denomina a quienes extrapolan las ideas de Darwin acerca de la selección natural y la evolución de las especies, del ámbito biológico al social.

y los nuevos sectores sociales caracterizados por el mestizaje. De este modo, la continuidad entre desarrollo- progreso- modernidad se interpretaba como la promoción de migración europea, la aniquilación de lo indio y el blanqueamiento de la población.

La diversidad cultural en América Latina está atravesada por la negación del otro como eje estructurante, como señala Hopenhayn (2000), sustentado ya sea en ideologías racistas o elitistas, pero con el común denominador de la exclusión. Distintas estrategias dan cuenta de la concreción de estas ideas en políticas, desde la continuidad de conquistas en territorios indígenas, la segregación y reducción en territorios acotados, la promoción de inmigración europea, hasta los intentos de asimilación y homogeneización cultural. América Latina ha sufrido un régimen formal e informal de apartheid hacia las poblaciones indígenas y afroamericanas.³⁶ Mientras el primero se ha ido eliminando con los avances en las legislaciones nacionales³⁷ y la inclusión de tratados y convenios internacionales, la superación de la exclusión en un plano informal va de la mano de la construcción de una ciudadanía plural en el plano sustantivo. Una revisión bibliográfica por diferentes autores latinoamericanos permite encontrar una preocupación común por caracterizar el tipo de ciudadanía precaria que se desarrolla en la región, con notorios déficit tanto en derechos civiles, políticos y sociales (utilizando la ya clásica distinción de Marshall) que sean abarcativos para toda la población.³⁸

³⁶ La lista podría ampliarse según los estereotipos de segregación interna que funcionan al interior de cada sociedad nacional.

³⁷ Al respecto, a través de la web es posible consultar la base de datos del BID sobre avances en las legislaciones nacionales.

³⁸ Así encontramos distintas categorías, sólo por citar algunas: ciudadanía de baja intensidad en el plano cívico-político (O' Donnell: 1997); tutelada (Perez Baltodano, 1997), ciudadanía invertida (Bustelo, 1998) haciendo alusión a los derechos sociales, y en un plano más general Fleury (1997) plantea la noción de Estados sin ciudadanos, Escalante (2004) la existencia de ciudadanos imaginarios y Bastos (1998) de comunidades incompletas.

Este proceso histórico se ve reflejado en la situación de los pueblos indígenas, afro-latinos y afro-caribeños que presentan los peores indicadores económicos y sociales, con la mayor parte de su población viviendo en condiciones de extrema pobreza (Psacharopoulos y Patrinos, 1994, 1999; Plant, 1998). A modo de una caracterización muy general, a continuación se mencionan algunos aspectos ligados al empleo, educación y salud. La inserción laboral de estas poblaciones muestra que ocupan principalmente actividades precarias, informales y de baja calificación (peones rurales, cuentapropismo u obreros de la construcción, entre otras, en el caso de los varones; y actividades de cuenta propia y trabajo doméstico son frecuentes en el caso de las mujeres). En el plano educativo, estas poblaciones en términos agregados³⁹ concentran los más altos índices de analfabetismo que se aprecia más entre los grupos de mayor edad, y un bajo promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior (Bello y Rangel, 2000 Hopenhayn y Bello 2001). En cuanto a las condiciones de salud, la OPS señala que las minorías étnicas muestran un deterioro en sus condiciones de salud superior a la media de la población general (OIT/OPS, 1999) y en gran medida la discriminación étnica aparece como una de las principales causas de esta inequidad, fuertemente vinculada a las condiciones de extrema pobreza en que viven estas poblaciones (OPS/CEPAL, 1997).

3.3 LAS IDENTIDADES ÉTNICAS Y LA CONFORMACIÓN DE ACTORES

No es de extrañar que esta situación de pobreza y exclusión se vea acompañada por un fuerte déficit de participación política de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños, lo que actúa como círculo vicioso que perpetúa una dinámica excluyente. Son notorias las dificultades y los obstáculos históricos que han tenido y les han creado a estos colectivos sociales

³⁹ Para ver las diferencias por etnias en educación que pueden resultar significativas, ver Vera, Miguel en este volumen.

para poder constituirse como actores políticos, es decir con capacidad de voz en la esfera pública y de incidir en la toma de decisiones estratégicas respecto de recursos y prioridades en los procesos de desarrollo. Sin embargo, en las últimas décadas los movimientos sociales y las demandas políticas de las organizaciones indígenas han logrado notoriedad tanto en escenarios nacionales como en la agenda de organismos internacionales.⁴⁰ Al respecto vale mencionar algunos acontecimientos:

- ❖ El levantamiento popular e indígena en Ecuador, año 1991.
- ❖ La marcha por el Territorio y la Dignidad en Bolivia en 1990.
- ❖ El levantamiento zapatista en Chiapas en 1994. Vale recordarse que la insurrección de este movimiento se produjo el mismo día que México ingresó al NAFTA (Tratado de Libre Comercio del Norte).
- ❖ Los acuerdos de paz en Guatemala del año 1996, particularmente el Acuerdo sobre Pueblos Indígenas.
- ❖ Los conflictos recurrentes en tierras mapuches al sur de Chile.
- ❖ La consolidación del movimiento de los sin tierra en Brasil.

Junto a estos procesos sociales, cada uno con su propia dinámica e inscripto en el juego político de cada contexto nacional, se observa también un avance de toda la región en el plano jurídico-formal, al respecto, merece destacarse la incorporación en varios países de la región⁴¹ del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Ginebra, 1989), que para algunos autores (Fernández Fernández, 2004) se constituye en el principal instru-

⁴⁰ Algunos autores han llamado la atención sobre este fenómeno. Por ejemplo, Albó (1991).

⁴¹ Ratificaciones en América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú. Fuente: OIT (www.oit.org)

mento jurídico internacional de que disponen actualmente los pueblos indios para reivindicar sus derechos.⁴² Asimismo, se encuentran en elaboración proyectos preliminares para la Declaración Universal y Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (aun en discusión). Finalmente, merece también destacarse la entrega por primera vez, de un premio Nobel de la Paz a una líder indígena (Rigoberta Menchú 1992), así como la declaración de las Naciones Unidas de 1993 como el “Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo”, prolongado luego a la “Década de los Pueblos Indígenas” (1994-2003).

3.4 CIUDADANÍA E IDENTIDADES EN TENSIÓN

A la vez de no perder una perspectiva histórica, conviene recuperar la distinción entre el plano formal y sustantivo de la ciudadanía. En tal sentido, una ciudadanía plural como ideal normativo (cristalizado muchas veces en el plano formal, frecuentemente a partir de los convenios y las declaraciones internacionales) abarca distintos clivajes de identidad sin establecer jerarquías. Así entendida la diversidad, puede postularse como un bien público, ya que permite una inclusión armónica entre los distintos colectivos sociales. Sin embargo, cuando se pasa al plano sustantivo y se considera la praxis diaria, esto implica una tensión inherente al proceso mismo de construcción de ciudadanía. La ciudadanía sustantiva se desarrolla en paralelo o conjuntamente al despliegue de las identidades colectivas, es decir, ambas categorías se traslapan y si bien pueden potenciarse positivamente, frecuentemente pueden también presentarse como obstáculos. Si las identidades se apoyan en la demarcación de diferencias, un dilema que se plantea es el

⁴² El Convenio 169 reemplazó al Convenio 107 de la OIT/1957 de corte integracionista. Este nuevo convenio entre otras, incluye dos reivindicaciones importantes para los movimientos indígenas: el reconocimiento a la pluralidad de pueblos (vinculado a las demandas de autonomía) y el concepto de territorio (estrechamente ligado a las demandas históricas sobre la tierra).

reconocimiento de éstas cuando la ciudadanía plantea un ideario igualitario. Máxime, como ya fue señalado para el caso latinoamericano, cuando las fronteras imaginarias se han articulado históricamente a partir de la negación del otro.

Lo que aparece entonces como una constante a estos procesos, es que estas fronteras siempre marcan inclusión y exclusión de algún tipo. Así, un primer punto de tensión inherente en un régimen democrático está dado por la aceptación de éstas fronteras interiores que atraviesan a cada sociedad nacional pero que las mismas no trasuntan en jerarquías, desigualdad y exclusión. Fácil de decir, de escribir en este caso, difícil de plasmar. Se trata de un punto de no sencilla resolución, cómo sostener la prolongación del juego de las diferencias, pero que las mismas no se cristalicen en desigualdad excluyente. Más cuando se asume el legado histórico. La dinámica propia que adquieren estos procesos puede resultar problemática, compleja y muchas veces conflictiva. No todas las identidades colectivas visualizan a los “otros” como diferentes, pero a la vez como semejantes, miembros de una misma comunidad (al menos en algún sentido). Esto implica procesos de aprendizaje colectivos, sustentados en el respeto y la tolerancia, superar los prejuicios y los temores respecto a los otros, que muchas veces están inscriptos en procesos que proyectan los propios males hacia afuera o hacia un grupo a modo de chivo expiatorio (el clásico ejemplo de los judíos en la ideología nazi, o la visualización de lo indígena como causante del “atraso” en algunos países de Latinoamérica).

3.5 ALGUNOS DESAFÍOS PARA GENERAR POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

El ideal igualitario y las reivindicaciones del reconocimiento de las diferencias no tienen una fórmula de sencilla resolución en regímenes políticos democráticos. Ahora bien, aceptando el antagonismo como un núcleo irreductible, es decir dejando a un lado la ilusión de su superación ya sea a partir de algún tipo de racionalidad técnica o argumental, Mouffe (2003)⁴³

propone distinguir entre dos tipos de antagonismos, uno que podríamos llamar aquí excluyente y otro flexible.⁴⁴ Mientras que el primero plantea su propia afirmación a partir de la eliminación del otro, el segundo está dispuesto a reconocer al otro como semejante con las diferencias auestas. Esta autora sostiene que el antagonismo es en un punto una tensión inherente a la democracia liberal, su propia naturaleza paradójica y propone un pluralismo agonista, esto es que abandonando la ilusión de la anulación de la diferencia, se debe trabajar para que ésta no se ponga en escena como un juego de enemigos sino entre adversarios. Éstos últimos aceptan un conjunto de reglas, procedimientos y creencias para dirimir sus conflictos.⁴⁵

⁴³ Mouffe discute ambas ideas tomando como referentes para polemizar a Rawls (a quien vincula con mayor énfasis a una racionalidad técnica) y a Habermas (más cercano a un tipo de racionalidad argumental o consensual).

⁴⁴ Las dos acepciones son más, no de la autora. La dicotomía civilización o barbarie, idea hegemónica de las elites políticas latinoamericanas, puede ser ilustrativa de un planteamiento antagónico excluyente. Lo mismo podría rastrearse a nivel social de las polaridades de tintes raciales (o más bien racistas) blanco-negro, blanco-indio, criollo-indio, indígena-ladino, blanco-cholo, maya-mestizo, etc. En el fondo una idea de pureza subyace en cada una de estas confrontaciones dicotómicas (o contrastadas en términos de Bonfill Batalla, 1993) y éste es uno de los supuestos básicos más fuertemente criticado por los estudios actuales sobre identidades.

⁴⁵ Esta última afirmación nos conduce nuevamente al terreno de los campos específicos donde se desarrollan las políticas sociales, donde la interacción de los actores estatales y sociales aparece enmarcada en un conjunto de reglas formales e informales, rutinas organizacionales y esquemas mentales que posibilitan y a la vez condicionan y restringen los márgenes de acción. Aún cuando el cambio de reglas puede formar parte de lo que está en juego en el proceso tal como lo señalan Repetto y Acuña (2001), es indispensable reconocer cierto acuerdo básico que permita la interacción. Estos autores proponen diferenciar al menos tres niveles de reglas, donde el nivel de reglas básicas y fundantes es más difícil de modificar (sería el caso de la constitución nacional), un nivel intermedio donde se juegan las orientaciones de políticas, y finalmente un nivel más operativo que actúa a nivel programático y organizacional. Los alcances de la gerencia social estarían ubicados más en el nivel operativo con cierta injerencia en el nivel intermedio.

Si bien, en primera instancia, esta propuesta puede resultar familiar a la de Habermas (2001), mientras éste piensa en la posibilidad de arribar a consensos vía la racionalidad comunicativa, Mouffe (2003) sostiene que la resolución de conflictos no necesariamente se produce por la vía de la racionalidad, sea ésta técnica o argumental, ya que siempre entran en juego valores y relaciones de poder. A su vez plantea que el entendimiento total y por ende el consenso absoluto (en términos de pureza, de completud y de homogeneidad) no es alcanzable, esto porque el juego de las diferencias como alteridades se inscribe no como mera oposición dialéctica sino en la dimensión simbólica donde el otro es condición de la propia existencia.⁴⁶ Lo que ella ve es algo más que un simple proceso de negociación entre dos posiciones externas una de la otra. Que el otro actúa al interior de cada uno como condición de existencia implica que el extranjero también habita en nosotros, en nuestro interior. Por lo que más que negociación, ella ve contaminación, en la misma interacción se pone en juego la reafirmación y recreación de las diferencias. De allí que si las diferencias identitarias pueden presentarse como un dilema para la construcción de ciudadanía sustantiva, su disolución también puede serlo. La posibilidad de la disolución de las diferencias también puede actuar como amenaza, en la medida en que cae la barrera con el otro aparece el fantasma de la anulación del nosotros que se sustentaba en esa alteridad. Desde esta perspectiva no es de extrañar que justamente los antagonismos más acérrimos puedan darse entre aquellos pueblos o colectivos sociales que tienen mucho en común.⁴⁷

⁴⁶ En la línea del exterior constitutivo derridiano. Al respecto Laclau afirma que el momento del antagonismo “no es parte de la objetividad social sino el límite que la objetividad (lo simbólico) encuentra para constituirse” (2003: 83).

⁴⁷ Al respecto, puede resultar didáctico mirar cómo se construyen las simpatías y fanatismos en torno a los equipos de fútbol. En tanto adscripciones identitarias también presentan una lógica dicotómica de alteridad, donde la afirmación se juega en contraste hacia el otro. Esto se hace incluso visible en términos de colores y símbolos que identifican a cada equipo y que lo diferencian del rival considerado el clásico (el mayor adversario).

El desafío de la diversidad en un mundo globalizado, además de un imperativo moral, plantea realidades que deben asumir los gobiernos, tal como lo señala el reciente Informe de Desarrollo Humano PNUD (2004) dedicado especialmente al tema.⁴⁸ La creación de estados nacionales multiétnicos y pluriculturales en América Latina debe reconocer como punto de partida el triste legado histórico en la materia. Al respecto Kymlicka (2002) señala tres principios generales y comunes a los estados que se pretenden multiculturales: el estado de todos, el reconocimiento de la historia y el reemplazo de las políticas asimilacionistas y excluyentes por políticas de reconocimiento y adecuación (*accommodation*). El primero apunta a uno de los elementos constitutivos y fundantes de las democracias liberales pero que sin embargo suele no corresponderse con las historias concretas de conformación de los estados nacionales modernos, particularmente los casos latinoamericanos. Se trata entonces de repudiar la idea de un estado excluyente hacia alguno de los grupos que integran la sociedad, ya sea elitista, corporativo, racista, homofóbico, sexista o cualquier otro tipo de discriminación. El segundo apunta a reconocer la desigualdad y la injusticia histórica, no se parte de cero, existen asimetrías, desventajas que deben ser subsanadas (este principio es la base para la aplicación de políticas de acción afirmativa). Y finalmente el tercero cuestiona la idea de construcción de una nación atada a la conformación de identidades homogéneas en su interior, concepción que llevaba a

Frecuentemente éste rival que figura en las antípodas de la afición es el equipo del mismo barrio o del barrio contiguo, o bien de la misma ciudad y suele tener una historia muy similar pero todos los esfuerzos estarán en afirmar la diferencia y darle sentido al juego de rivalidades.

⁴⁸ Este Informe trae abundante información sobre países que desde hace tiempo han delineado las bases para la conformación de estados multiculturales. Además plantea y rebate tres mitos que suelen utilizarse en su contra: uno sustentado en el determinismo cultural según el cual habría culturas más propensas que otras a la democracia y al progreso; otro que entiende que la diversidad conduce inevitablemente al choque de valores, a la confrontación y fragmentación, y el último que la diversidad opera como obstáculo al desarrollo ya que promueve tradicionalismos y atrasos.

dos opciones recurrentes en la historia latinoamericana las políticas de asimilación cultural y las de segregación social, económica y política de los grupos étnicos no dominantes. En cambio, este principio acepta la diversidad y asume el compromiso desde el Estado de adaptarse para garantizar igualdad de derechos pero respetando las diferencias.

Estos tres principios interconectados sirven para dar un marco desde el cual abordar los desafíos que implica la construcción de un Estado multicultural que pueda dar respuesta a las demandas históricas de los pueblos indígenas.⁴⁹ Pero a la vez plantean una modalidad de política democrática que puede resultar útil para orientar la tensión inherente entre igualdad y diferencia, ambas mediadas por el reconocimiento y la búsqueda de equidad y de justicia. Se introducen así valores que nos remiten a los objetivos que frecuentemente se plantean desde las políticas sociales. Se trata pues de principios que pueden ser también orientadores de la acción del gerente social en contextos de diversidad cultural y que a continuación intentaré aterrizar al nivel operativo.

⁴⁹ Las demandas de los pueblos indígenas tienen la particularidad de inscribirse como derechos anteriores a los mismos estados nacionales y se presentan profundamente ligadas a territorios. Así una de las principales y más conflictiva de estas reivindicaciones pasa por el autogobierno, sustentado en el reconocimiento de una nación o un pueblo dentro de un estado multinacional. Si bien esta es una práctica aún no muy desarrollada en la región, abundan los ejemplos de construcción de estados multiculturales que reconocen algún tipo de autonomía regional o local. Al respecto ver Informe PNUD (2004).

4. REFLEXIONES FINALES: ALEGATO POR GERENTES SOCIALES INTERCULTURALES

“ver las cosas ni desde el propio punto de vista, ni desde el punto de vista del otro, sino enfrentar la realidad expuesta por la diferencia (paralaje)”

Karatani, citado por Zizek (2004)⁵⁰

La gestión social como práctica y modalidad de intervención, es básicamente un lugar de conducción de procesos con medios públicos, en escenarios públicos y para fines también públicos. La consecución de productos y de objetivos se pone en juego a través de procesos con múltiples actores, cosmovisiones e intereses. La interacción entonces se halla en el centro de los procesos que, al menos desde un plano normativo, las y los gerentes intentan conducir y donde el conflicto es parte inherente. Esta interacción tiene todas las características de complejidad propias de cualquier proceso social y político en sociedades diversas y plurales. De este modo, el lugar de la gestión social aparece como un espacio de cruce de múltiples articulaciones que no están predestinadas en sí mismas ni al éxito, ni al fracaso. En este el lugar clave de la gerencia social buscaremos enfatizar los aportes desde un posicionamiento intercultural.

El espacio de la gestión social no es un soliloquio, sino que contiene una polifonía de voces que ante todo es importante escuchar, recuperarlas, hacerlas surgir y saber interpretarlas. En las intervenciones de las políticas sociales frecuentemente nos encontramos con poblaciones con escasa capacidad para hacer escuchar sus demandas, con déficit de voz en la esfera pública.

⁵⁰ Ambos autores están haciendo referencia a la noción de paralaje de Kant. S.Zizek (2004). Según la Real Academia Española, paralaje etimológicamente proviene del griego (cambio, diferencia). Una de sus acepciones hace mención a la “diferencia entre las posiciones aparentes que en la bóveda celeste tiene un astro, según el punto desde donde se supone observado”.

En estos casos un primer paso será considerar a aquellas voces que no surgen espontáneamente, provocar su emergencia y saber escucharlas. Como hemos mencionado, la capacidad de voz en la esfera pública es un requisito fundamental para constituirse en actor de políticas y para la construcción de ciudadanía sustantiva, pero conviene también ser cautos respecto de sus formas y de sus consecuencias. La participación no se genera espontáneamente y suele presentarse de manera conflictiva. Situados desde el lado estatal, los gerentes sociales no pueden caer en un proceso que exacerbe demandas que posteriormente queden sin respuesta. En tal sentido, interesa tanto el qué se pide (que incluye al quiénes y al cuánto) y también el cómo (que incluye tanto la forma de peticionar como el posicionamiento de los actores).

La gerencia social no es un lugar de concertación neutral de intereses, ni tampoco la mera ejecución del diseño de un proyecto, ni un momento más en la deriva de problemas públicos y percepciones sociales. Es un acto en sí mismo creativo, el gerente social no es simplemente reflejo de decisiones que se toman en otro nivel o el mero producto de acciones reactivas a demandas, sino que actúa en la conformación misma de la dinámica del proceso político. Este papel activo lo juega a través de la acción y de la enunciación, y justamente a través de los discursos es que se ponen en juego las perspectivas para definir los problemas, analizar las opciones y delimitar campos de acción. Así, la acción gerencial, en práctica y en discurso establece una temporalidad, es siempre un ahora que redefine y reescribe el pasado y difiere acciones a futuro. En la contingencia de la implementación se pone en juego la capacidad de articulación de las diferencias por parte de cada gerente social.

Si reconocemos el lugar de la gestión social como de intersección (dinámica) de sentidos, el punto de partida inicial será que el gerente entienda el juego de múltiples miradas y cosmovisiones que se establece al interior de cada campo y en cada

interacción. Mediador de sentidos y catalizador/orientador de procesos podría ser una buena síntesis del papel gerencial en la conducción de programas situados desde la dimensión cultural. Emerge entonces, la ubicación del gerente en un plano simbólico y de significación, donde los discursos y la lógica de su articulación constituyen la materia prima que configuran a la vez los escenarios y los actores mismos. Allí vale recuperar el aporte desde la discusión sobre identidades, en ese desplazamiento teórico señalado anteriormente desde un enfoque esencialista con preguntas sobre el ser (¿quiénes somos?) hacia enfoques más relacionales donde las preguntas se dirigen a los usos del lenguaje y de la cultura como recursos estratégicos en procesos históricos (lo que apunta a interrogantes más ubicados en términos situacionales y de conformación de identificaciones y construcción de alteridades).

Un elemento básico a considerar es que el sentido de las acciones no es unívoco para todos los actores (aun al interior de un mismo campo) y es materia de lucha. Allí donde uno ve un medio, otro ve un fin, allí donde alguien se siente convocado otro encuentra rechazo, etc. Ahora bien, el giro conceptual señalado enfatiza la instancia clave y contingente de articulación, donde los actores (con sus identidades y culturas a cuestas) y los discursos mismos no están simplemente prefigurados a *priori* ni la acción se presenta como un mero reflejo. Conciente o no el gerente social aparece ubicado en un proceso de (re)articulación entre sujetos, prácticas discursivas (y simbólicas) y acciones. Claro, a los fines del uso estratégico, del aprovechamiento de las oportunidades que se le presenten y de promover derechos de ciudadanía, resulta útil que el gerente sea conciente, que sepa “leer y escuchar”, decodificar lo que está en juego para cada actor y el papel que él mismo cumple en ese proceso en términos de construcción de sentidos.

Sin embargo, conviene tomar una precaución básica respecto a no caer en una lectura lineal e ingenua de los discursos.

Si algo han aportado las disciplinas sociales dedicadas al estudio de la realidad social es la sospecha, o más bien la convicción de la no inmediatez y linealidad de ésta; enfatizan más bien su opacidad, su carácter no evidente. La capacidad de escucha del gerente social es importante, pero más importante aún es que no actúe de manera ingenua respecto de los usos del lenguaje. El discurso no es un canal transparente de los intereses e intencionalidades en juego. Como ya fue señalado, importa por ejemplo cómo se definen los problemas, cómo se rotula determinada situación, cuál es la forma del relato, cómo la enunciación construye verosimilitud y particularmente para procesos públicos interesa cómo el discurso articula el problema con asuntos que provoquen consensos rápidos y muchas veces emotivos.⁵¹ Justamente la potencia emotiva es una de las características que se destacan en los discursos que conjugan sentimientos de pertenencia identitaria (como los discursos étnicos e indigenistas en América Latina).

La capacidad para establecer estas relaciones entre qué se dice, quién lo dice, cómo lo dice, cómo se articula, a dónde conduce, qué se resalta y qué se encubre, entre otras, son algunas de las preguntas en torno a las cuestiones que guían el saber “leer” del gerente social. Otra estrategia que puede resultar útil para no caer en el ilusionismo de la transparencia discursiva, es estar atentos a lo que no se dice (lo que se calla), y a la brecha entre lo que se dice y lo que se hace. Entre los discursos y las acciones de los actores suelen existir diferencias que pueden dar cuenta de objetivos e intereses no manifiestos, o bien de voluntades y buenas intenciones que simplemente no logran cristalizarse en acciones, o aún de acciones directas que no emergen a partir de discursos.

Junto a estas recomendaciones de método existe un riesgo: la tentación de constituirse en “voceros” de los actores mismos,

⁵¹ Nelson (1993) los denomina “asuntos de valencia” aquellos que además de concitar la atención generan una rápida adhesión y promueven su ingreso en la agenda gubernamental. Ella utiliza como ejemplo el tema del maltrato infantil.

invocando una interpretación fidedigna de sus demandas e intereses. Aquí conviene diferenciar entre interpretar y representar, para no caer en una falacia metonímica⁵² donde el ejercicio de funcionar como mediadores de sentido puede resultar en una identificación con los actores que otorgue gran autoridad a las o los gerentes pero termine anulando a quienes se pretende representar. El riesgo que se presenta para el/la gerente en este esfuerzo de entender al otro es asumir que es posible interpretarlo hasta el punto de saber qué necesitan y cómo. De este modo, el/la gerente quedaría en una posición de asumir la representación de ciertos colectivos sin necesidad de consultarlos. Esta puede ser además de una ilusión falaz, un camino que tienda a distanciarse cada vez más de las necesidades sentidas por la población y constituye una forma de implementar políticas sociales que no avanza en la construcción de ciudadanía.

En esta función decodificante de las/los gerentes, vale destacar tres limitaciones entrelazadas. La primera es que resulta imposible captar todos los sentidos que se juegan en las interacciones de los procesos de políticas sociales y mucho menos, comprenderlos. Desde el vamos hay que abandonar cualquier pretensión omniabarcativa. Nuestra capacidad de interpretación y nuestra empatía con los otros siempre es limitada. De ahí la segunda limitación, nuestro conocimiento de los otros siempre es parcial. No hay gerencia social omnisciente, siempre es oblicua, parcial y además posicionada; por eso es tan importante que los y las gerentes sociales se reconozcan como sujetos situados, que expliciten su posicionamiento y tengan capacidad de visualizarse a sí mismos en la interacción. Reconocerse como sujeto cultural situado implica reconocer el propio etnocentrismo, reconocer la propia perspectiva, los prejuicios y fantasmas respecto de los

⁵² Tomo la expresión de Pels (1996) en sus críticas realizadas a las “epistemologías del punto de vista”, donde los propios intelectuales (y su producción teórica) se asumen como directamente representativos de los sectores que pretenden representar.

otros.⁵³ Y finalmente, de esto se deriva una limitación respecto a los alcances de la gerencia social en cuanto a la interacción y la participación de los actores.

Las y los gerentes sociales deben funcionar como posibilitadores del diálogo. Crear condiciones de posibilidad para el diálogo significa generar espacios de entendimiento mutuo (aunque éste nunca sea completo), de allí su papel como mediadores de sentido. Conviene subrayar que del lenguaje no se deriva naturalmente entendimiento, más bien del lenguaje se deriva malentendimiento, y por ende, la comunicación implica trabajo y el entendimiento es una construcción que requiere un plus. Pero esto no implica que las/los gerentes sean responsables directos de la creación de consensos y del arribo a acuerdos. El consenso o el disenso producto de la interacción y el encuentro con los otros, ya no depende sólo de los gerentes sociales sino de los mismos actores.⁵⁴ Aquí, el punto de partida es justamente no dar estas condiciones por supuestas. Es decir, no alcanza a veces con sentar a todos los interesados en la misma mesa, no alcanza con disponer de cierto tiempo para que cada uno exprese su opinión, hay que considerar que el entendimiento no se produce espontáneamente, que nada garantiza que de la comunicación se produzca directamente entendimiento y que de éste derive la concor-

⁵³ Sospechar incluso de los discursos pro-tolerancia que muchas veces de modo implícito suponen alguna normalidad. La tolerancia siempre es hacia algún otro diferente, pero muchas veces la diferencia aparece inscrita en términos de (no) normalidad.

⁵⁴ Esto implica de parte de los mismos actores sociales cierto “salto” respecto de sus propias demandas ancladas en lo identitario y la diferencia, para apostar a la construcción de un nuevo orden social incluyente a través de la construcción política en la esfera pública. Vale al respecto una referencia que marca este re-posicionamiento. Lamas (2000) realiza un balance y una autocrítica hacia el feminismo en México, donde promueve la conveniencia de pasar de un movimiento en cierto sentido mujerista, para constituirse como actor político en la esfera pública en un juego más amplio en cuanto a su articulación con aliados y su inscripción en términos de construcción de ciudadanía (como categoría más amplia y abarcativa de las reivindicaciones del derecho a la diferencia).

dia.⁵⁵ También se debe tener en cuenta que entre los actores hay desigualdad en términos de capacidades y recursos, y que el conflicto se dirime en relaciones de poder asimétricas.

Entre las condiciones necesarias para que el diálogo se produzca debe existir reconocimiento mutuo entre las partes. Es decir, reconocer al otro como un semejante, aunque se encuentre en las antípodas de las posiciones propias y tenga intereses contrapuestos. Así, las/los gerentes, funcionando como mediadores, deben consolidar este reconocimiento como punto de partida para desarrollar procesos participativos. Lograr condiciones para el diálogo implica muchas veces un corrimiento de los gerentes del centro de la escena. La gerencia de políticas sociales no sólo no debe ser un soliloquio, sino que la polifonía de voces debe evitar construirse exclusivamente a través de un diagrama radial con los gerentes en el centro. Y esto no implica caer en la deriva de la interacción o negar la responsabilidad en las intervenciones y en la conducción de las políticas y programas. Los y las gerentes sociales sí son responsables de promover el diálogo en pos de lograr los objetivos y metas de los programas que coordinan (y por los que deben rendir cuentas).

Al respecto, es imprescindible que el gerente cuente con cierta habilidad en términos de empatía con el “otro”, es decir, poder situarse imaginariamente en el lugar del otro e intentar interpretar la perspectiva y el sentido del otro. No se trata aquí de proponer una cierta capacidad mística o esotérica, sino de desarrollar habilidades que tienen que ver básicamente con: conocer la historia (o la trayectoria) de cada participante, y un particular énfasis en la observación y en la capacidad de escucha respecto al otro (por ejemplo, de sus tiempos y de sus propios mecanismos de consulta y de toma de decisiones al interior de cada colectivo). El esfuerzo del gerente debe estar en poder captar aquellos elementos claves para los participantes que conllevan un sentido simbólico y exceden el contenido sustantivo puntual

⁵⁵ Agradezco el aporte de Besse (comunicación personal con el autor).

de una cuestión. Es decir, a veces hace falta tomar cierta distancia de un punto que se plantea como polémico y considerar si lo que se discute no involucra una dimensión no contemplada *a priori* y que tiene connotaciones que van más allá del hecho en sí mismo. Por ejemplo, el uso de la tierra en algunos grupos étnicos que han sufrido diversas expropiaciones y desplazamientos desde la época de la colonia, se presenta como un tema íntimamente ligado al sentido de pertenencia e incluso de trascendencia de la propia comunidad.⁵⁶

Justamente en este “exceso” radica, en parte, la potencialidad movilizadora de los discursos étnicos (como así también de los religiosos, o autonómico-regionales). Tienen la capacidad de aglutinar a grupos sociales que se sienten fuertemente convocados emotivamente⁵⁷ desde reivindicaciones profundas que los interpelan como sujetos colectivos y aún como personas. Igualmente, vale una aclaración, el sentido cultural no se explica por sí mismo, tiene una historia y se da imbricado con fenómenos políticos, sociales y económicos, es decir, el sentido simbólico de una acción puede erigirse también como un mensaje en términos de resistencia.⁵⁸

De este modo, esta característica debe ser considerada para afrontar los retos de construcción de ciudadanía desde una perspectiva que incorpore la dimensión cultural-identitaria y específicamente el anclaje étnico. Se trata de la recurrente permeabilidad o porosidad de lo étnico hacia otros componentes del conflicto social. Así una contradicción económica o política puede aparecer tamizada de puja étnica, lo que Tambiah (1989) precisa como

⁵⁶ Al respecto, para algunos grupos la relación de pertenencia se invierte: “la tierra no nos pertenece, nosotros pertenecemos a la tierra” (agradezco la sugerencia de este comentario a Albertos, comunicación personal con la autora).

⁵⁷ Agradezco puntualmente la observación a Albó (comunicación personal).

⁵⁸ Bonfill Batalla (1993) señala que hay distintas formas de resistencia (pasiva, rebelión, lucha política) y éstas pueden darse tanto de manera alternativa como simultánea.

una característica de ubicuidad en los conflictos interétnicos. De ser así, el primer desafío para un gerente social será, más que desempacar los componentes de la disputa,⁵⁹ entender el “empaquetado”. Es decir, entender el sentido de los actores, ubicar las posiciones e intereses en juego y desentrañar cómo la cuestión étnica se imbrica a través de éstos. Se trata de analizar qué sentido adquiere el conflicto desde el punto de vista simbólico, cómo se articulan sus distintos componentes en el imaginario social en torno a una disputa más general que suele ser política, económica e incluso histórica.

En un contexto intercultural, el arribo a acuerdos⁶⁰ puede resultar un camino más enriquecedor (sin duda lo es para construir una ciudadanía plural), pero también más arduo. Sin entrar en cuestiones específicas relativas a diversas habilidades y técnicas para la negociación, me interesa aquí destacar un desafío específico que se le presenta al gerente en un ambiente intercultural: canalizar la diferencia entre los participantes como un elemento que suma y no como un obstáculo que hay que eliminar. Para ello, tal como lo expresa Mouffe (*Op. cit.*), resulta imprescindible lograr que los participantes no se visualicen como enemigos en un juego de antagonismos identitarios. De ser así, las diferencias se plasmarán en discusiones de carácter especular, donde no interesa qué se discute sino con quién y donde una posición se afirma básicamente a través de negar a otra como un espejo de imágenes por contraste. Esta consolidación de un imaginario social basado en una alteridad antagonica excluyente no permite ni el diálogo intercultural, ni mucho menos el arribo a acuerdos. El diálogo intercultural debe orientarse en el respeto y el reconocimiento de las diferencias, pero sin por ello caer en un relativismo

⁵⁹ Recomendación clásica del análisis de políticas públicas en la búsqueda del “núcleo duro” de los problemas sociales considerados rebeldes (ver Bardach, 1993).

⁶⁰ Vale la pena insistir que lo estoy entendiendo como distinto de lograr consensos.

cultural que lo único que genera es un aislamiento en sí mismo de cada grupo cultural.

La o el gerente debe tener la capacidad para ubicar sobre la mesa las preocupaciones comunes que, aunque sean percibidas de manera distinta por cada participante, deben constituir en sí mismas una agenda compartida y por ende convocante.⁶¹ Junto a estas preocupaciones comunes debiera operar algún horizonte ético en común, aunque no sea más que una formulación tan general como el bien común. Aquí es donde resulta de suma importancia la cristalización en el plano jurídico-formal de derechos de ciudadanía, porque éstos ya establecen cierto horizonte normativo. Esto significa que hay aspectos sustantivos y principios orientadores que no hace falta volver a discutir (al menos no completamente). Sin embargo, también hay que ser conscientes que esto no se expresa directamente en la conformación de un imaginario social, su cristalización en términos de un ideal de ciudadanía será materia de construcción a través de procesos que no tienen garantizado el éxito.

Desde el nivel operativo y programático, el desafío para el gerente en este punto es mostrar que el diálogo intercultural, además de una opción ética, resulta un proceso enriquecedor en sí mismo. Esto es: que el intercambio genera de por sí una posibilidad de aprendizaje, que constituye una oportunidad no para competir con el otro sino para, a través del contraste, tener mayor capacidad reflexiva sobre la propia cultura. Es decir, más allá del contenido sustantivo del proyecto o la política convocante, existe un plus en estos procesos vinculado a la posibilidad de establecer una relación con el "otro" y asumir "su" perspectiva. Este deslizamiento a una forma de mirar distinta y aún desconocida permite retornar con un sentido crítico y autoreflexivo imposible de lograr al interior del propio mundo simbólico. Para ello, hay que partir de un punto de común acuerdo: ninguna perspectiva cultural tiene un carácter completo y absoluto.

⁶¹ Sigo en esta reflexión a Sousa Santos (1998).

Para el/la gerente mismo/a este posicionamiento desde una comunicación intercultural implica una posibilidad de aprendizaje en términos de mirada crítica y reflexiva provocada desde la oscilación entre diferentes perspectivas. Es justamente el lugar inter/entre partes, el que debe aprovechar el gerente social si pretende un ejercicio intercultural y promotor de ciudadanía plural. Es un lugar de cierta ambigüedad, de apertura, donde no prima ni la mirada propia ni la mirada del otro. Se trata justamente de instalarse en la brecha y que ésta genere un cambio de perspectiva. No es una síntesis superadora lo que aquí se propone, sino más bien, se postula la gerencia social intercultural como un proceso abierto donde se acepta un núcleo irreductible en el juego de las diferencias y desde ahí, casi como un salto al futuro,⁶² como una apuesta por la democracia⁶³ se propone articular la gestión de lo social. Y es allí donde radica la potencialidad crítica de una gerencia social intercultural.

Una visión intercultural, en tanto intermedia y abierta, posibilita el descentramiento del gerente al interior de cada campo específico de política social, donde imperan discursos y lógicas dominantes. Desde este posicionamiento es posible cuestionar las lógicas de poder que tienden a sedimentar determinados ordenamientos jerárquicos al interior de los campos sectoriales y a la vez, cuestionar el juego de las diferencias que enmascaran y

⁶² Zizek (2004) plantea que en un punto el lenguaje opera con base en un “como si” que hace posible la comunicación. Hacemos como si efectivamente hablásemos de lo mismo, en tal sentido el significado más que estar absolutamente predeterminado, viene dado del futuro.

⁶³ Apuesta que no se inscribe del todo como un salto al vacío porque está anclada en experiencias y lecciones aprendidas a nivel de cada sociedad y cada colectivo social. Por ejemplo, que definen qué no se quiere, al modo de la consigna “nunca más” utilizada por distintos movimientos y organizaciones de derechos humanos en América Latina. Ésta resulta representativa de un tipo de aprendizaje colectivo, donde tal vez no hay acuerdos precisos sobre el futuro, sobre cómo entendemos la democracia, el valor público, etc., pero al menos y no es menor, marca un rotundo no respecto a las dictaduras y el terrorismo de Estado.

naturalizan desigualdades respecto de los otros (y esto resulta abarcativo para los distintos clivajes identitarios).⁶⁴ A la vez, posicionarse desde la misma (des)articulación de las diferencias previene de caer en la identificación romántica con los actores. En tal sentido y a modo de ejemplo, adoptar una perspectiva pluricultural y multiétnica es analizar cómo se construyen culturalmente las diferencias entre los distintos grupos, cómo éstas tienden a inscribirse en términos jerarquizantes y excluyentes y cómo operan en tanto una lógica de poder que se vuelve autoevidente y tiende a “naturalizarse”,⁶⁵ sin que esto signifique adoptar una perspectiva indigenista.⁶⁶

Finalmente, la otra ventaja de este posicionamiento a partir de la brecha entre las diferencias, es que promueve la construcción de algún sentido compartido que permita la comunicación y los acuerdos entre las partes pero sin olvidar las relaciones de poder asimétricas en que se inscriben estos procesos y sin pretensiones de llegar a un punto absoluto y definitivo.⁶⁷ Es importante

⁶⁴ También podría ampliarse esta consideración para “los pobres”, para los “chicos de la calle”, entre otros grupos poblacionales, que desde ciertas intervenciones sociales son interpelados en tanto condición de existencia y de identidad. De este modo, una situación puntual que bien podría ser coyuntural, pasa a ser interpretada como constitutiva de los sujetos. Se promueve, más allá de las buenas intenciones, la imposición de una categoría como marca identitaria. Un acto de violencia epistémica hacia los subordinados que muestra cierta analogía con la categoría de indio ya analizada.

⁶⁵ Bourdieu (1995) señala que las características distintivas de la violencia simbólica como lógica de poder es que no necesita demostrarse, es percibida como “natural” o autoevidente, con cierto grado de aceptación aún por los subordinados.

⁶⁶ Lo mismo vale para otros anclajes identitarios. Así por ejemplo, adoptar la perspectiva de género es visualizar cómo se construyen (socio-culturalmente) las diferencias entre lo femenino y lo masculino, cómo ésta opera como lógica de poder, considerar el lugar de subordinación de las mujeres en diversos ámbitos y en varios aspectos, sin que ello signifique adoptar una perspectiva “mujerista”.

⁶⁷ Más bien se plantearía la opción de arribar a acuerdos posibles a través de consensos imperfectos.

recordar, como ya fue dicho, que la gerencia social tiene el desafío de conducir procesos donde el conflicto es una parte inherente al mismo. Justamente la cuestión no pasa por intentar anularlo o contenerlo, sino encauzarlo, crear las condiciones para que el conflicto se ponga en juego y permitir la consolidación de aprendizajes colectivos que construyan democracia y sumen valor social a partir de la articulación de las diferencias en pos de la construcción de una ciudadanía plural.

Pero no se trata sólo de abrir espacios de participación sino también de cuestionarse si la dinámica generada desde la gestión de políticas y programas sociales permite algún tipo de redistribución del poder, es decir si promueve un (re) posicionamiento que mejore las relaciones de quienes se encuentran en desventaja (Cunill, 2004). En tal sentido, es necesario reconocer diferentes niveles en torno a la participación, sus efectos en la relaciones de poder entre los actores y cómo estos procesos se articulan a través de la construcción de sentidos. Esto implica asumir riesgos, reconocer desigualdades y promover acciones que tiendan a la equidad. Fraser (2001) propone un concepto de reconocimiento que plantea la interacción por encima de las diferencias, promueve sinergias a través de la participación y de esto deriva implicancias directas en términos de redistribución. Al respecto, y ya en el contexto latinoamericano, Fleury (2005) señala que “las luchas por el reconocimiento de los sectores con identidades y demandas excluidas de la agenda pública han sido el motor de búsqueda de nuevas formas de construcción de la institucionalidad democrática, y han actuado también como factor que promueve la redistribución. En este sentido, la justicia social no se encuentra limitada a la redistribución, o a la lucha de clases, sino que, cada vez más, incluye otros aspectos de subordinación como género, raza, etnia, sexualidad, religión, nacionalidad”.

Esta tarea puede parecer quijotesca frente a la lógica impuesta por los mercados a escala global, que de distintas maneras

atravesan las escalas regional, nacional y local. Sin embargo, ante la dinámica cultural actual impuesta por los procesos de globalización se corre el riesgo de caer en miradas dicotómicas, ya sea aquellas que visualizan un único y unilateral proceso de homogeneización, o bien aquellas que enfatizan los procesos de sincretismo cultural pero sin vincularlos con los procesos políticos en pugna. Pero, así como no es posible ignorar las relaciones de poder que definen los flujos de inversión y presentan capacidades cada vez más asimétricas en términos de información y de conocimiento, lo que sin duda dificulta las prácticas tendientes a la construcción de igualdad y respeto a la diferencia; tampoco se puede descuidar la continuidad y el resurgimiento de las identidades que dan cuenta de profundos sentimientos de pertenencia étnico-cultural y denotan también procesos de resistencia política.

Por ello, es vital que al menos de manera muy general comience a operar un ideal de ciudadanía (en términos de imaginario social) a modo de símbolo universal que articule las demandas de los colectivos sociales hasta ahora subordinados en una lógica incluyente y de justicia social. En pos de reconocer los legados históricos, estas demandas particulares deberían constituir los puntos nodales para construir articulación social en torno a un mismo horizonte ético. En la medida que las sociedades nacionales incorporen nuevas voces hasta entonces silenciadas, darán un paso en la construcción de una ciudadanía plural que permita construir sociedades más cohesionadas (aun en la diversidad), con mayor equidad, con espacios más claramente delimitados e institucionalizados para negociar los conflictos, y que a su vez posibilite una interacción más dinámica ante el mosaico cultural de un mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2001).

Marco de análisis de las políticas sociales, Mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Adams, Richard y Bastos, Santiago (2003).

Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000, Colección ¿Por qué estamos como estamos?, CIRMA, Ciudad de Guatemala.

Albertos, María Carmen (1999).

La falacia educativa los pueblos indígenas de Abya Yala, mimeo, Madrid.

Albó, Xavier (1991).

"El retorno del indio", *Revista Andina* (Centro Bartolomé de las Casas), Año 9, N° 2, Cuzco.

Álvarez, Virgilio (comp.) (2003).

El rostro indígena de la pobreza, FLACSO, Ciudad de Guatemala.

Anderson, Benedict (1993).

Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Arfuch, Leonor (2002).

Problemáticas de la identidad, en Arfuch, Leonor (comp.), *Identidades, sujetos y subjetividades*, Trama/Prometeo libros, Buenos Aires.

Bardach, Eugene (1993).

"Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas públicas", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México D.F.

Barth, Fredick (1971).

Los grupos étnicos y las fronteras, Siglo XXI, México D.F.

Barthes, Roland (1985).

La aventura semiótica, Paidós, Barcelona.

Bastos, Santiago (1998).

“Los indios, la nación y el nacionalismo”, en Dary, Claudia (comp.) (1998) *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, FLACSO-Guatemala.

Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000).

Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe. (LC/R.1967/Rev.1), publicación de la CEPAL, Santiago de Chile.

Bello, Álvaro (2004).

Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas, publicación de la CEPAL, Santiago de Chile.

Bendix, Reinhard (1974).

Estado nacional y ciudadanía, Amorrortu, Buenos Aires.

Bengoa, José (2003).

Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos Indígenas en América Latina en la última década, Serie Políticas Sociales N° 69, CEPAL, Santiago de Chile.

Besse, Juan (2000).

“Tres conceptos para los dilemas de Jano. El semblante, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas mediante estrategias cualitativas”. En Escolar, Cora (comp.) *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, Eudeba, Buenos Aires.

Bonfill Batalla, Guillermo (1992).

Identidad y pluralismo cultural en América Latina, CEHASS, Buenos Aires.

(1993).

Lo propio y lo ajeno: una aproximación al problema del control cultural, consultado en: <http://www.unimag.edu.co/antropologia/LO%20PROPIO%20Y%20LO%20AJENO%28Guillermo%20Bonfil%20Batalla%29.htm>

Bottomore, Tom (1992).

“Citizenship and Social Class, Forty Years On”, in Marshall, Thomas and Bottomore, Tom, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Londres.

Bourdieu, Pierre (1988).

“Social Space and Symbolic Power”, en Revista *Sociological Theory* 7, N° 1, junio, Washington D.C.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (1995).

Respuestas por una antropología reflexiva, Grijalbo, México D.F.

Bustelo, Eduardo y Minujín (editores) (1998).

“Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF/Santillana, Santa Fé de Bogotá.

Calderón, Fernando; Hopenhayn, Martín; Ottone, Ernesto (1996).

Esa esquivia modernidad: Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe, Nueva Sociedad, Caracas.

Camou, Antonio (1997).

“Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N°152, Caracas.

Castel, Robert (1997).

La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado, Paidós, Buenos Aires.

Cortázar, Juan Carlos (2004).

Sobre la gerencia social: campo de conocimiento y acción, mimeo, BID/INDES, Washington D.C.

Cunill, Nuria(2004).

“La descentralización de la descentralización de la política social, en ¿Qué hemos aprendido?, en Goma y Jordana (comps.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona.

De Constanzo, Silvia y Wacker-Vignac, Linda (2003).

Galaxias Interculturales. Mundos para armar, Santillana, Buenos Aires.

De la Peña, Guillermo (1998).

“Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: Apuntes comparativos sobre tres países latinoamericanos”, en Dary, Claudia (comp.) (1998) *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, FLACSO-Guatemala.

Deruyttere, Anne (1997).

“Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco interamericano de desarrollo”, ponencia presentada en Foro de las Américas del BID, (www.iadb.org), Washington D.C.

Dery, David (1984).

Problem definition in policy analysis, University Press of Kansas.

Escalante, Fernando (2004).

“Ciudadanos imaginarios”, en *Metapolítica*, No. 33, enero-febrero, México D.F.

Fernández Fernández, José (2004).

“Indigenismo”, en *Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, pub. electrónica, Universidad Complutense, Madrid, www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/l/indigenismo.htm

Fleury, Sonia (1997).

Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina, Editorial Lugar, Buenos Aires.

_____ (2005).

“Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en *Revista Gobernanza*, N° 16 , Volumen 1, http://www.iigov.org/id/16_06.htm

Fraser, Nancy (1989).

“La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, en Marta Lamas (comp.) (2001), *Ciudadanía y feminismo*, Instituto Federal Electoral, México D.F.

_____ (2001).

Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition and Participation, Consultado el (s/f), en: www.wisensgesellschaft.org/

García Canclini, Nestor (1990).

Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad, Grijalbo, México D.F.

García Canclini, Nestor (2004).

Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad, GEDISA, Barcelona.

Geertz, Clifford (1997).

La interpretación de las culturas, GEDISA, Barcelona.

Gómez-Martínez, José (2004).

"Mestizaje" y "frontera" como categorías culturales iberoamericanas, en www.en.sayistas.org/critica/teoria/gomez/gomez1.htm

Habermas, Jurgen (2001).

"Introducción. Accesos a la problemática de la racionalidad", en *Teoría de la acción y racionalización, Racionalidad de la acción y racionalidad social*, Editores Taurus, Madrid.

Held, David (1997).

"Ciudadanía y autonomía", en *Agora*, N° 7, invierno, Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence (ed.) (1983).

The invention of tradition, Cambridge University Press.

Hopenhayn, Martín y Bello Alvaro (2001).

Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe, en Serie Políticas Sociales N°47, CEPAL, Santiago de Chile.

Hopenhayn, Martín (2000).

El reto de las identidades y la multiculturalidad, dictado en Conferencia "Multiculturalismo proactivo: una reflexión para iniciar el debate. Nuevos retos de las políticas culturales frente a la globalización", noviembre, Barcelona.

Hood, Cristhopher (1983).

The tools of government, Macmillan, London.

Jordana, Jacint, (1995).

“El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?” en *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 3, mayo-agosto, INAP, Madrid.

Kimlicka, Will y Norman, Wayne (1997).

“El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Agora*, N° 7, invierno, Buenos Aires.

Kymlicka Will (2002).

Estados multiculturales y ciudadanos interculturales, conferencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Lima.

Laclau, Ernesto y Mofe, Chantal (1987).

Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Laclau, Ernesto (2000a).

“Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la construcción de lógicas políticas”, en *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

(2000b).

“Construyendo la universalidad”, en *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lamas, Marta (2000).

“De la identidad a la ciudadanía. Transformaciones en lo imaginario político feminista”, en *Cinta de Moebio* No. 7, marzo 2000. Facultad de Cs. Soc.Univ de Chile. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/07/frames08.htm>

Lechner, Norbert (2002).

Las sombras de la mañana: la dimensión subjetiva de la política, LOM, Santiago de Chile.

Levi Strauss, Claude (1979).

Antropología estructural. Mito, sociedad, humanidad, Siglo XXI, Buenos Aires.

Majone, Giandomenico (1997).

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

March, James y Olsen, Johan (1994).

“El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid.

Matus, Carlos (1986).

Política, planificación y gobierno, Altadir, Caracas.

Mokate y Saavedra, (2005).

Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales, mimeo, BID/INDES, Washington D.C.

Molina, Carlos Gerardo, (2002).

Modelo de formación de políticas y programas sociales, notas de clase, BID/INDES, Washington D.C.

Moore, Mark H. (1999).

Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Paidós, Buenos Aires.

Moro, Javier (2000).

“Problemas de agenda y problemas de investigación”, en Escolar, Cora (comp.) *Topografías de la investigación*. Méto-

dos, espacios y prácticas profesionales, EUDEBA, Buenos Aires.

Mouffe, Chantal (2003).

La paradoja democrática, GEDISA, Barcelona.

Martínez Nogueira, Roberto (2004).

Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación, ponencia presentada en el encuentro "Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales", BID, Washington D.C., noviembre.

Marulanda, Nohra Rey de y Carlos Gerardo Molina, (2004).

La Gerencia Social INDES, mimeo, INDES, Washington, D.C.

Nelson, Barbara (1993).

"La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

North, Douglas (1993).

Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

O'Donnell, Guillermo (1997).

"Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y la democratización*, Paidós, Buenos Aires.

OIT/OPS (1999).

Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe, Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS: "Extensión de la protección

social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe”, noviembre/diciembre, México, D.F.

OPS/CEPAL (1997).

Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y El Caribe, publicación de la OPS, publicación de la OPS, Cuadernos Técnicos N° 46, Santiago de Chile.

Pels, Dick (1996)

“Strange standpoints: or how to definite the situation for situated knowlidge”, en *Telos*, N° 108, Madrid.

Pérez Baltodano, Andrés (1997).

“Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”; en Pérez Baltodano (Ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas.

Peyser, Alexia y Chackiel, Juan (1999).

“La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina”, en *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.

Plant, Robert (1998).

Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones, Banco Interamericano de Desarrollo en www.iadb.org, Washington D.C.

PNUD (2004).

Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, Mundi Prensa, Nueva York.

Psacharopoulos, George y Patrinos, Harry (1994).

“Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”, en *CELADE et al. Estudios sociodemo-*

gráficos de pueblos indígenas, publicación de CELADE, (LC/DEM/G:146 serie E N°40), Santiago de Chile.

Powell, Walter y Dimaggio, Paul (1999).

El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Rabotnikof, Nora (1998).

Privado / Público, en *Revista debate feminista*, Año 9, Vol. 18, octubre, México D.F.

Rosaldo, Renato (1991).

Cultura y verdad: Nueva propuesta de análisis social, Grijalbo, México D.F.

(1999)

Ciudadanía Cultural, desigualdad, multiculturalidad. Conferencia magistral sustentada en el seminario "El derecho a la identidad cultural", UIA-Noroeste, Tijuana.

Schackt, Jon (2002).

De indígena a maya: Identidades indígenas en Guatemala y Chiapas, en *Revista de Estudios Interétnicos*, Edición especial N° 16, Año 10, agosto. IDEI-USAC, Ciudad de Guatemala.

Sojo, Carlos (2000).

"Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Gacitúa, Estanislao, Sojo, Carlos y Davis, Shleton (ed.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO-Banco Mundial, San José, Costa Rica.

Sousa Santos, Boaventura (1998).

Por una concepción multicultural de los derechos humanos, UNAM, México D.F.

Sulbrandt, José (2001).

Introducción a la gerencia social, notas de clase, INDES, Washington D.C.

Tambiah, Stanley (1989).

“Conflicto étnico en el mundo actual” en *American Ethnologist*, N° 4, Universidad de Harvard.

Taylor, Charles (1993).

El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”: Ensayo de Charles Taylor, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Todorov, Tzvetan (2003).

La conquista de América: el problema del otro. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Vergara, Rodolfo (2001).

Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza, mimeo, México

Zizek, S.(2004).

“Hacia una nueva lectura de Kant”, en *Violencia en acto: Conferencias en Buenos Aires*, Paidós, Buenos Aires.

Capítulo 3

CALIDAD DE LA EDUCACION: UN EJEMPLO DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

MIGUEL VERA

INTRODUCCIÓN

A pesar de existir un consenso relativamente claro en América Latina respecto a la necesidad de reducir la pobreza, es menos evidente el acuerdo respecto a cómo alcanzar este objetivo. Una perspectiva tradicional para abordar este tema consiste en privilegiar el rol del crecimiento económico para, de esta manera, “generar riqueza” y, por tanto, disminuir la pobreza. Dentro de esta visión, la política económica o el rol del Estado dentro de la economía debe asegurar la estabilidad, preservar un entorno de competencia y evitar entorpecer el rol preponderante del sector privado en la actividad económica.

En una versión extrema de este pensamiento, no se hace referencia a la desigualdad entre actores sociales ni se menciona su influencia en la determinación de resultados económicos y sociales. La política social queda supeditada a la política económica, concentrando su atención en los potenciales “perdedores” del proceso de generación de riqueza. La atención focalizada de grupos en extrema pobreza, la provisión de servicios sociales aislada de condiciones económicas que aseguren su impacto y el papel asistencial de proyectos sociales muchas veces dispersos son expresión de este punto de vista.

En los últimos años, se ha planteado la importancia de articular explícitamente la política económica y la política social. En líneas generales, uno de los argumentos más aceptados en la

literatura sobre el tema plantea que la lucha contra la pobreza y la desigualdad no debe verse como desafío que debe ser abordado únicamente desde la política social y que, más bien, su tratamiento debería formar parte de una visión de desarrollo más amplia que involucra diferentes políticas públicas, incluyendo la política económica.¹

De la misma manera, se plantea que la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad además de ser imperativos éticos constituyen también fundamentos que mejoran el funcionamiento de la economía. Desde esta perspectiva, los grandes problemas sociales deben formar parte de las preocupaciones de la política económica. Enfrentar estos problemas implica influir sobre la dotación de activos productivos, ampliar las oportunidades para un mayor número de actores económicos y promover su inserción en mercados dinámicos.

El presente artículo discutirá el rol que pueden desempeñar las políticas educativas en la articulación de objetivos económicos y sociales. Al discutir el acceso desigual a educación de calidad entre indígenas y no indígenas en la región se plantea que la reducción en las brechas observadas entre ambos grupos contribuirá no sólo a combatir la exclusión social sino también a elevar los niveles de capital humano y los niveles de rentabilidad de este activo.² Se postula que ambos elementos tienen la potencialidad para aumentar los ingresos del colectivo indígena así como para elevar la productividad de la economía en su conjunto.

¹ Referencias importantes sobre la articulación de políticas económicas y sociales están disponibles en: Lustig *et al* (2002), Ocampo (2001) y Alarcón (2000).

² Al conceptualizar a la educación como un activo, a lo largo del texto se entenderá por su rentabilidad (retorno) a la tasa (porcentaje) que iguala los ingresos laborales de un individuo a lo largo de su vida laboral con los costos directos e indirectos ocurridos durante su escolarización.

De manera particular, el artículo busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las diferencias en calidad educativa entre grupos indígenas y no indígenas? ¿Qué factores podrían explicar estas brechas? ¿Qué relaciones entre actores deben considerarse al momento de implementar políticas dirigidas a reducirlas? ¿Cuáles son los condicionantes de las políticas educativas que explícitamente buscan mejorar la calidad de la educación indígena?

Para responder a estas preguntas, en la sección uno se contextualiza las principales dimensiones de la desigualdad entre indígenas y no indígenas. Esta revisión demuestra significativas señales de discriminación laboral en contra de los indígenas. A la vez, deja en evidencia el rol de la calidad educativa en la explicación de las brechas de ingreso. En la segunda sección se hace explícita una definición de calidad a partir de la cual se proveen dos indicadores para aproximarla. Sobre esta base, la tercera sección analiza las diferencias en atraso escolar y rendimiento escolar. En la sección cuarta, se discute las posibilidades y condicionantes de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Se plantea la importancia de complementar un enfoque centrado en los insumos escolares con una revisión de las relaciones entre actores de tal forma de identificar decisiones de política pública. Los condicionantes son planteados en forma de desafíos a los que está expuesto este modelo educativo. Al final, en la sección cinco, se presentan tres retos de la articulación de política económica y la política social que sirven de corolario al análisis previo sobre calidad educativa.

1. POBREZA, INGRESOS Y EDUCACIÓN: DIFERENCIAS ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS

Las desventajas que enfrentan los indígenas respecto a los no indígenas se manifiestan en diferentes dimensiones. No son sólo privaciones económicas o sociales, sino también limitaciones

en el acceso a voz y a poder las que hacen evidente la peor condición en la que se encuentran los pueblos indígenas (Buvinic *et al*, 2004). En el plano estrictamente económico, los datos señalan que los ingresos laborales de los indígenas resultan sistemáticamente inferiores a los de los no indígenas. Al respecto, el informe de Hall y Patrinos (2004)³ permite una caracterización relativamente completa para cinco de los países latinoamericanos con mayor población indígena. Según el documento, en México, el ingreso laboral de los indígenas equivale a un tercio del que obtienen los no indígenas mexicanos. En Ecuador, Guatemala y Perú esta proporción llega a la mitad mientras que en las ciudades principales de Bolivia llega a dos tercios.

Los menores ingresos entre los indígenas se traducen en mayores niveles de pobreza. En efecto, la incidencia de la pobreza entre los indígenas puede llegar a representar hasta el doble de aquella registrada entre los no indígenas. Este el caso de México y Guatemala, por ejemplo. A la vez, la distancia que los separa de la línea de la pobreza (brecha) es mucho mayor que la de los no indígenas. Entre los cinco países considerados en el mencionado documento, la “brecha” de la pobreza entre los indígenas duplica o más que duplica aquella observada entre los no indígenas. Adicionalmente, la distribución de ingresos al interior de los pobres (severidad) es mucho más desigual entre los indígenas. También, en este caso, la “severidad” de la pobreza entre los indígenas duplica o más que duplica aquella de los no indígenas.

En buena medida, estas brechas se explican por la capacidad que tiene cada grupo para generar ingresos en el mercado de trabajo. Cuando están disponibles, los datos muestran que los indígenas participan más activamente en el mercado laboral (el número de personas que buscan activamente trabajo es mayor) aunque lo hacen fundamentalmente en el sector informal o en empleos domésticos donde no reciben remuneración.

³ Este informe tiene carácter preliminar y se encuentra disponible en: www.worldbank.org.

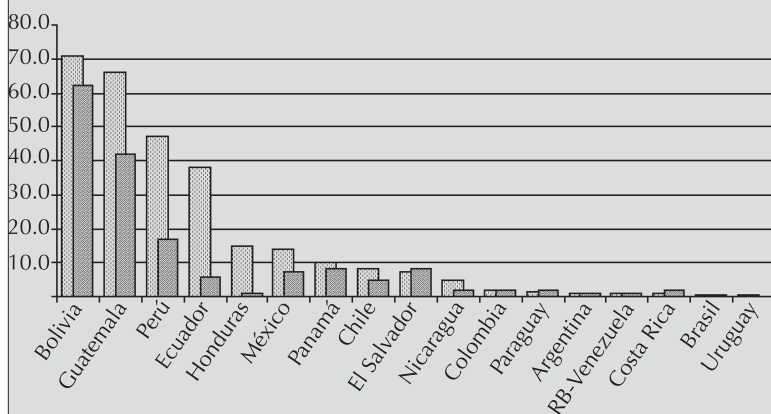
Por otro lado, los indígenas poseen menores niveles de educación: su promedio en años de escolaridad se sitúa entre un 40% y un 60% por debajo del promedio alcanzado por los no indígenas. Además, el incremento porcentual del nivel de ingresos que consiguen los indígenas por un año de escolaridad adicional (rentabilidad) casi siempre resulta inferior al que consigue un trabajador no indígena. En efecto, excluyendo a Perú, la rentabilidad que logran los indígenas se sitúa entre uno y tres puntos porcentuales por debajo de la que consiguen los no indígenas. En Perú, la estimación de la rentabilidad de la educación de los indígenas resultó ligeramente superior (Trivelli, 2004). Sin embargo, al desagregar las estimaciones, se observa que la rentabilidad es menor entre las mujeres indígenas y mucho menor entre los indígenas (hombres y mujeres) de la ciudad capital.

De manera simultánea, la información disponible muestra cómo el trabajo infantil es más frecuente entre los indígenas. La participación de las niñas y niños en el mercado de trabajo en casi todos los países del informe anteriormente citado duplica la del grupo no indígena. En Bolivia y en Guatemala, el 40% de los menores indígenas desarrollan alguna actividad laboral. Esta situación compromete no sólo la asistencia regular de las niñas y niños a la escuela sino también, muy probablemente, su desempeño escolar y, de esta manera reduce sus posibilidades de acumular capital humano perpetuando el círculo de la pobreza.

Recuadro 1

¿Cuántos son los indígenas en América Latina?

Encontrar una definición de quiénes son indígenas, la cual pueda asociarse a un solo indicador no resulta una tarea sencilla. Existen diversas connotaciones culturales, de hábitos, de valores o de lengua, relacionadas con el hecho de “ser indígena”. Al mismo tiempo, existe un creciente interés por medir y comparar la población indígena con otros grupos al interior de un mismo país. Esto se explica, en parte, por las repercusiones políticas que ha logrado alcanzar este tema en los últimos años.



■ De Ferranti et al, 2004 ■ Hall y Patrinos, 2004

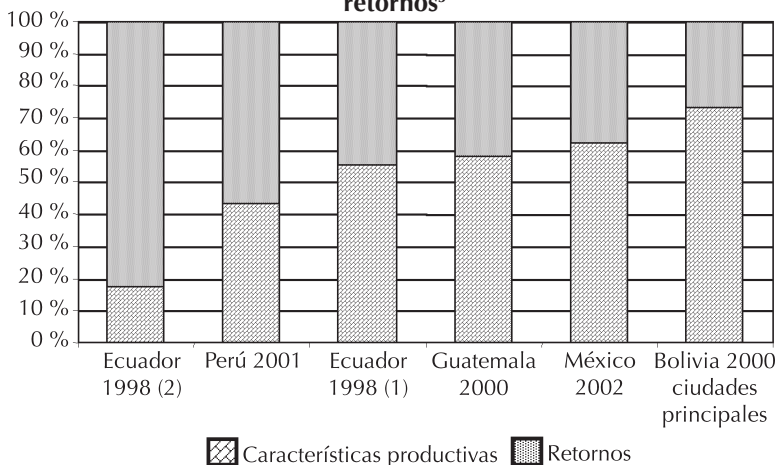
La falta de datos sistemáticos y confiables dificulta el análisis de las dimensiones cuantificables relacionadas al tema indígena. En la práctica, las mediciones de porcentaje indígena consideran en su mayoría los criterios de “lengua hablada” y, en algunos casos, la auto percepción de las personas sobre esta base, Hall y Patrinos (2004) encuentran que la población indígena se encuentra en un total que varía entre 22 y 37 millones de personas. Los porcentajes al interior de cada país varían significativamente, situando en el extremo superior a Bolivia y en el extremo inferior a Uruguay.

Diversos estudios han evidenciado los elevados niveles que puede alcanzar la discriminación laboral en los países más indígenas de la región. Entre los trabajos que realizan un análisis más sistemático y con mayores posibilidades de comparación

entre países, se cuenta el de Psacharopoulos y Patrinos (1994) quienes encuentran, a inicios de la década de los noventa, que entre un cuarto y la mitad de la brecha de ingresos entre ambos grupos podría explicarse por “discriminación”.

Hall y Patrinos (2004), al revisar estos niveles de la “discriminación” a finales de la década de los noventa, encuentran que los niveles se habrían mantenido prácticamente constantes en Bolivia y México, se habrían incrementado en Ecuador y Perú y se habrían reducido en Guatemala. En el gráfico 1, se presentan los niveles estimados de “discriminación” según lo estima este informe.⁴

Gráfico 1
Porcentaje de las brechas de ingreso entre indígenas y no indígenas explicado por diferentes características productivas y por diferentes retornos⁵



Fuente: Elaborado a partir de Hall y Patrinos (2004)

⁴ Se reportan las diferencias en ingresos como porcentaje de las características productivas del grupo indígena.

⁵ Para cada país, el gráfico presenta la importancia relativa de dotaciones y de coeficientes evaluada en los niveles promedio de un trabajador indígena aunque están disponibles las estimaciones realizadas a partir del promedio de un trabajador no indígena. En Ecuador, debido a la gran disparidad entre uno y otro caso, los porcentajes presentados en el gráfico se presentan tanto respecto al promedio indígena (Ecuador 1) como res-

Los resultados encontrados señalan dos aspectos centrales de las diferencias por ingreso entre indígenas y no indígenas. En primer lugar, se aprecia que existe un margen importante para reducir las brechas elevando las dotaciones de capital humano de la población y particularmente los niveles de educación. Entre los países considerados, las diferencias en años de escolaridad entre ambos grupos representan entre uno y dos tercios de la diferencia total de ingresos. En segundo lugar, los factores no observables que pueden ser atribuidos a “discriminación” varían entre 20% y 40% según el país. En el caso ecuatoriano, cuando las diferencias se evalúan en los promedios no indígenas, estos factores podrían explicar más del 80% de la diferencia.

Sin embargo, los porcentajes de “discriminación” ocultan una serie de factores que no siempre es posible incluir en las estimaciones empíricas. En efecto, existen variables relativas al entorno familiar del que provienen los trabajadores, las conexiones dentro del mercado de trabajo, factores culturales o variables relativas a la calidad educativa del trabajador que no logran ser incluidas en estas estimaciones porque muchas veces no se encuentran disponibles.

Si bien no existe evidencia directa sobre gran parte de las variables “no observadas” para los países con elevada concentración indígena, existen investigaciones para la región, que contribuyen a entender el rol que éstas pueden desempeñar en la explicación de las brechas de ingresos. En particular, Arias *et al* (2003) logran cuantificar el efecto de la calidad educativa y la influencia del capital humano familiar en la determinación del ingreso laboral de los grupos raciales en Brasil. De esta manera, logran diferenciar el “efecto” que estas variables tienen en la explicación de las diferencias de ingreso del “efecto” de la “dis-

pecto al promedio no indígena (Ecuador 2). Salvo el caso de Perú, cuyos resultados no permiten la desagregación entre hombres y mujeres, los porcentajes (dotaciones y coeficientes) explican la diferencia entre varones indígenas y no indígenas.

criminación". Si bien, encuentran que esta última es persistente, incluso después de controlar por estos factores, también encuentran que la calidad educativa logra explicar hasta la mitad de la varianza de los retornos a la educación. De esta manera, dejan en evidencia la efectividad que las políticas dirigidas a reducir la brecha en calidad de la educación podrían alcanzar en la disminución de las brechas salariales.

2. ¿QUÉ ENTENDER POR BRECHAS EN CALIDAD EDUCATIVA?

El análisis de la calidad de la educación ha cobrado importancia en los últimos años. Este interés resulta cada vez mayor por el contexto económico y social que enfrentan los países, el cual está marcado por el énfasis en la competitividad internacional, los mayores gastos educativos y la necesidad de visualizar impactos, la importancia de los servicios de calidad para lograr mayor equidad, los cambios en la entrega del servicio educativo que hacen cada vez más relevante la comparación de resultados educativos y la tendencia a la globalización que obliga a considerar un conjunto de competencias (habilidades) relativamente "homogéneas" entre los países (UNESCO, 2002a).

A pesar de tener múltiples dimensiones y de que estas pueden ser abordadas de manera diferente por distintas disciplinas, existe una tendencia más o menos definida a medir calidad educativa, a partir de pruebas estandarizadas. Para lograr esto, resulta fundamental distinguir la aproximación conceptual de "calidad educativa" de una aproximación más centrada en la posibilidad de hacer operativo este concepto. Esto se logra al hacer referencia al nivel de logros en educación los cuales se relacionan con las "habilidades y destrezas adquiridas por los educandos en la escuela" (UNESCO, 2002b). Desde este enfoque, los datos relacionados con repitencia, deserción, relevancia curricular o magnitud

del efecto de la educación sobre el desarrollo social (entendida, por ejemplo, como su rentabilidad en términos de ingresos) serían “señales” de estos logros.

Indicadores de calidad educativa

En el presente trabajo, se analizarán dos medidas de calidad educativa. La primera constituye una medida del atraso escolar de niñas y niños que asisten a la escuela, planteada como una “señal” de mala calidad. Como indicador del atraso escolar, se considerará la distorsión grado —edad, indicador que compara el grado en el que se encuentra cada alumno con el que le correspondería de acuerdo a su edad. Los alumnos con una edad por encima a la que les correspondería según el grado al que asisten serán considerados en situación de atraso. Es importante mencionar que esta medida se encuentra muy relacionada con factores de demanda (ingresos del hogar, educación de los padres o incluso factores culturales de difícil cuantificación) lo que dificulta su interpretación como logro educativo. Sin embargo, la disponibilidad de datos para varios países la convierte en un indicador útil para establecer comparaciones a nivel regional.

La segunda medida estará referida a los puntajes alcanzados en pruebas estandarizadas de lenguaje o matemáticas por muestras de estudiantes representativas a nivel de país. A esta medición, se denominará rendimiento escolar. Este indicador tiene la ventaja de medir directamente logros educativos. Sin embargo, los resultados no siempre son comparables entre países, ya sea porque las características de las pruebas son radicalmente distintas, porque los resultados de las mismas no poseen representatividad muestral o bien porque las metodologías de análisis empleadas en cada país fueron diferentes.

Varios estudios realizados desde la economía consideran el rendimiento escolar como una aproximación a la efectividad

de las escuelas. El considerar estos puntajes como un “producto” tiene sentido cuando se considera la teoría del capital humano porque, al considerar medidas de capacidad analítica, lo que se está haciendo es suponer que con más educación, el individuo aumentará, por un lado, su capacidad para desarrollar tareas más complicadas y, por otro, su capacidad para adaptarse a diferentes condiciones y tareas (Hanushek, 1986). Aunque el rendimiento escolar no es lo único que importa en el proceso escolar, representa, al menos, una dimensión importante y constituye “el mejor indicador que tenemos hasta el momento” (Hanushek, 2001).

¿Cómo descomponer la brecha en rendimiento escolar?

Para determinar los factores que influyen en la explicación de la diferencia en rendimiento escolar, se recurrirá a investigaciones recientes sobre el tema las cuales se concentran en el enfoque de “funciones de producción educacional”. Esta metodología permite relacionar empíricamente el rendimiento (asociado con el “producto escolar”) con un conjunto de insumos escolares y no escolares (ver recuadro) y, de esta manera, permite identificar aquellos más susceptibles de ser alterados por la política pública.

La manera más sencilla de comparar el rendimiento de indígenas y no indígenas consistiría en estimar los promedios en cada caso y evaluar si estos resultan diferentes desde el punto de vista estadístico.⁶ Este análisis también se podría realizar estimando una “función de producción” (estimando una regresión) del tipo:

$$R_i = a + bI_i + e_i \quad (1)$$

⁶ Al incluir en la comparación la varianza del rendimiento y el tamaño de cada uno de los grupos, sería posible realizar esta evaluación a través de una prueba t.

En la ecuación (1), R_i denota el rendimiento escolar del alumno i , l_i representa una variable que mide la condición indígena de cada estudiante (toma el valor 1 cuando es indígena y, de otra manera, toma el valor 0). El parámetro a provee un estimado del rendimiento promedio del grupo no indígena en tanto que el coeficiente b muestra en qué magnitud el grupo indígena consigue un rendimiento superior (si b resulta positivo) o inferior (si b resulta negativo) al del grupo de referencia. El componente e_i denota un residuo que puede capturar determinantes no observados del rendimiento. Se puede demostrar que el parámetro b equivale a la distancia en desviaciones estándar entre el rendimiento de uno y otro grupo cuando las variables (R_i , l_i) se estandarizan y se incluyen de esta manera en la estimación.⁷

A pesar de que la ecuación (1) permite una interpretación intuitiva del “efecto” (coeficiente b) que podría alcanzar la condición indígena sobre el rendimiento, no permite explorar el grado de asociación de esta variable con los atributos familiares, las características de las escuelas o los factores presentes en los salones de clase. Sin duda, al “descontar” el efecto de estos criterios el coeficiente b se reduciría sustancialmente. Para obtener una estimación más precisa de este parámetro, McEwan (2004) propone incluir variables representativas de los hogares y, a la vez, “aislar” completamente el efecto de las escuelas, por un lado, y de los salones de clase, por otro.⁸

⁷ Esto implicaría “ajustar” el conjunto de observaciones del rendimiento y de la condición indígena por el promedio y la desviación de cada una de estas variables. Una explicación detallada se encuentra en McEwan (2004).

⁸ Esto se realiza al incluir variables indicadoras (*dummies*) que señalen las diferencias asociadas a cada una de las escuelas y cada uno de los salones de clase de los alumnos incluidos en la muestra. De esta manera, se logra excluir los “efectos fijos” de escuelas y salones de clase. Tal como lo menciona el mismo autor, esto tiene la ventaja de resumir un conjunto de variables comunes entre las escuelas (tales como infraestructura o características del director, por ejemplo) aunque tiene la desventaja de no poder identificar el “peso relativo” de cada una de estas variables en la explicación del rendimiento.

Una vez que se logra “descontar” el efecto de variables familiares, escolares y otras propias del aula, la metodología permite estimar la importancia relativa de cada conjunto de factores. Al comparar la función de producción de un grupo con la del otro, se logra identificar cuáles son los “insumos” que marcan las diferencias logrando “descomponer”, de esta manera, la brecha en rendimiento escolar.

La importancia de complementar el enfoque centrado en insumos

El enfoque anterior, aunque útil para destacar el rol potencial de la oferta escolar en la reducción de brechas en calidad, no logra capturar la complejidad del proceso educativo. Por esta razón, resulta importante complementar esta discusión con el rol que desempeñan diferentes actores y con el análisis de sus posibles interrelaciones para avanzar en la definición de opciones de política pública que contribuyan a reducir la brecha. Esta discusión se realiza en el apartado cuarto del presente trabajo.

Recuadro 2

Las funciones de producción

Una estrategia comúnmente utilizada por los economistas para señalar los factores más relacionados con la calidad escolar, consiste en racionalizar el proceso educativo en uno, por el cual un conjunto de insumos se combinan para generar un “producto”, el cual se asocia generalmente con el rendimiento escolar. Aunque no está exento de críticas, este enfoque permite “aislar” el efecto de distintos factores sobre el rendimiento. Así, permite investigar, si después de “controlar” por diferencias en un conjunto de insumos, el hecho de “ser indígena” permanece (o no) como uno de los más relevantes en la explicación del éxito escolar de los niños.

La evidencia respecto a qué insumos son los más efectivos en términos de elevar el rendimiento escolar no es concluyente y resulta, muchas veces contradictoria (Hanushek, 2001; Hanushek, 1996). Sin embargo, la evidencia también sugiere que la gran variación en la calidad de la educación se debe a factores que, a pesar

de no poder ser observados, tienen que ver con los profesores y las escuelas.

Ahora bien, cuando se consideran sólo los factores observables, no se llega a encontrar relaciones sistemáticas entre insumos y producto. A pesar de que esto podría atribuirse a problemas en la cantidad y calidad de la información, dificultad en la medición del efecto de la gestión escolar o a un problema de multicolinealidad entre los diferentes insumos, también es posible que se deba a que, en las estimaciones, se entremezclan características objetivas y subjetivas del proceso educativo.

A pesar del carácter intuitivo de esta herramienta, esta metodología ha sido observada desde diferentes ángulos. Por un lado, al concentrarse en dotaciones de factores que tiene (o no) determinada escuela, puede olvidar el uso que se realiza (o no) de los mismos. Por ejemplo, al concentrarse en investigar el efecto de la existencia de libros sobre el rendimiento, no siempre se pregunta si se usaron o no los libros y cómo fueron usados. Este tipo de procesos no logra ser completamente capturado aunque el diseño metodológico permitiría incorporarlos allá donde los datos estuvieran disponibles. Por otro lado, el hecho de que son varios los factores que influyen sobre el rendimiento y que estos lo afectan desde diferentes niveles (escuela, comunidad, municipio), plantea la importancia de refinar las metodologías de estimación convencionales. En esta línea, el Análisis Jerárquico Multinivel constituye una técnica para determinar con mayor precisión cuánto de la varianza del rendimiento se explica por cada uno de los niveles.

3. ¿CUÁL ES LA BRECHA EN CALIDAD EDUCATIVA ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS?

Los indicadores relativos al atraso escolar y al rendimiento escolar permiten una aproximación razonable de la situación en que se encuentran los indígenas respecto a los no indígenas en lo referido a calidad de la educación. El análisis conjunto de ambos criterios permite una mejor comprensión de las diferencias en calidad dado que tanto la magnitud como la explicación de las brechas varía en cada caso.

Aunque el atraso escolar es mayor entre los indígenas, las diferencias no siempre son significativas

Los datos sobre atraso escolar señalan el bajo desempeño educativo de los indígenas en relación con los no indígenas en Bolivia, en México y en algunos grados del Ecuador. En el primer caso las brechas pueden llegar hasta el 60% (en el segundo grado); en el caso mexicano y en el caso ecuatoriano, éstas se aproximan al 40%. En el caso extremo (Bolivia) esto equivale a decir que la distorsión escolar entre los indígenas bolivianos representa hasta el doble de aquella registrada entre los no indígenas.

A diferencia de los anteriores países, en Guatemala la brecha resulta relativamente pequeña variando entre el 5% y el 15%. El problema en este caso parece más bien el hecho de que los niveles de atraso escolar son muy elevados entre indígenas y entre no indígenas. Así, el problema de mala calidad, aproximada por este indicador, se encontraría tan presente en uno y en otro grupo.

Cuadro 1
Distorsión edad-grado alcanzado en primaria: relación entre grupos indígenas y no indígenas

Grado	Bolivia			Ecuador			Guatemala			México		
	I	N	Brecha (I-N)/I	I	N	Brecha (I-N)/I	I	N	Brecha (I-N)/I	I	N	Brecha (I-N)/I
1°	3.4	2.7	21%	19.9	18.1	9%	nd	nd	nd	35.2	22.3	37%
2°	7.5	3.3	56%	29.5	18.9	36%	nd	nd	nd	46.3	28.6	38%
3°	9.3	4.7	49%	26.9	25.1	7%	79.0	75.0	5%	53.8	32.6	39%
4°	7.7	3.8	51%	34.4	25.2	27%	71.0	63.0	11%	57.8	35.4	39%
5°	11.6	6.0	48%	35.1	26.4	25%	59.0	54.0	8%	59.1	37.0	37%
6°	nd	nd	nd	31.2	24.2	22%	59.0	50.0	15%	59.0	38.2	35%

Notas: I=Indígena; N=No indígena; nd= no disponible
Fuente: Elaboración a partir de Hall y Patrinos (2004)

Sin embargo este indicador tiene por detrás un conjunto de factores muy ligados a la demanda por lo que su comportamiento es más susceptible a un conjunto de factores extra escolares muchos de los cuales no se encuentran al alcance de la política pública. Al respecto, resulta interesante anotar, en el caso ecuatoriano, que cuando se logra “aislar” el efecto de los ingresos de los padres y el lugar de residencia, la diferencia entre indígenas y no indígenas pierde significación (Larrea y Montenegro, 2004) lo que sugiere que la distorsión grado —edad, en este país, se explicaría sobre todo por mayores niveles de pobreza y en general por peores condiciones de vida en el área rural.

Los indígenas alcanzan menores niveles de rendimiento escolar

La información necesaria para evaluar diferencias en rendimiento escolar entre indígenas y no indígenas es aún muy reducida. Aunque son cada vez más los datos disponibles para medir calidad educativa, son pocos los estudios empíricos que abordan explícitamente las diferencias entre grupos étnicos en América Latina. Los estudios que ofrecen una perspectiva comparada son aún más escasos. En el siguiente cuadro, se comparan los resultados de pruebas estandarizadas en matemáticas para cuatro de los países con mayor población indígena.

Cuadro 2
Resultados de pruebas estandarizadas en matemáticas:
Diferencias en rendimiento escolar

País, año, prueba	No indígenas (N)	Indígenas (I)	Brecha (N-I)/N
Bolivia 1997 (OREALC)	16	14	12%
Guatemala 2000 (3er grado)	48	40	17%
México 2001 (5to grado)	463	430	7%
Perú 1997 (OREALC)	14	10	27%

Nota; OREALC=Oficina Regional de Educación para América Latina
Fuente: Hall y Patrinos (2004)

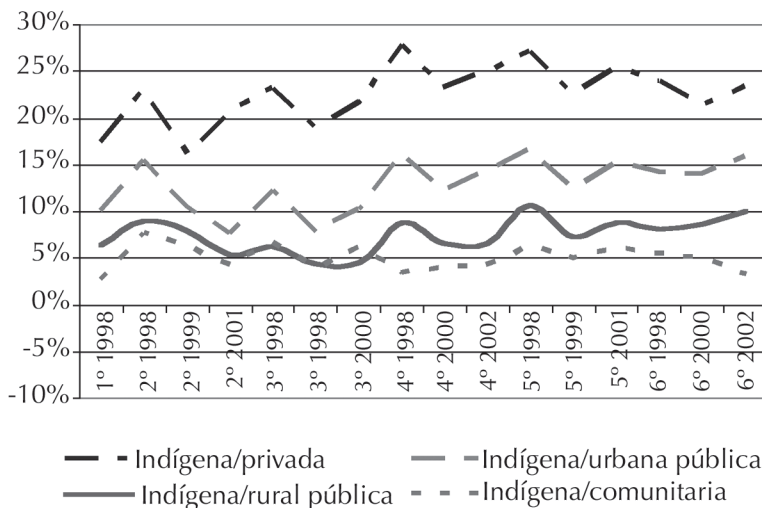
En todos los casos el rendimiento escolar es inferior entre los grupos indígenas. Llama la atención la gran diferencia en Perú que representa, por ejemplo, el doble de aquella calculada para Bolivia.⁹ Esta magnitud no tiene correspondencia con las brechas salariales ni con las distancias observadas entre las tasas de retorno de ambos países. Lamentablemente, en los otros casos las pruebas de las que provienen estos resultados fueron hechas para distintos propósitos, lo que determina que los puntajes no sean comparables entre países.

Con el propósito de indagar por las magnitudes y las posibles explicaciones de las brechas entre ambos grupos, se revisan a continuación los rendimientos escolares disponibles para el caso de México. Los resultados de García y Ramírez (2004) muestran cómo las diferencias entre los puntajes que logran las niñas y niños indígenas y aquellos de los no indígenas pueden ser mayores o menores dependiendo del grupo de comparación que sea utilizado. En el siguiente gráfico, se presentan las brechas calculadas¹⁰ a partir de los resultados de la prueba de lectura aplicada en cada uno de los seis grados de primaria durante diferentes años.

⁹ En ambos países se aplicó la prueba de la Oficina Regional de Educación para América Latina (OREALC).

¹⁰ Diferencia en puntos obtenidos en pruebas de lectura como porcentaje del puntaje promedio del grupo no indígena.

Gráfico 2
Diferencias en rendimiento escolar en lectura entre alumnos de escuelas indígenas y otros de escuelas privadas y públicas - primaria



Fuente: García y Ramírez (2004).

Los resultados sugieren algunas ideas centrales sobre las diferencias en calidad entre grupos indígenas y no indígenas. En primer lugar, las brechas son persistentes para cada grado y para cada año en que se realizaron las evaluaciones. En segundo lugar, las brechas en rendimiento se acortan cada vez que se considera un grupo de comparación con características más similares al indígena. Las diferencias llegan a representar entre un 16% y un 28% al comparar el rendimiento de los niños indígenas con aquél de los alumnos de escuelas privadas donde muy probablemente el porcentaje de niños indígenas resulte muy reducido. Las brechas se reducen sustancialmente al considerar el rendimiento de los alumnos de las escuelas urbanas públicas, rurales públicas y escuelas comunitarias cuya composición étnica resulta más similar a la de las escuelas indígenas. En este último caso, las

diferencias varían entre el 3% y el 8%. Aunque el conjunto de los datos no marca un patrón determinado, se observa que, en el caso de la comparación con colegios privados, las brechas son mayores.

El hecho de que las diferencias en rendimiento escolar varíen dependiendo del grupo de comparación sugiere la existencia de factores explicativos distintos al hecho mismo de ser indígena. Existen características del contexto en que operan las escuelas (urbano/rural), características socio económicas de los hogares y otras propias de las condiciones y la forma en que funcionan las escuelas que influyen sobre los resultados escolares. Comprender el conjunto de factores que intervienen en esta determinación permitirá distinguir con mayor claridad el tipo de medida educativa que se requiere para reducir la brecha escolar.

La brecha en rendimiento se sostiene después de controlar por otros factores

Cada vez son más los estudios sobre rendimiento escolar en América Latina que prestan atención a la variable indígena como uno de sus determinantes. Las investigaciones van desde aquellas que exploran diversos factores asociados al rendimiento (incluyendo en varios casos el factor indígena) hasta otras que buscan explícitamente evidenciar la relación entre la variable indígena¹¹ y el rendimiento.

El compendio editado por Winkler y Cueto (2004) permite contar con un conjunto de investigaciones que, entre otros temas, abordan explícitamente el tema indígena y su relación con diferencias en rendimiento escolar. Aunque no es el único tema del libro, los estudios presentados en él permiten una buena aproximación a la forma en que es posible analizar los determinantes

¹¹ Aproximada generalmente por la lengua hablada del alumno o su familia.

del rendimiento escolar desde diferentes perspectivas y con diferentes metodologías.

Como parte de este trabajo, Aracil y Winkler (2004) luego de estimar un modelo jerárquico para el caso ecuatoriano encuentran que no todos los niños indígenas rinden igual en la escuela. Encuentran que aquellos que residen en áreas de composición étnica determinada (quechuas o shuar) y las niñas consiguen menores rendimientos escolares que sus pares no indígenas incluso después de haber aislado el efecto de algunas de las principales variables socioeconómicas de los niños y de algunas de las principales características de la escuela. Cueto y Secada (2004) presentan otro ejemplo de cómo influye la variable indígena sobre el rendimiento escolar incluso cuando se controla por factores de contexto socioeconómico e incluso cuando se consideran factores de proceso en la estimación del rendimiento. Este estudio permite diferenciar las áreas de aprendizaje en las que les va mejor a los niños indígenas y en cuáles les va peor. Otro ejemplo interesante lo constituye Enge, Rubio y Chesterfield (2004) quienes indagan la forma en que la relación entre maestros y alumnos de diferentes grupos étnicos en Guatemala puede influenciar el comportamiento y el potencial académico de los alumnos.

De manera complementaria a los estudios mencionados, el Banco Mundial (2003) demuestra que los niños de habla materna diferente a la oficial consiguen rendimientos inferiores en casi un 40% a los del grupo castellano en pruebas de español y matemáticas aplicadas a niños del tercer y cuarto grado de primaria en Guatemala.¹² Aunque todos los grupos étnicos mayas consiguen rendimientos menores a los del grupo no indígena (ladino), los kaqchiquel se distancian del grupo castellano en menos de una desviación estándar (entre 0.85 y 0.66 dependiendo de si la prueba se refiere a lenguaje o matemáticas) mientras que los mam consiguen resultados muy inferiores que varían

¹² En el país, existe un total de 22 lenguas mayas y 2 grupos lingüísticos no mayenses, además del castellano. Los grupos mayas más grandes están constituidos por: los kaqchiquel, los mam, los q'eqchi y los kiché.

entre una y 1.7 desviaciones estándar. De la misma manera, el efecto potencial de las escuelas bilingües, varía entre grupos lingüísticos. Mientras que el efecto sería positivo entre los alumnos mam, podría incluso ser negativo en el caso de los k'iché.

¿Qué factores explican las diferencias en rendimiento escolar?

A pesar de la riqueza de los hallazgos y las implicaciones de cada uno de ellos, los estudios señalados no abordan explícitamente la diferencia en rendimiento escolar. Aunque en algunos casos, es posible observar la magnitud de las brechas, luego de controlar por diversos factores, estos estudios no responden directamente a la pregunta ¿Qué factores específicos se encuentran detrás de la brecha en calidad educativa? Y, por tanto, no permiten abordar la pregunta ¿Qué criterios de política pública se puede considerar para reducir la brecha educativa?

Con datos sobre el rendimiento escolar en Bolivia y Chile, McEwan (2004) busca responder a la primera pregunta y arroja luces sobre cómo abordar la segunda. Plantea una especificación de la “función de producción” que permite distinguir el peso de las características escolares y del aula (factores de oferta), la importancia relativa de las características familiares y un componente no explicado asociado con el hecho de ser indígena. Este componente podría incluir un conjunto de factores que van desde variables familiares no observadas presentes fundamentalmente en los niños indígenas hasta un tratamiento desigual de los alumnos indígenas en las escuelas y clases.

Al incluir los factores familiares, escolares y del alumno en la “función de producción”, el “efecto” asociado a la condición de ser indígena se reduce en todos los casos. El cuadro 3 muestra la medida en que los rendimientos de los indígenas (en diferentes países, grados y áreas curriculares) resultan inferiores a los rendimientos de los no indígenas. La “desventaja” relativa del grupo

indígena está expresada en desviaciones estándar del rendimiento escolar promedio.¹³ Las diferencias no condicionadas, es decir, que no controlan por ningún otro “insumo” se presentan en la línea 1 y equivalen a la comparación “directa” entre el rendimiento de uno y otro grupo. En este caso, las brechas se sitúan entre 0.27 y 0.48 desviaciones estándar.¹⁴ En la fila 2, se incluyen aquellas variables del alumno, de la familia, de la escuela y del aula que pueden ser medidas con los datos disponibles en las muestras de estudiantes.¹⁵ En la fila 3, se consideran las mismas variables del alumno y las mismas características de la familia del caso anterior pero se incorpora las variables escolares bajo la forma de variables indicadoras que capturan el efecto total de las escuelas. Finalmente, en la fila 4, se presentan las diferencias entre un grupo y otro, esta vez, incluyendo el efecto total de los salones de clase además de las variables antes mencionadas.¹⁶

Las mayores “reducciones” en la brecha se observan en el sexto grado de Bolivia donde los coeficientes en matemáticas “bajan” desde 0.35 hasta llegar a no ser significativos una vez que se consideran otras variables determinantes del rendimiento escolar. Al mismo tiempo, como se presenta más adelante, la porción

¹³ La magnitud de la “desventaja” equivale al valor absoluto del coeficiente b en la ecuación 1, presentada en la sección 2.

¹⁴ Esta brecha resulta relativamente pequeña al compararla con aquella observada entre alumnos negros y blancos en escuelas de Estados Unidos donde la “desventaja” de los primeros llega hasta una desviación estándar.

¹⁵ Entre las características familiares y del alumno, se incluyó la educación de los padres, el ingreso familiar y la disponibilidad de activos. Entre los factores escolares se consideró características de los inmuebles, la escolaridad promedio de los padres, el porcentaje de escuelas administradas por el sector privado y el porcentaje de escuelas rurales.

¹⁶ Al incluir variables indicadoras (*dummies*) para señalar a cada uno de las escuelas y cada uno de los salones de clase, se logra controlar “perfectamente” el “efecto” de la oferta escolar y, de esta manera, se consigue estimar con mayor precisión el tamaño de la brecha escolar. Sin embargo, como ya se mencionó en la sección 2, esto implica no poder identificar cuáles son los factores específicos de la oferta que influyen sobre el rendimiento.

explicada por factores escolares (observables y no observables) es la mayor en este caso. Esta evidencia sugiere que existen características intrínsecas a la oferta escolar que estarían “agrandando” las diferencias entre grupos indígenas y no indígenas. Cabe notar que no ocurre lo mismo en el caso chileno donde las diferencias, aunque menores, no desaparecen completamente y se mantienen significativas desde el punto de vista estadístico. Aunque esto podría sugerir un “trato diferenciado” a los alumnos indígenas también pone de manifiesto la existencia de factores no observables que, se presentan con mayor recurrencia al interior del grupo de estudiantes indígenas.

Cuadro 3
Diferencias en rendimiento escolar en contra del grupo indígena expresadas en desviaciones estándar¹⁷

Variables consideradas en la "función de producción"	BOLIVIA (1997)				CHILE (1999)			
	Tercer grado		Sexto grado		Cuarto grado		Octavo grado	
	Español	Matema.	Español	Matema.	Español	Matema.	Español	Matema.
1. Condición indígena	0.33	0.27	0.48	0.35	0.39	0.37	0.47	0.40
2. Condición indígena + Variables de alumnos + Variables de pares + Variables de escuela	0.08	0.07	0.06	ns	0.04	0.06	0.10	0.07
3. Condición indígena + Variables de alumnos + Variables de pares + Efectos fijos escuela	0.08	0.08	0.06	ns	0.04	0.05	0.10	0.07
4. Condición indígena + Variables de alumnos + Variables de pares + Efectos fijos aula	0.06	0.06	ns	ns	0.03	0.05	0.09	0.06

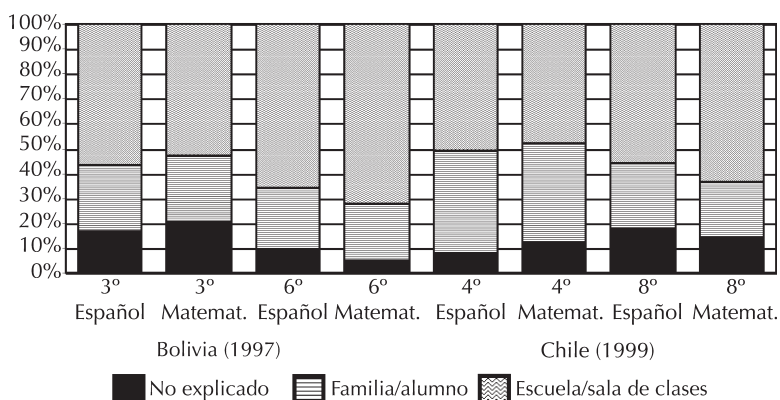
Nota: ns = no significativa.

Fuente: McEwan (2004).

¹⁷ Los coeficientes muestran en qué medida es inferior el rendimiento escolar de los indígenas en relación al de los no indígenas en cada país, grado y área curricular.

Como permite apreciar el cuadro anterior, el tamaño de la “desventaja” de los indígenas resulta muy sensible al número y a la variedad de “insumos” que se incluyen en la “función de producción”. Mientras más variables de control se incorpora y mientras éstas resumen mejor la diversidad de las escuelas, el “efecto asociado” a la condición indígena se reduce. A este “efecto” se denomina componente no explicado por las variables de control.¹⁸ El siguiente gráfico muestra cuánto representa este componente como porcentaje de la diferencia observada entre grupos. A la vez, compara este porcentaje con aquél explicado por factores relacionados con la familia y el alumno, por un lado, y por la escuela y el salón de clases, por otro.

Gráfico 3
Descomposición de las brechas en puntajes en pruebas de alumnos indígenas en Bolivia y Chile



Fuente: McEwan (2004).

¹⁸ Son variables de control aquellos “insumos” o factores escolares y no escolares diferentes al hecho mismo de ser indígena.

Los resultados muestran que entre un 80% y un 90% de la diferencia en calidad educativa puede ser explicado por un conjunto de variables relacionadas con los alumnos, sus familias, sus escuelas o sus aulas. En particular, entre el 51% y el 71% de la brecha puede ser atribuido a diferencias en la calidad de las escuelas y los salones de clase a los que asisten los alumnos indígenas y no indígenas. Aunque esta medida puede estar influenciada por la forma en que el autor controla por factores escolares, el efecto que reporta es lo suficientemente significativo como para atribuir gran parte de las brechas observadas en calidad a “insumos” escolares.

La metodología planteada para descomponer la brecha en rendimiento escolar, justificada por la escasez de datos, impide evidenciar cuáles serían, desde el punto de vista estadístico, los factores escolares de mayor efectividad en la reducción de las brechas en rendimiento escolar (materiales pedagógicos, calidad de los maestros u otros “insumos”). En un ejercicio restringido a una muestra para dos ciudades importantes de Bolivia, Vera (1997) encuentra, por ejemplo, que una parte importante del menor rendimiento en matemáticas de los alumnos “de habla nativa” se explica por el hecho de asistir a escuelas donde los profesores tienen menos experiencia que aquellos que atienden a sus pares de habla castellana.¹⁹

Uno de los aportes más importantes de McEwan (2004) consiste en destacar el peso relativo de los pares en la determinación del rendimiento escolar. Luego de evidenciar los elevados niveles de segregación presentes en escuelas chilenas y bolivianas, advierte sobre el efecto que ésta podría tener al reducir la “calidad de las aulas” a las que asisten los alumnos indígenas.

¹⁹ El estudio encuentra que un 45% de la “brecha” en rendimiento en contra de los alumnos que se comunican habitualmente en lengua nativa (diglósicos) se explica por insuficientes dotaciones de insumos y un 55% se explica por la menor “productividad” de cada insumo entre los diglósicos. En el caso de la experiencia del docente, se observa que las diferencias en este “insumo” equivalen a un cuarto del rendimiento promedio.

En la misma línea, Banco Mundial (2003) señala la importancia de contar con elevados niveles de escolaridad entre los padres de la comunidad para asegurar un efecto positivo sobre el rendimiento individual de los niños.

4. EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE: ACTORES Y CONDICIONANTES

Los resultados observados destacan la potencialidad de elevar la calidad de la educación como un mecanismo efectivo en la reducción de las brechas de ingreso entre los grupos indígena y no indígena. Aunque son varios los esfuerzos que puede realizar la política educativa por lograr este objetivo en lo que sigue se realizará un análisis específico del rol, las posibilidades y los desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en tanto que esta apunta explícitamente a mejorar la educación de los grupos indígenas.

Por un lado, este análisis se realizará a partir de identificar algunos de los principales actores en este proceso (la EIB). Para esto se recurrirá al enfoque de *“accountability”* que elabora el Banco Mundial (2004) el cual permite señalar los actores y las relaciones que entre ellos se dan al momento de entregar un servicio social. De esta manera, se complementa el enfoque de *“funciones de producción”* el cual se centra más bien en los factores (insumos) del proceso educativo.

Por otro lado, se plantean los desafíos que enfrenta la implementación de la EIB en los países con elevada participación de población indígena. Factores sociales, económicos, culturales, institucionales y organizacionales se destacan como restricciones que deben ser consideradas al momento de insertarla como parte del sistema educativo de los países.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB)

La EIB ha ganado en todos los países de América importantes espacios en la política social durante los últimos años. Como plantea López (2001), la EIB surge como una respuesta a la “multietnicidad, a la pluriculturalidad y al multilingüismo que caracteriza a la región [...] surge como un enfoque destinado a atender de manera diferenciada a las poblaciones de habla vernácula”. Si bien la forma en que ésta se desarrolló en cada país varía según el contexto étnico y lingüístico, resulta cada vez mayor el reconocimiento que se realiza al tema cultural que no debe estar separado del de la lengua. Abram (2004) define a la EIB como un modelo educativo que busca “producir y usar un currículo en el cual las dos lenguas y las dos culturas, en un diálogo entre ellas, lleguen a un equilibrio respaldado por la realidad social”.

La EIB puede tomar diversas formas dependiendo de la realidad educativa, cultural y lingüística de cada país pero también dependiendo del peso político y económico que logre esta propuesta. Por ejemplo, en los casos de Perú, Guatemala y Bolivia se ha instalado como un subsistema dependiente de una unidad o dirección del ministerio de educación. En el caso de Ecuador se organiza como un sistema paralelo con presupuesto propio, con funcionarios indígenas y con mandato de desarrollar un modelo alternativo. En el caso de Chile es parte integrante del sistema educativo nacional pero con autonomía local o regional (Abram, 2004).

La evaluación de diversas experiencias, proyectos y programas de EIB respaldan la efectividad de este modelo en diferentes esferas. Aunque la evidencia sobre su efecto en la reducción de brechas en rendimiento escolar no es concluyente, las evaluaciones existentes sí dan cuenta de sus logros en cuanto a mayor asistencia, la mayor retención escolar, la mayor equidad de acceso entre niñas y niños y el mayor involucramiento de la comunidad en los asuntos de la escuela.²⁰

²⁰ Para un resumen de sus “ventajas comparativas” ver Abram (2004).

Sin embargo, la implementación de la EIB no está exenta de problemas. De hecho, su consolidación como parte de una política integral de educación implica por un lado la interacción entre diferentes actores cuyo accionar en muchos de los casos no se encuentra al alcance de la política educativa. Este es el caso de maestros, directores de escuela e incluso las propias comunidades de padres, centrales para asegurar la participación y el desempeño escolar. Por otra parte, resulta fundamental una evaluación de las restricciones que deberá enfrentar la EIB en el futuro, muchas de las cuales podrían influir tanto sobre su capacidad para reducir las brechas en calidad educativa como en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena, en general.

Los actores, las tensiones y las decisiones

Aunque son varias las formas de abordar la organización de los servicios sociales, el análisis que sigue privilegiará el enfoque provisto en Banco Mundial (2004) como una forma de ordenar algunas opciones de política pública para reducir las brechas en calidad educativa. El mencionado informe considera un conjunto de relaciones entre actores del cual es posible extraer un enfoque complementario al análisis de las “funciones de producción”. La importancia de cada actor involucra, a su vez, diferentes dimensiones de la entrega del servicio. En el caso de la EIB, los actores más importantes que una propuesta debiera incluir corresponden no sólo a los grupos indígenas sino al conjunto de la sociedad, los proveedores del servicio, los encargados directos de la entrega del servicio, los hacedores de política y los tomadores de decisión.

Un primer aspecto a considerar es la forma en que la sociedad en su conjunto percibe la desigualdad, en general, y las brechas entre grupos indígenas y no indígenas, en particular. Resolver esta pregunta resulta fundamental para determinar cómo

la sociedad habrá de lograr que el Estado enfrente ambos problemas. Uno de los aspectos centrales a definir tiene que ver con los objetivos que la sociedad le asigna a la EIB ¿En qué medida los objetivos deben reflejar únicamente la importancia de acceder a mayores conocimientos, habilidades y, finalmente, ingresos? ¿Cuánto debe contribuir la educación a mantener la posibilidad de acceder a una cultura propia? ¿Cuáles son, finalmente, los objetivos que la sociedad tiene sobre la EIB?

La asignación de recursos públicos para enfrentar estas desigualdades, el monitoreo de los avances y la evaluación de los resultados serán procesos naturales y con mayor sentido en la medida en que las preguntas relativas a la “razón de ser” de programas de educación bilingüe intercultural hayan sido previamente abordadas. Sobre el tema es importante notar la diversidad de iniciativas que, con el objetivo de focalizar la acción en grupos más vulnerables, se han conformado. Esta fragmentación podría estar reduciendo el potencial impacto que estos programas podrían alcanzar entre los diferentes grupos indígenas. Se requiere enfatizar la necesidad de consolidar e integrar los diversos programas orientados a la población indígena y, más importante aún, consolidarlos en una propuesta educativa que integre al conjunto de la población.²¹

Un segundo aspecto a tomar en cuenta está referido a la búsqueda del mejor arreglo entre los tomadores de decisión y los proveedores del servicio educativo para atender a los grupos indígenas de tal forma de minimizar las brechas en calidad. Por un lado, es importante determinar qué tan diferenciado debe ser un programa EIB del resto del sistema educativo. Al respecto, es importante notar el riesgo de polarizar el sistema al “obligar” a las

²¹ Banco Mundial (2004) discute los posibles impactos de distintos programas dirigidos a mejorar la calidad educativa sobre el rendimiento escolar en Guatemala. Encuentra que, a pesar de las diversidad de programas, ninguno de ellos logra un efecto significativo sobre todos los grupos indígenas por lo que enfatiza la necesidad de coordinarlos buscando complementariedades entre cada uno de ellos.

clases medias a optar por una escuela EIB o por una tradicional. ¿En qué casos resulta más adecuado un modelo EIB y en qué casos es preferible un sistema “tradicional”? ¿Cómo lograr mayor heterogeneidad en la composición del alumnado de tal forma de contar en las escuelas públicas (tradicionales y bilingües) con estudiantes provenientes de familias con mayor capital humano?²²

Por otro lado, independiente de la escala y del grado de diferenciación de las escuelas EIB, es importante pensar si el modelo de provisión pública directa, a cargo de actores del nivel central, resulta el más efectivo en todos los casos. Si el objetivo es alcanzar con EIB a todas las comunidades (sobre todo muy probablemente a las que están más alejadas) con un servicio que les resulte pertinente, ¿Qué grados de descentralización entendida, por ejemplo, como la provisión a cargo de las propias comunidades, deberían considerarse para expandir y mejorar este modelo educativo?

Finalmente, es importante lograr que los diferentes actores del proceso tomen decisiones informadas. Retroalimentar con información sobre los logros de las escuelas EIB es una labor que podría realizarse tanto como parte de un seguimiento al sistema educativo nacional como en el marco de un seguimiento a programas especiales. Lo importante es conseguir que la población y en particular los grupos indígenas tengan suficiente influencia (poder) sobre la forma en que se entrega el servicio educativo ¿Qué mecanismos deben considerarse para asegurar mayor poder decisión de los usuarios? ¿Cuánto contribuirían, por ejemplo, algún tipo de transferencias directas condicionadas a resultados educativos en las comunidades indígenas más pobres?

²² La importancia de no descuidar a las clases medias está anotada en Banco Mundial (2004) donde se menciona como un vehículo para alimentar la voz de los ciudadanos. McEwan (2004) señala el mismo riesgo evidenciando, además, el efecto positivo que, sobre el rendimiento escolar, tienen los pares de los alumnos indígenas.

Condicionantes de la Educación Intercultural Bilingüe

Más allá de la decisión de reducir la brecha indígena y de encarar un diseño de EIB, resulta fundamental tener presente las condiciones para su implementación la cual se encuentra influenciada por un conjunto de restricciones. Los condicionantes de la política social²³ sirven de marco para plantear las posibilidades reales de implementación de la educación intercultural bilingüe.

Resulta fundamental asegurar las condiciones organizacionales para que la EIB se desarrolle plenamente. Esto requiere asegurar la disponibilidad de material didáctico, docentes bilingües, adecuación de la formación de maestros a los objetivos que señala este modelo y posibilidades reales de su capacitación en educación bilingüe.²⁴ Sin embargo, también requiere que los objetivos que esta persigue sean incorporados en la práctica de quienes operan la política educativa, destacando no solamente el rol de los tomadores de decisión sino también el papel de los técnicos de las instituciones educativas.

Al mismo tiempo, deben observarse si están dadas las condiciones políticas para lograr el compromiso de los principales actores en la reducción de las brechas en calidad. Al respecto resulta fundamental asegurar el compromiso de los docentes ¿Cómo lograrlo? ¿Tiene sentido diseñar estructuras de pago diferenciadas que incentiven el trabajo en escuelas EIB?²⁵ Asimismo, la participación de los padres resulta fundamental para el éxito de este modelo ¿Cuál debe ser el rol de las comunidades a lo largo de la formación de las políticas educativas que integren el bilingüismo y la interculturalidad?

²³ Son referencias importantes sobre el tema: Fleury (1999) y Molina (2004).

²⁴ Banco Mundial (2003) encuentra que es frecuente que los profesores de escuelas bilingües no sepan la lengua de la comunidad en la que laboran.

²⁵ La reducida disponibilidad de docentes bilingües capacitados en EIB podría determinar que los pagos diferenciados a los docentes que ya trabajan en estas escuelas se conviertan más bien en una "recompensa" y no necesariamente en un incentivo.

Un tema importante tiene que ver con la sostenibilidad de medidas como la EIB la que depende no sólo de lo que ocurre dentro de la política educativa. Un ejemplo de esto tiene que ver con la capacidad de la sociedad para aprovechar la riqueza de la lengua y la cultura indígenas. Como se menciona en Abram (2004), “una educación bilingüe se alimenta del bilingüismo circundante; sin este contexto, tendría poca razón de ser”. Esto implica acompañar la implementación de la EIB con políticas que promuevan un mayor uso de las lenguas originarias y un mayor acceso a medios escritos (publicaciones, revistas, literatura y textos). ¿Cuáles son las políticas existentes en este sentido? ¿Cómo se articulan entre sí y cómo conjugan intereses comunes?

De la misma manera, las políticas educativas, en este caso la EIB, deben complementarse con medidas que faciliten su adaptación al entorno económico. Es importante aprovechar las potenciales complementariedades entre los “bienes culturales” y el mejor acceso al mundo de la información y del conocimiento. Como ya se dijo, esto tiene que ver con los objetivos finales de la EIB y el rol que ocupan los criterios culturales y los criterios de elevar productividad. ¿Cómo se pronuncia la sociedad a este respecto?

La implementación de la EIB enfrenta grandes problemas que no necesariamente pasan por la necesidad de mayores recursos. Como ya se observó existen límites organizacionales sustantivos y existe también el requisito de definir prioridades claras. Así, se plantea que más que asegurar un mínimo de recursos para la EIB lo que se requiere es discutir previamente cuáles son los grados de su articulación con las grandes políticas nacionales en lo referido a educación, cultura, lucha contra la exclusión y la pobreza y también, como se discute luego, con la política económica.

5. SOBRE LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

La evidencia internacional y regional es cada vez más contundente en señalar el rol central que juega la educación sobre los ingresos de la población y sobre los niveles de productividad de las naciones. En este sentido, los esfuerzos por eliminar las brechas en calidad educativa deben verse, además de expresiones concretas de reducción en la exclusión social, como mecanismos idóneos para mejorar las condiciones de competitividad de la economía en su conjunto. Así, las políticas educativas incluyentes se convierten en un espacio concreto de la articulación de política económica y social.

Sin embargo, evidenciar este espacio constituye sólo el primer paso para avanzar en la articulación de políticas. En efecto, existe un conjunto de factores de carácter económico que deben ser considerados al momento de pensar, diseñar e implementar las políticas sociales. De la misma manera, existe un conjunto de factores de carácter institucional y político que, en gran medida, determinan la forma en que los factores anteriormente citados influyen sobre la política social.

En primer lugar, deben destacarse las permanentes limitaciones fiscales que enfrentan los estados, realidad que condiciona la forma en que éstos atienden al conjunto de los sectores sociales. Promover el desarrollo social requiere asegurar un mínimo de recursos lo que implica, en varios casos, reformas fiscales que apunten no sólo a elevar el volumen de recursos sino también a mejorar los parámetros de equidad en su recaudación. Por otro lado, las restricciones plantean la necesidad de priorizar los gastos sociales dentro del presupuesto nacional, lo que requiere una mayor capacidad de negociación de los sectores sociales al interior de los gobiernos. Estos esfuerzos deben acompañarse de una gestión eficiente de los recursos disponibles lo que, entre otros requisitos, pasa por mejorar la capacidad de los cuadros técnicos y políticos de los sectores sociales.

En segundo lugar, la implementación de las políticas sociales, en general, y de las políticas educativas, en particular, debe acompañarse de un conjunto de medidas que aseguren sus resultados en el mediano y en el largo plazo. Promover el mejor funcionamiento de los mercados y, a la vez, incentivar la generación de empleo productivo, son formas de acercar la política económica a los objetivos de desarrollo social. Políticas dirigidas al desarrollo rural, elevar la productividad de los sectores formal e informal, balancear la necesidad de protección de los trabajadores con la importancia de asegurar condiciones de eficiencia en la economía, o bien, políticas de intermediación laboral dirigidas a reducir la discriminación en el mercado de trabajo, son ejemplos de medidas que complementan las políticas sociales.

Por último, el avance de la política social debe ser capaz de reconocer el conjunto de actores que juegan dentro de un marco institucional y político determinados. Esta constatación obliga a contar con objetivos lo suficientemente ambiciosos, de tal forma de generar apoyos, pero lo suficientemente claros como para orientar el rumbo de la política social. El caso expuesto sobre la necesidad de ordenar los objetivos de la educación intercultural bilingüe plantea, a modo de ejemplo, el desafío central de articular la política social y la política económica en torno a objetivos comunes.

BIBLIOGRAFÍA

Abram, Mathias L. (2004).

Estado de la educación bilingüe intercultural en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador preliminar. Disponible en internet: www.iadb.org.

Alarcón, Diana (2000).

Crecimiento con igualdad, notas de clase, INDES, Washington D.C.

Aracil, Adela y Winkler, Donald (2004).

"Educación y etnicidad en Ecuador", en Winkler, D. y S. Cueto (eds.) *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.

Arias, Omar; Yamada, Gustavo y Tejerina, Luis (2002).

Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pobreza y Desigualdad, documento técnico, Washington D.C.

Banco Mundial (2004).

World Development Report 2004: Making services work for poor people. Washington D.C.

(2003).

Guatemala: A Study on Student Achievement In Primary Education. Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004).

Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales de América Latina. Informe de Progreso Económico y Social 2003-2004. BID. Washington D.C.

(1999).

América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social 1999. Washington D.C.

Boissiere, Maurice; Knight, John B. y Sabot, Richard H. (1985).

“Earnings, Schooling, Ability, and Cognitive Skills”, en *American Economic Review*, Vol. 75, No.5, p. 1016-1030.

Buvinic, Mayra; Mazza, Jacqueline; Pungiluppi, Juliana y Deutsch, Ruthanne (2004).

Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Comisión Económica para América Latina (2001).

Panorama social de América Latina 2000-2001, CEPAL, Santiago de Chile.

Cueto, Santiago y Secada, Walter (2004a).

“Oportunidades de aprendizaje y redimimiento en matemática de niños y niñas Aimara, Quechua y Castellano hablantes en escuelas bilingües y monolingües en Puno, Perú”, en Winkler, D. y S. Cueto (eds.) *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. PREAL, Santiago de Chile.

(2004b).

“Equidad y Educación en América Latina: Nuevas rutas para la Investigación”, en Winkler, D. y S. Cueto (eds.) *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.

Das, Jishnu; Dercon, Stefan; Habyarimana, James y Krishnan, Pramila (2004).

“When School Inputs Improve Test Scores?”, *World Bank Working Papers*, febrero, Washington D.C.

Deruyttere, Anne (1997).

The role of the Inter American Development Bank. Indigenous Peoples and Sustainable Development. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Ferreira, Francisco y Walton, Michael (2004).

Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History, Banco Mundial, Washington D.C.

Edwards, John y Winkler, Donald (2004).

“Capital humano, globalización y asimilación cultural: Un estudio aplicado a los mayas de Guatemala”, en Winkler, D. y S. Cueto (eds.) *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.

Enge, Kjell; Rubio, Fernando y Chesterfield, Ray (2004).

“Categorización cognitiva transcultural de los alumnos de parte de los maestros en Guatemala”, en Winkler, D. y S. Cueto (eds.) *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile.

Fleury, Sonia (1999).

Políticas sociales y ciudadanía, notas de clase, INDES, Washington D.C.

García, Vicente y Ramírez, Alejandro (2004).

“México: Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004”, en Hall, G. y H. Patrinos (eds) *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. Versión preliminar.

Glewwe, Paul; Grosh, Margaret; Jacoby, Hanan and Lockheed, Marlaíne (1995).

“An Eclectic Approach to Estimating the Determinants of Achievement in Jamaican Primary Education”. *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, No.2, p. 231-258, Mayo.

Hall, Gillete y Patrinos, Harry (2004).

Indigenous People and Poverty in Latin America, versión preliminar. Disponible en internet: www.worldbank.org, noviembre.

Hanushek, Eric y Luque, J. A. (2001).

Efficiency and Equity in Schools around the World, disponible en internet: www.worldbank.org, octubre.

Hanushek, Eric (1996).

"Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries". *The World Bank Research Observer*, Vol. 10. No. 2, agosto.

Hanushek, Eric (1986).

"The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV, pp. 1141-1177, septiembre.

Hsieh, Chang Tai y Urquiola, Miguel (2003).

"When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program". Working Paper 10008. *National Bureau of Economic Research* (NBER).

Jiménez, Emmanuel; Lockheed, Marlene y Pacqueo, Vicente (1991).

"The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries". *The World Bank Research Observer* 6(2): 205-18.

Kremer, Michael (1996).

"Research on Schooling: What We Know and What We Don't, A Comment on Hanushek". *The World Bank Research Observer*, Vol. 10. No. 2, Agosto.

Larrea, Carlos y Montenegro, Fernando (2004).

"Ecuador: Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004", en Hall, G. y H. Patrinos (eds.) *Indigenous People and Poverty in Latin America*, versión preliminar.

López, Luis Enrique (2001).

La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana. En: López, Luis Enrique y Carlos Jiménez (eds.). *Educación intercultural*. Cuadernos pedagógicos Número 5. Ministerio de Educación. Ciudad de Guatemala.

McEwan, Patrick J. (2004).

"The indigenous test score gap in Bolivia and Chile", en *Economic Development and Cultural Change*, 53, 157-190.

Molina, Carlos Gerardo (2004).

Modelo de protección para pobres. Notas de clase. Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C.

Ocampo, José Antonio (2001).

Retomar la Agenda del Desarrollo. Revista de la CEPAL. No. 74. Santiago de Chile.

Parker, Susan (2001).

Schooling Inequality among the Indigenous: A Problem of Resources or Language Barriers? Research Network Working paper #R-438, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Patrinos, Harry; Velez, Eduardo y Psacharopoulos, George (1994).

"Language, Education, and Earnings in Asunción, Paraguay". *The Journal of Developing Areas* 29, pp. 57-68, octubre.

Patrinós, Harry y Psacharopoulos, George (1992).

"Socioeconomic and Ethnic Determinants of Grade Repetition in Bolivia and Guatemala", *Policy Research Working Paper*, WPS 1028, noviembre.

Psacharopoulos, George y Patrinós, Harry (1993).

"Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis". *Latin American and the Caribbean Technical Department*, Regional Studies Programs. Report No.30. Washington, D.C.

Trivelli, Carolina (2004).

"Perú: Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004", en Hall, G. y H. Patrinós (eds.) *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, versión preliminar.

UNESCO (2002a).

Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos. UNESCO, Santiago de Chile.

_____ **(2002b).**

Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación. Marco Conceptual. Serie de Documentos. Disponible en Internet: www.unesco.org.

Vera, Miguel (1997).

Bilingüismo y rendimiento escolar en Bolivia. Monografía de Graduación del Programa ILADES/Georgetown University. Santiago de Chile.

Winkler, Donald y Cueto, Santiago (eds.) (2004).

Etnicidad, raza, género y educación en América Latina. Programa para la Reforma Educativa en América Latina, PREAL, Santiago de Chile.

Capítulo 4

EL VALOR PÚBLICO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA

FRANCISCO MEZONES

INTRODUCCIÓN

La idea del valor público como eje de la nueva actitud gerencial que se fomenta en la gestión pública ha estado tomando fuerza en los últimos años. Desde la necesidad de una “nueva historia” del sector público, con el valor público como foco (Smith, 2004), hasta la proposición del Public Value Management (PVM) como nuevo paradigma de gerencia pública (Stoker, 2003; Kelly y Muers, 2002), la atención hacia el valor público como fin de la gestión en el sector público ha irrumpido fuertemente en el debate académico. No obstante, esta tendencia ha tenido más profusión precisamente en el campo académico (teoría), que en el campo de la acción gerencial propiamente dicha (práctica), entre otras razones por la amplitud del concepto de valor público. La noción de valor público es un concepto difícil de aprehender y aun cuando es atractivo como idea y marco conceptual, esa limitación le ha restado fuerza como brújula orientadora de la actividad gerencial pública.

Este es un artículo exploratorio con el cual busco contribuir a los esfuerzos existentes por aclarar el marco conceptual del valor público, partiendo de las ideas de Moore (1998, 2000), quien fue el primero en usar extensamente el término en un texto dedicado exclusivamente al tema de creación de valor en el sector público. A partir de dicho autor, reviso documentos recientes en los cuales se discute el tema, para tratar de aproximarme, de una manera práctica, al manejo del término en los programas sociales. En este sentido, considero indispensable una aclaratoria

inicial: tratándose de un tema de reciente debate, una década como máximo, concentrado en expertos de habla anglosajona (Estados Unidos de América y Gran Bretaña, principalmente y Australia, recientemente), la teoría del valor público, si es que puede constituir una teoría, está en construcción, por lo cual, considero honesto precisar que no pretendo aclarar con este documento todas las dudas que existen en el mundo académico y gerencial respecto al tema y su aplicación a la gestión pública; su contenido sólo constituye la expresión escrita de apuntes y reflexiones propias producto de la revisión de la bibliografía que se cita como referencia.

El artículo está estructurado en cinco secciones: una primera en la cual se recoge las principales ideas expuestas sobre valor público por los autores citados; una segunda en la cual se trata de captar el concepto mediante el modelo de la “cadena de generación de valor público”; una tercera sección, en la cual se trata el complejo tema de la medición del valor público que producen la acción de gobierno; una cuarta sección en la que se exponen ideas sobre la producción de valor público en los programas sociales mediante una tipología seleccionada y, luego, a través del análisis de un programa de capacitación; concluyendo, en una quinta y última sección, con unas reflexiones finales sobre las potencialidades y limitaciones del enfoque del valor público en nuestros países.

1. VALOR PÚBLICO Y POLÍTICA

Moore (1998) introduce en el ámbito de la gestión pública la noción del *valor público* como el objeto fundamental de los directivos o gerentes. En sus análisis, desarrolla una concepción sobre el modo en que directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad, buscando y aprovechando nuevas oportunidades para crear valor público; así mismo, propone una definición conceptual del éxito gerencial, a partir de la capacidad geren-

cial de aumentar el valor producido por las organizaciones públicas tanto a corto como a largo plazo. Este marco conceptual ha ejercido una gran influencia en los estudiosos de lo público en los últimos años, de tal forma que se ha convertido en parte de la jerga académica y profesional, aún cuando el concepto, como lo reconoce el propio autor es elusivo y difícil de materializar.

Al preguntarse sobre ¿cuál es el objeto del esfuerzo del directivo? Moore responde que el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado, aclarando, sin embargo, que dicho objeto no parece tan claro como en el sector privado (ganar dinero para los propietarios de la empresa: rentabilidad) ya que lo que han de producir para generar valor es más ambiguo. Igualmente, apunta una diferencia sustancial, el sector público, además de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

Cuando identifica el éxito gerencial en el sector público con la tarea de iniciar y redefinir las actividades públicas de manera que incrementen su valor para el público tanto a corto como a largo plazo, Moore señala algunas de las formas:

- ❖ Aumentar la eficiencia, la eficacia o la equidad en las misiones actualmente definidas.
- ❖ Introducir programas que respondan a nuevas aspiraciones políticas o satisfagan una nueva necesidad del entorno organizativo.
- ❖ Hacer que las organizaciones públicas sean más capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos.

- ❖ Potenciar la imparcialidad con que las organizaciones públicas realizan sus cometidos.
- ❖ Redefinir la misión de la organización y reposicionarla en su entorno operativo y político de manera que sus antiguas capacidades pueden utilizarse de forma más responsable y efectiva.

Profundizando sobre el concepto, Kelly y Muers señalan que el valor público se refiere al valor creado por los gobiernos a través de la provisión de bienes y servicios, leyes garantizadoras de derechos, regulatorias y otras acciones (2002). En esta línea, Echebarría y Mendoza aportan que las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándole servicios o a través de transferencias monetarias), pero también lo hacen mediante actividades o programas públicos en que existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa, en los cuales el valor no sólo se crea por la existencia de externalidades, sino también porque dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir (1999). El valor público refleja no sólo el bienestar proporcionado por una actividad o servicio público a cada ciudadano a nivel individual (valor privado) sino también el bienestar que se deriva de la actuación pública para el conjunto de la sociedad (valor público).

Alford (2002), contribuye a aclarar el aspecto de los destinatarios del valor, en sentido amplio, creado por la acción de los gobiernos o administraciones públicas, desarrollando una tipología de relación organización-público para diferenciar cuatro roles diferentes de los individuos en su interacción para la generación de valor público: ciudadano, cliente, beneficiario/usuario y obligado. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que el gobierno y sus agencias deberían hacer, o sea, expresar las preferencias acerca de qué valor debería producirse, a través del proceso político democrático. El cliente es la persona que paga directamente por

un bien o servicio, como por ejemplo el servicio público de recolección de basura. Beneficiario/usuario es aquel que recibe un servicio o beneficio sin pagar directamente a la organización productora, como por ejemplo los que asisten a escuelas públicas de cualquier nivel. Obligados, son miembros de la sociedad o colectividad a los que la organización gubernamental somete a obligaciones legales, como los prisioneros y detenidos por la policía. Incluye a todos los que interactúan con organizaciones gubernamentales que hacen uso del poder público como parte de su labor.

Esta diferenciación ayuda a entender los casos en que el gobierno o las administraciones públicas crean valor de otras formas diferentes a las de provisión bienes y servicios. Puede, muchas veces, imponer obligaciones sin prestar servicios, como en el caso, por ejemplo, de los departamentos de policía, de las agencias de protección medioambiental, entidades tributarias, entre otros. Un detenido no es precisamente un beneficiario de la acción pública, es un obligado, sujeto a aceptar el poder de la acción pública, cuyos beneficiarios, en este caso, es la colectividad, todos los ciudadanos, que aprecian un entorno más seguro y confiable. En otros casos, el valor creado por los programas públicos consiste en la creación de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas (programas de vigilancia contra contingencias —incendios, inundaciones, desastres naturales— o la seguridad nacional por el mantenimiento del ejército). Aquí no se producen transacciones individuales e incluso es posible y deseable que no llegue a producirse nunca, pero no por ello dejan de crear valor en la sociedad (Echebarría y Mendoza, 1999).

1.1 LEGITIMACIÓN A TRAVÉS DEL PROCESO POLÍTICO

Siguiendo a Alford (2002), en el sector público tanto la ciudadanía como los clientes consumen valor producido por las acciones del gobierno, pero cada uno recibe un tipo de valor diferente. La ciudadanía recibe valor público mientras que los clientes reciben valor privado. El valor público es necesariamente consu-

mido o disfrutado en forma colectiva, razón por la cual las elecciones de los ciudadanos a ese respecto son colectivas. Se crea valor público cuando la actividad gubernamental, expresada en cualquiera de sus formas, beneficia a la sociedad como un todo.¹ De allí que el problema central en la definición del valor de las actividades públicas lo constituye la necesidad de dar una respuesta genérica y políticamente aceptable —de actuar como si existiera un consumidor colectivo con preferencias perfectamente definidas respecto a las condiciones sociales generadas por las actividades públicas—. Esto es así, debido a que la financiación pública de la actividad rompe el vínculo entre los deseos individuales, expresados a través de la voluntad individual de emplear su propio dinero, y el producto que se entrega. Esto hace necesario explicar el valor de la actividad en términos que satisfagan a la comunidad en su conjunto (valor público) y no sólo a los beneficiarios del servicio (valor individual o privado).

En la acción de creación de valor público, los individuos no deciden comprar o contribuir a determinadas actividades públicas, sino que en los gobiernos democráticos, a través de las instituciones y los procesos democráticos representativos (y participativos), se crean las condiciones en las que los individuos pueden, voluntariamente, asociarse y decidir colectivamente qué quieren conseguir juntos, sin sacrificar sus deseos individuales. Es la manera de crear un “nosotros, los ciudadanos” a partir de una colectividad de individuos libres. De manera que las preferencias públicas, expresadas a través de la colectividad, son el corazón del valor público (Kelly y Muers, 2002). Por tratarse de una decisión colectiva, la noción de valor público requiere la

¹ Kalambokidis (2004) señala que cuando se reconoce que un servicio tiene un valor público significativo, hasta los ciudadanos que no se benefician directamente del mismo, apoyarán su financiamiento público, mientras que al contrario, se reconoce que un servicio no tiene o aporta valor público significativo, los ciudadanos piensan que podría ser prestado privadamente por el mercado.

utilización de los mecanismos democráticos de expresión de esas preferencias: representación política a través de elecciones, espacios públicos de deliberación y concertación y otros, obviamente imperfectos en su cometido, pero todavía el mejor modo que las sociedades humanas han diseñado para identificar los deseos de los ciudadanos (Mokate y Saavedra, 2004). En la práctica, se trata del reconocimiento explícito del poder de la política para establecer normativamente los propósitos públicos que sitúan los mandatos legislativos y ejecutivos en el centro de la concepción tradicional de la administración pública. Dichos mandatos guían la producción pública porque definen las aspiraciones colectivas, las cuales establecen una presunción de valor público tan fuerte como la presunción del valor privado que genera el mecanismo del mercado. De manera que el proceso político de cada nación o localidad determina lo que es valioso que el sector público produzca.

La referencia al proceso político significa que no nos encontramos ante la lógica de una decisión-un actor, sino en presencia de múltiples decisiones y actores. El proceso político, marco en el cual se canalizan y representan los intereses de los distintos grupos sociales, constituye el medio en el cual se expresa y resuelve la tensión entre demandas que compiten entre sí y que en ocasiones se contraponen claramente (Echebarría y Mendoza, 1999). El hecho de que los ciudadanos elijan al gobierno, le otorga a éste la conducción ejecutiva de la acción gubernamental, confiriéndole la autoridad formal para determinar su rumbo y, en este proceso de definición de la acción pública, puede dar mayor peso a las preocupaciones o preferencias de ciertos ciudadanos que a las de otros. Esto quiere decir que la representación política resultante de unas elecciones democráticas, es suficiente formalmente para la definición del valor a crear por una organización, al nivel del que se trate; sin embargo, la misma, como sabemos, puede verse influenciada o sesgada por intereses políticos particulares o partidistas, requiriendo, como contrapeso, de la interacción de los otros actores de la arena pública, mediante partidos

opositores y la voz ciudadana articulada a través de los diferentes canales de intermediación y expresión. En este proceso, el valor público es definido y redefinido a través de la interacción política y social (Smith, 2004).

Esta dificultad en el plano teórico, es resuelta, a nivel práctico, por el sistema político diariamente, autorizando a los directivos públicos a gastar recursos públicos en las misiones establecidas y en los programas que se diseñan para atacar los diferentes problemas que el gobierno decide enfrentar. Estas autorizaciones se justifican generalmente a través de una descripción del valor de las actividades. En el ámbito organizacional (Ministerios, Secretarías, entidades descentralizadas, etc) las autorizaciones vienen expresadas formalmente en los documentos que confieren legalidad a las mismas: leyes, decretos, ordenanzas, estatutos y otros similares, de acuerdo a la entidad de que se trate. En dichos mandatos, o a partir de ellos, se define la misión o razón de ser de las organizaciones, el beneficio que se propone generar para la sociedad: el valor público que generará (Mokate y Saavedra, 2004).

En el ámbito micro de programas, las descripciones de valor deberían estar basadas en el efecto de la intervención en la comunidad o sociedad, para de esta forma tener legitimidad colectiva, a diferencia de las descripciones de valor basadas en el producto o servicio que reciben los individuos (por ejemplo en una campaña de vacunación, la vacuna es recibida individualmente, pero los beneficios de prevención de epidemia buscados por la acción pública lo recibe toda la colectividad: la vacuna es un medio para el logro del fin público). Aquí encontramos un problema común en la actividad pública: su valor se encuentra en una cadena causal larga e incierta iniciada con la intervención gubernamental. En la medida en que no estamos seguros de la conexión causal entre los *outputs* públicos (recogida de basuras, por ejemplo) y el impacto (*outcomes*) social deseado (reducción de la mortalidad y morbilidad), el poder de la descripción basada

en consecuencias no mediatas se ve reducido. En la sección siguiente analizaremos la cadena de generación de valor público como medio para entender la creación de valor público por los gobiernos.

2. LA COMPLEJA CONSTRUCCIÓN DE LA CADENA DE VALOR PÚBLICO

Diferentes autores han conceptualizado la gestión de la actuación gubernamental como el desarrollo de cadenas de valor (Barzelay, 2002) o un marco conceptual a partir de relaciones causa-efecto, medios-fines (Mokate, 2000), a través de las cuales las organizaciones y sus dirigentes desarrollan los programas fijados para conseguir sus fines. Los estudios de valor público utilizando el considerable potencial del análisis de cadena de valor² han aumentado en los años recientes. Davis y McLean (2003), recogen algunos de los esfuerzos realizados en ese sentido.

Este modelaje o marco conceptual se desarrolla en esta sección en un intento de materializar la descripción o definición del valor público en organizaciones o programas. Para ello, se utilizará un modelo modificado a partir de Hintze (2001), que se beneficia del modelo de la CEPAL (1998) y expone Mezones (2004).

² El concepto es equivalente al de cadena de valor desarrollado por Porter (1985) para empresas de manufacturas, pero adaptado a las especificidades propias de la gestión pública.

Podemos concebir la *cadena de generación del valor público*, como una cadena virtual/virtuosa de relaciones causales entre las tareas cotidianas de cada una en las organizaciones³ y las finalidades últimas de la acción gubernamental. En esta cadena, la generación del valor no se encuentra en el interior de las organizaciones sino fuera de ellas, en el contacto con los destinatarios (usuarios, beneficiarios inmediatos, beneficiarios mediatos).

La cadena de generación de valor público comienza, a lo externo de la organización, con el nivel operativo, el cual toma en cuenta la producción inmediata de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros (los productos) y quienes los consumen (los usuarios).⁴ Los productos (agregados de valor que resultan inmediatamente del uso de los recursos) son el nivel más concreto de la producción externa y los usuarios (quienes consumen los productos), el nivel más inmediato de los destinatarios. Parece sencillo identificar los productos de cualquier organización o programa, investigando en qué se transforman los recursos empleados. Tampoco presenta problemas identificar los usuarios (aquellos a quienes se entregan los productos).

En un contexto menos mediato de interacción, el nivel estratégico, los resultados (las consecuencias esperadas del consumo de los productos por parte de los usuarios, estados deseados a los que se espera que los productos contribuyan) que los productos deban producir y los efectos (las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan) que en un contexto remoto, en el nivel político, se esperan de tales resultados. Se presupone que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados (validez de las relaciones causales), no interrumpida por factores externos, para que una organización o

³ O a un ámbito más específico, micro (programas). En adelante la referencia es indistinta, organización o programa.

⁴ Clientes llama Moore (1998). En este caso acojo la denominación utilizada por Hintze (2001), parecida a la de Alford (2002).

programa sea exitosa(o) en la generación de valor público, al estar alineada la cadena de generación de valor. Cuando esto no ocurre, porque no se cumplen las relaciones de causalidad o porque se interrumpe la continuidad de la cadena por cualquier motivo, la producción institucional pierde sentido y no genera valor, por no satisfacer necesidades.

La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) tiene una larga discusión entre académicos. En esencia, los productos están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental. A modo de ejemplo, en un programa de erradicación del trabajo infantil el producto es la entrega de becas escolares a estudiantes que viven en condiciones de riesgo de trabajo infantil, en tanto que el resultado se puede expresar mediante la disminución del trabajo infantil o en la disminución en la deserción del sistema escolar. Esta primera línea de la cadena tiene que ver con la secuencia “productos-resultados-efectos”.*

La segunda línea de la cadena identifica los destinatarios de la producción de la acción pública y se refiere a las relaciones entre los usuarios y los beneficiarios de las actividades institucionales. Los beneficiarios inmediatos son quienes reciben alguna transferencia de valor como consecuencia de las transacciones producto-usuario. Los beneficiarios mediatos, a su vez, son quienes reciben valor a través de los efectos o impactos que busca la acción pública.

La cadena de generación de valor público representa, en su nivel operativo, la relación más directa de las instituciones con su entorno, es decir, la relación o interacción producto-usuario. En el nivel inmediato superior, identificado como estratégico, es posible describir tal relación institucional con el entorno en términos de *resultado-beneficiario inmediato* y, finalmente, en

* Otros autores utilizan “impactos” en lugar de “efectos”.

el nivel más alto (político), la relación puede describirse como *efecto-beneficiario mediato*.

La relación producto-usuario, que permite representar la expresión operativa de la relación institucional con el contexto, es el punto de partida necesario para el análisis operativo interno de las organizaciones. Para producir los productos externos se requieren determinadas condiciones tales como la oportuna disponibilidad de personal, materiales, equipos, mantenimiento de los medios de producción y comunicaciones, compras de insumos y otras. Desde luego, también se trata de productos, pero con otro destino: son productos internos, destinados a ser consumidos por la propia organización. En el modelo, existe una tercera clase de productos “no externos”, cuya finalidad es la transformación organizativa. Tal es el caso de las innovaciones en la capacidad instalada de producción en cualquiera de sus aspectos, el diseño de nuevos productos externos, el desarrollo e implantación de nuevos sistemas informáticos, las reingenierías de los procesos y similares. Esta tercera clase de productos, denominado “organizacionales” son, en realidad, inversiones para la transformación de las organizaciones. Su presencia significa posibilidad de cambio organizativo, por lo cual incrementan la capacidad organizacional para gestionar y generar valor y le confieren flexibilidad adaptativa.

Del análisis del gráfico de la cadena de valor, deducimos dos dimensiones del valor público que se señalan en la figura siguiente:

Una primera dimensión, que abarca el espacio organizacional interno de la organización o programa, en la cual se gesta el valor público, a través del insumo de recursos, su procesamiento a través de las actividades y procesos internos para poner a punto y ofrecer un determinado producto externo que es entregado al contacto inicial de la organización y que se ha llamado usuario. Los aspectos claves de esta dimensión se relacionan con las preguntas ¿cómo?, ¿con qué? y ¿con quienes? se va a producir valor. En esta dimensión, el valor público está relacionado con: a) la eficiencia interna de la organización o programa en el uso de los recursos para la elaboración del producto, de manera de usar menos recursos por unidad de producto o manteniendo el nivel de recursos aumentar la cantidad y calidad del producto. La eficiencia interna incluye las mejoras en los procesos productivos propiamente y las mejoras organizacionales en los procesos de apoyo; b) la innovación en la lectura de las demandas de la sociedad, traducida en la mejora del producto o en productos nuevos para la satisfacción de cambios en el entorno ciudadano; c) el correcto y transparente uso de los recursos monetarios asignados; y d) flexibilidad organizacional para adaptarse rápidamente a cambios en el entorno (valor organizacional). Por consiguiente, en esta dimensión se expresa la capacidad operativa/recursos, conocimientos y capacidades) de la entidad pública para cumplir su mandato y gestionar el valor público que se propone de acuerdo al mandato formal y a la interacción con el entorno político y legitimador que ocurre en la dimensión externa.

Una segunda dimensión, que abarca el área externa, en la cual se genera el valor público a partir de la entrega y/o consumo del producto a los usuarios objetivos, produciendo, como consecuencia, los efectos en los beneficiarios inmediatos, a mediano plazo y, al largo plazo, el impacto en la colectividad o beneficiarios mediatos. En esta dimensión se responde a las preguntas del ¿qué? y el ¿para qué? de la actividad pública. En esta dimensión el valor público tiene que ver con: a) pertinencia y cobertura del producto; b) equidad en la distribución y entrega; c) interacción

con los ciudadanos en la definición de las necesidades a ser suplidas con el producto que se entrega y en el proceso de producción y evaluación de los productos (participación); d) eficacia en el logro de los efectos e impactos definidos en la cadena de valor; e) validación y/o adecuación de las relaciones causales de la cadena de valor; y f) interacción con el entorno autorizante para la legitimación del programa. En esta dimensión ocurre el debate político en el que interactúa la organización, el cual puede incluir los valores que están en juego en las actividades de la organización, los ciudadanos, los representantes electos, los grupos de interés y los medios de comunicación, es decir el entorno habilitador o autorizante que puede o no conferir legitimidad y apoyo a la oferta de valor público propuesta (Moore, 2000).

La adecuada gestión en la búsqueda de resultados valiosos implica la necesidad de llevar a cabo un análisis en profundidad de todas las actividades realizadas en el proceso de creación de valor de la organización o programa social identificado en la cadena específica para cada acción, a fin de determinar la capacidad de dichas actividades de generar valor para los ciudadanos.

3. MEDICIÓN DEL VALOR PÚBLICO: DIFICULTADES INTRÍNSECAS

Ciertamente, como apuntábamos al inicio, la medición del valor creado por la gestión pública, es difícil. Echebarría y Mendoza (1999) apuntan tres causas, entre otras: 1) imposibilidad de asignar precios, puesto que los bienes públicos no pasan por el mercado, el que no tengan un precio impide cuantificar el monto de los ingresos asociados al volumen y valor que para sus beneficiarios tienen las actividades desarrolladas por una organización pública;⁵ 2) diferenciación entre productos y resultados/

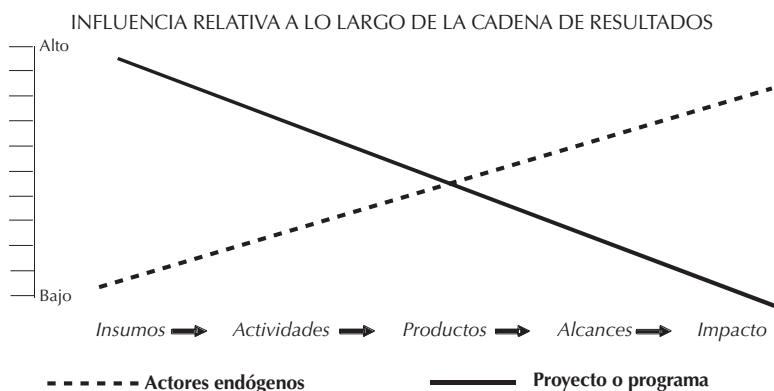
⁵ Bovaird (2001) señala que el valor en el sector público no es el precio del servicio (muchos de los servicios públicos son entregados a precio

impacto limitada: es necesario distinguir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impacto que realmente ha tenido la acción pública, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos de la política o programa, como de aquellos efectos no previstos ocasionados por su ejecución. Sin embargo, en muchos casos, los productos que se entregan no tienen valor por sí mismo, sino por el resultado o impacto de la cadena causal. Metodológicamente habría que aislar y medir los efectos netos positivos del producto sobre el resultado, lo cual conlleva complicaciones de todo tipo; y 3) relación entre productos y resultado/impacto, sobre la cual a menudo no existe certeza sobre si realmente funciona la relación causal entre productos y resultados (efectos), que en ocasiones puede ser muy prolongada.

En este último aspecto, Earl, Carden y Smutylo (2002), en una crítica a la burocratización de las cadenas de resultados, señalan que una de las limitaciones al intentar medir la manera en que programas individuales han producido un impacto a nivel de desarrollo social, es que no se examina de qué forma encajan las contribuciones o participación de otros (como pueden ser los donantes, destinatarios, otras organizaciones y participantes), ni el entorno en que dichas intervenciones ocurren para generar resultados a nivel de desarrollo. Los esfuerzos por identificar o justificar las contribuciones de un programa determinado al impacto sobre el desarrollo en un aspecto específico, pueden originar que, entre otras cosas, se silencie un importantísimo factor del desarrollo sustentable en el área social: la necesidad de que las organizaciones y comunidades endógenas se apropien de los componentes del programa. Este sentimiento de pertenencia local exige la transferencia de elementos, tales como la planificación y la toma de decisiones, por parte de los actores externos

cero a usuarios con altas carencias y sin posibilidad de pagar); no es el costo de los insumos, sino lo que consideran valioso los involucrados, por lo cual el valor público es multifacético en términos organizacionales, sociales, políticos y de entorno.

a los internos. Sin embargo, si se pretende resaltar ante todo la manera en que la contribución de determinada entidad o programa se ha traducido en un impacto en ese aspecto del desarrollo, lo que se está haciendo es elevar intencionadamente esa contribución por encima de la de otros actores y factores que han desempeñado un papel a la hora de propiciar un cambio en el área de desarrollo. Mediante el modelo simplificado de la “cadena de resultados”, la Figura que se reproduce a continuación muestra los distintos grados de influencia a medida que los acontecimientos recorren dicha cadena hacia el impacto.⁶



Fuente: Earl, Carden y Smutylo (2002)

Lo que suele ocurrir en la parte “insumos” del proceso es que las entidades que apoyan e intervienen en un programa ejercen un importante grado de control sobre las decisiones y acontecimientos más relevantes (como son el presupuesto y el diseño, la selección de socios, la ubicación y el momento idóneo en que debe desarrollarse el programa). Por el contrario, los socios y beneficiarios locales son los que menos influencia tienen en esta etapa. Sin embargo, a medida que los fondos empiezan a circular, que se emprenden las actividades y que los participantes locales se vuelven cada vez más activos, el grado de influencia debería a

⁶ Los autores utilizan una terminología distinta a la de este trabajo. La equivalencia es “alcances” por “resultados” e “impacto” por “efectos”.

empezar de cambiar. Si el programa se desarrolla como está previsto, los actores locales adquieren un compromiso cada vez mayor y su papel será cada vez más prominente. Para que los alcances del programa sean relevantes y conduzcan a mejoras sustentables a gran escala y a largo plazo (dicho de otro modo, que se logre crear un impacto), el sentido de pertenencia local tiene que volverse efectivo y preponderante. Cuanto más exitoso resulta el programa, a medida que avanza hacia la etapa del impacto, más se observa que la influencia de la entidad productora o ejecutora del programa es suplantada por actividades e instituciones endógenas.

Moore (1998), señala que el análisis de políticas, la evaluación de programas (evaluación de impacto), el análisis de coste-efectividad y el análisis costo-beneficio, se pueden usar para averiguar o aprender si las actividades públicas son valiosas o no. En la discusión sobre la utilidad de dichas técnicas para el esfuerzo del gestor público respecto a definir y medir el valor de su tarea, cabe mencionar tres puntos clave:

- 1) Dichas técnicas parecen más útiles estimando el valor de determinados programas que el valor global de los esfuerzos de una organización. Una explicación es que para utilizar dichas técnicas de manera exitosa, los gestores deben especificar objetivos y medidas concretos para su ejecución. El uso de dichas técnicas ha sido más común para evaluar programas que para analizar el valor producido por organizaciones públicas. Una organización es raramente conceptualizada como un simple programa. A menudo a las organizaciones incorporan paquetes de programas en combinaciones para conseguir coherentemente un propósito más amplio, pero su consecución es a menudo muy difícil de medir y aún más difícil de atribuir a la actividad de una sola organización.
- 2) Hay que distinguir entre el uso de dichas técnicas para estimar *ex-ante* si una iniciativa pública puede ser valiosa o no y el uso *ex-post* para determinar si el programa ha tenido

éxito. El análisis de políticas se centra a menudo en el primero, mientras que la evaluación de programas lo hace en el segundo. En el sector privado la medida del valor o éxito de la empresa es la rentabilidad (la cual mide lo que pasó en el pasado): la lección para el sector público parece ser que es extremadamente valioso desarrollar información precisa sobre los resultados pasados en lugar de concentrar todos los esfuerzos en adivinar el futuro (centrar más en la evaluación de programas que en el análisis de políticas).

- 3) Se necesita analizar qué tipos de preferencias intentan satisfacer las actividades públicas. Tanto la evaluación de programas (evaluación de impacto) como el análisis costo-efectividad definen el valor público en relación con los objetivos definidos colectivamente que emergen del proceso de decisión colectiva.

Bovaird (2001), a partir de investigaciones de ciertos programas en Estados Unidos de América, España y Reino Unido, hace un esfuerzo analítico para construir indicadores de desempeño para medir el valor público en algunas esferas de funcionamiento de los gobiernos, tales como consecuencias (resultados) en la calidad de vida, construcción de capacidades comunitarias, excelencia organizacional y otros. Advierte, sin embargo, que los Indicadores de desempeño sugeridos, son ilustrativos y en proceso de construcción.

Cuando considera los resultados en la calidad de vida identifica como áreas de "producción de valor" las siguientes: valor añadido a los usuarios finales en la satisfacción de sus necesidades individuales, valor añadido a beneficiarios indirectos, valor social añadido en términos de cohesión social e integración social y, valor político añadido, en términos de la capacidad de los ciudadanos de participar en las decisiones que afectan su bienestar. Cuando considera la construcción de capacidades comunitarias señala como áreas nivel de inversiones para instala-

ciones de la comunidad, nivel de apoyo disponible de la comunidad y el nivel de diferenciación de la política para diferentes comunidades con normas y valores distintos.

En la tabla siguiente se extrae de Bovaird los posibles indicadores de desempeño o áreas para Indicadores de desempeño.

Posibles indicadores de desempeño (ID) del funcionamiento de los mecanismos y procesos del gobierno en diferentes esferas

<i>Esfera de desempeño</i>	<i>Beneficios de las iniciativas del gobierno</i>	<i>Posibles IDs o áreas para IDs</i>
Resultados en calidad de vida	<i>Valor a los usuarios finales (satisfacción de necesidades individuales)</i>	Ingresos medios estatus de salud -mortalidad y morbilidad Logros educativos Estándares de vivienda Nivel de movilidad
	<i>Valor a los beneficiarios indirectos (satisfacción de necesidades colectivas)</i>	Crecimiento económico Nivel de inversión industrial en el área Contaminación Conservación ambiental
	<i>Valor social agregado - integración social</i>	Identidad comunitaria Niveles de criminalidad Nivel de interacción comunitaria Nivel de participación en grupos de la comunidad Nivel de participación en actividades voluntarias
	<i>- exclusión social</i>	Proporción de pobreza en la comunidad Desempleo Falta de hogar
	<i>Valor político agregado</i>	Participación en las elecciones Nivel de contacto con políticos locales Participación en la toma de decisiones sobre asuntos importantes para la localidad (en los sectores públicos, voluntarios y privados)
Construcción de capacidad comunitaria	<i>Nivel de inversión en instalaciones para la comunidad</i>	Valor de los activos de la comunidad Nivel de inversión en activos para la comunidad
	<i>Nivel de apoyo disponible de la comunidad</i>	Nivel de recaudación de fondos locales para necesidades locales Proporción de voluntarios (en organizaciones de "cuidado social") a clientes/usuarios con necesidades determinadas
		Percepción de los residentes de la "disposición a ayudar" de la población local
	<i>Nivel de diferenciación de la política para diferentes comunidades con normas y valores distintos</i>	Nivel de la opción del servicio disponible para diversas comunidades

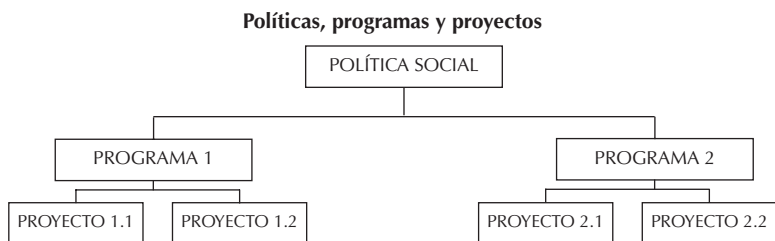
Fuente: Bovaird (2001)⁷

⁷ Traducción libre. No se incluye totalmente el cuadro del original.

El campo de la medición del valor público está en construcción a nivel académico y su desarrollo requiere una concepción más amplia de la acción pública (las políticas y programas), ya no concentrando su medida en el proceso productivo (costos de los insumos —*inputs*— o en los productos —*outputs*— materiales), sino, concentrar la atención en los resultados y efectos observables derivados de la gestión pública y de cómo tales consecuencias son valoradas en la esfera política.

4. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL VALOR PÚBLICO

Las políticas, como decisiones o marco de decisiones macro, se materializan a través de programas y proyectos que conjuntamente apuntan al logro de los propósitos de las políticas. Los programas se definen como conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos y los proyectos son definidos como la mínima unidad de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos (CEPAL, 1998).



Fuente: CEPAL, 1998.

En este artículo, para efectos de análisis, la unidad instrumental utilizada es el programa que se realiza para enfrentar un problema social, o conjunto de problemas sociales determinados, dentro del marco de una política social. Las políticas sociales, se entienden en un sentido amplio más allá de las intervenciones tradicionales en educación, salud, seguridad social, vivienda e infraestructura básica, incluyendo las acciones focalizadas en

la pobreza y vulnerabilidad y aquellas destinadas a promover el empleo. Por programas sociales adoptaremos el enfoque de Cortázar, según el cual son “conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medios para satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores y en las actitudes que lo sustentan. Dentro de éstos, se distinguen aquellos que proveen bienes (obras de infraestructura, alimentos, etc.) o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que proveen servicios (de salud, educación, asistencia legal, etc.)” (2004:3).

Una característica de los programas sociales consisten en la generación de un bien o un servicio que deben ser puestos a disposición de un receptor o destinatario. En algunas circunstancias, la producción es realizada en forma total por el operador del programa o la organización que lo desarrolla, con una entrega que consiste en la simple puesta en disponibilidad del producto para su alcance efectivo por el receptor. En otros casos, el producto no se perfecciona si no hay una interacción con el receptor en la que se definen sus atributos finales según las necesidades o condición del mismo: es decir, el receptor es a la vez un insumo de la actividad, objeto del procesamiento y determinante del producto y del impacto final. En estos casos, las características de los productos entregados requieren incluir a los **efectos** (resultados u *outcomes*) entre los productos y el impacto. Su consideración es esencial cuando el producto entregado supone un cambio de conducta en la población. Los efectos corresponden al grado de uso de los productos y/o a las conductas que estos generan en los usuarios (CEPAL, 1998).

Sulbrandt (2000, 2004) refiere que los programas sociales y la situación en que operan, configuran un cuadro muy especial, señalando las características propias de los programas sociales, a partir de los problemas que atacan, los factores organizacionales propios de los sectores sociales en los gobiernos de

nuestros países y un medio ambiente socio-político muy particular, como condicionantes de esa especificidad de los programas sociales.

4.1 HETEROGENEIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Martínez Nogueira (2004), destaca la complejidad de los programas sociales dada las características de heterogeneidad y contingencia de los mismos. La heterogeneidad se manifiesta en las áreas problemáticas y en las poblaciones a que los programas se dirigen, en los contextos institucionales y sociales en que se ejecutan, en los instrumentos utilizados, los recursos disponibles y la naturaleza de los actores involucrados, etc.. La naturaleza contingente de su implementación viene dada por la incertidumbre manifestada a través de múltiples planos, como los provenientes de los procesos de producción y entrega, de la participación social y de la coordinación institucional.

A continuación se reproduce el análisis que realiza Martínez Nogueira (2004) sobre la heterogeneidad de los programas sociales que explicita en cuatro (4) tipologías para reflejar la complejidad del universo de los programas sociales derivada de las políticas públicas a que responden (Martínez Nogueira, 2004: 6-8).

Tipología de programas sociales

	Homogenidad de la tarea Programabilidad de la tarea de la elevada uniformidad del servicio: Receptor como categoría	Heterogeneidad de la tarea Programabilidad de la tarea baja Especificidad del servicio: Receptor como individuos (personas, grupos, comunidades)
Interacción con el receptor nula o baja incertidumbre relativamente baja durante la ejecución	1. Transferencia de bienes y recursos	4. Prestaciones asistenciales y de emergencia
Interacción con el receptor media o alta incertidumbre relativamente elevada durante la ejecución	2. Servicios profesionales	3. Servicios "humanos" desarrollo de capacidades y de inserción social

Fuente: Martínez Nogueira, 2004.

A partir de la tipología de Martínez Nogueira se intenta explorar las dimensiones destacables de valor público de acuerdo al tipo de programa social que se trate, estando consciente, por un lado, de que las fronteras entre las categorías no son tan precisas como lo podría indicar la tabla y que la mayoría de los programas sociales son una combinación de dos o más categorías, y por otro lado, lo exploratorio de este esfuerzo, que más que agotar el análisis de las posibilidades de valor público de acuerdo a la tipología de programa, aspira más bien a plantear la atención sobre este aspecto tanto desde el punto de vista académico como gerencial, como marco para el diseño y ejecución de programas maximizadores del valor público.

Programas de transferencia de bienes y recursos (tipo 1)

Estas son prestaciones suministradas en forma homogénea y uniforme a categorías de destinatarios con interacción reducida con el receptor. Son programas de complejidad baja y sus prestaciones son tangibles (transferencia de recursos monetarios o suministro de alimentos, obras de saneamiento o de provisión de agua potable, construcción de viviendas sin intervención de los beneficiarios, etc.), sin que pretendan alterar los atributos personales de los beneficiarios, sino algunos elementos que impactan sus condiciones de vida. La prestación está plenamente gobernada por el diseño sin considerar la especificidad de cada receptor. La intervención administrativa se reduce a evaluar la elegibilidad de los solicitantes y a asegurar el suministro en tiempo y forma de las prestaciones o servicios.

De acuerdo con la descripción que hace el autor de este tipo de programas (programas para los cuales se parte del supuesto de la existencia de relaciones causales ciertas: la prestación generará un impacto positivo sobre la situación que se desea mejorar), las maneras de incrementar el valor público están relacionadas con los insumos, procesos internos y entrega del pro-

ducto. La gestión de valor público en este tipo de programa radicaría en la eficiencia interna, en la equidad y calidad en la distribución de los bienes y servicios que se entregan o prestan. Por ejemplo, en un programa social de transferencia de recursos monetarios, el valor público se da en la entrega del producto (recurso monetario) al usuario, al aumentar su ingreso y por tanto mejorar su posibilidad de adquisición de alimentos, etc. De manera, que para generar o incrementar el valor público, se debe buscar equidad e imparcialidad en los procesos internos de selección de los beneficiarios del programa, de manera que su efecto o impacto sea mayor en los ciudadanos (sociedad). Por otro lado, la mejora de los procesos internos podría dar lugar a que, al disminuir los gastos de funcionamiento, pudiera incrementarse la cobertura, con lo cual también se estaría generando mayor valor.

Sin embargo, estos esfuerzos internos apuntarían al incremento del valor creado a lo externo que, de acuerdo a los ejemplos citados por el autor de la tipología, estarían representados por mejoras en la calidad de vida (incremento del ingreso promedio, mejora en indicadores de salud, mejoras nutricionales y otros).

Servicios Profesionales (tipo 2)

Son servicios suministrados en forma homogénea y uniforme a categorías de receptores con interacción media o elevada con el receptor. El supuesto básico es que se dispone de una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Si bien los contenidos de estos programas están claramente delimitados por el marco técnico e institucional de su ejecución, su desempeño deja lugar al despliegue de interpretaciones y de discrecionalidad, ya que el operador dispone del control de un conocimiento disciplinario o de una profesión determinada. Estas actividades se desenvuel-

ven en un contexto técnico relativamente cristalizado, pero las consecuencias de los tratamientos o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad acordadas por los receptores.

Este tipo de programa comprende distintas variedades. La escuela tradicional, que parte del supuesto de la homogeneidad de los alumnos y de sus capacidades de integración y aprendizaje, es un ejemplo: los alumnos son incorporados atendiendo a su edad y la trayectoria escolar previa, los planes de estudio son uniformes y las actividades responden a programaciones estrictas. No obstante, es el maestro al frente del aula quien debe interactuar con los alumnos y ajustar situacionalmente su comportamiento. La presencia del alumno no implica participación en el diseño de la intervención: su rol es pasivo, constituye el material procesado y su relación con el operador es asimétrica. El poder permanece en la organización, pues controla la información, el conocimiento y los recursos. Muchos programas sanitarios asistenciales responden a estos atributos, como los centros de salud: éstos pueden anticipar el rango de situaciones a enfrentar como consecuencia de la demanda espontánea de la población, pero sin que las tareas sustantivas de los profesionales puedan ser definidas en detalle. Otros programas semejantes son los de capacitación laboral o de educación para adultos.

En programas de este tipo, es relevante la interacción producto-usuario (ejemplo de la escuela tradicional) ya que el valor público es coproducido en esa interacción (el aprendizaje), aun cuando socializado posteriormente por el usuario. De manera que una forma de incrementar el valor puede ser concentrarse en el producto a entregar (la clase) y la forma y calidad de entrega, lo que implica el docente y las condiciones de entrega. Otra forma de incrementar valor, es propiciando el compromiso por parte del receptor (usuario) y sus beneficiarios inmediatos (grupo familiar) mediante la participación.

Servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social (tipo 3)

Estos son servicios suministrados en forma personal, con interacción media o elevada con el receptor y con posibilidades de programación de la operación reducidas. Su objetivo es alcanzar una transformación significativa en la situación del receptor e impactan sobre la totalidad de la persona, grupo o comunidad, intentando modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión.

Las características de estos programas son: a) individualización o personalización de los destinatarios y de los servicios y prestaciones; b) el beneficio es distribuido selectivamente y alcanza a quienes se autoseleccionan o a aquellos con los que la conducción del programa establece una relación particular; c) el operador participa en esta selección con discrecionalidad relativamente elevada; y d) la información circunstanciada sobre el receptor, la determinación de sus necesidades, la aceptación y aplicación del tratamiento o intervención y la evaluación de sus respuestas se hace a través de una relación duradera (Martínez Nogueira, 2004).

En programas de este tipo, se trata de acciones que se realizan bajo la mirada constante de los receptores (usuarios y/o destinatarios), son susceptibles de ser diseñados y ejecutados con participación de los usuarios y destinatarios en todas las etapas de programación, ejecución y evaluación, por lo cual se hace fundamental para la generación de valor, trabajar en el área externa, desarrollando mecanismos de participación que permitan favorecer el proceso coproductivo de valor a lo largo de la cadena. La interacción del proveedor del bien o servicio en el entorno de ejecución, agrega valor al redefinir las formas de entrega más convenientes a las necesidades y el compromiso del usuario. La dimensión a enfatizar es la eficacia en el logro de los diferentes eslabones de la cadena.

Prestaciones asistenciales y de emergencia (tipo 4)

Son servicios de baja complejidad y programabilidad, con reducida interacción con sus destinatarios. Las prestaciones consisten en transferencias sin continuidad de bienes o recursos. Las acciones (aportes de carácter asistencial) se ejecutan para dar solución o aliviar puntualmente situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo (inundaciones, terremotos, graves crisis económicas con quiebra generalizada del aparato productivo, crisis de institucionalidad, etc.).

En este tipo de acciones públicas, de acuerdo con la tipología seguida, la formalización es extremadamente baja y la explicitación de objetivos evaluables y de procedimientos operativos es reducida. La búsqueda de incremento de valor público en este tipo de programa se relaciona con los procesos de elegibilidad del receptor (usuario), mejorando su objetividad e imparcialidad para incrementar la equidad. La eficiencia interna (insumos, procesos) incrementaría la cantidad de producto por unidad de recursos, incrementando el valor público, pudiendo mejorar la cobertura.

4.2 UN EJEMPLO PRÁCTICO: UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Para ilustrar las ideas expuestas en relación con la cadena de generación de valor público, efectuaremos el análisis del Programa de Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas Sociales en Guatemala que realiza el INDES. Como se señala en el cuadro inserto, la cadena causal de generación de valor del programa parte del supuesto de la “mejora en los procesos gerenciales o decisorios en las organizaciones” (**efecto** buscado a nivel político), a partir de la capacitación de sus funcionarios empleados profesionales claves, los cuales son los **usuarios** de los **productos** que entrega el programa (“ X Cursos de capacitación a diferentes niveles, nacional y subnacional”). El producto entregado (cursos de capacitación) requiere de su consu-

mo y asimilación por parte de los usuarios (“y profesionales de las organizaciones participantes”), lo cual teóricamente ocurre en el momento de la entrega o interacción producto-usuario (las sesiones de clases) para producir el **resultado** esperado (“y profesionales capacitados y aplicando herramientas de gerencia social moderna en sus organizaciones”); resultado que se espera genere un cambio en su desempeño gerencial y el de su grupo organizacional, para de esta manera contribuir al logro del **efecto** (“mejora en los procesos gerenciales o decisorios en las organizaciones”). Esta hipótesis causal contempla como eslabón final de la cadena, o **Fin** último del programa, “incrementar la eficiencia y equidad en los programas sociales” a lo cual debe contribuir el efecto o impacto del programa.

Cadena de generación de valor público del programa de capacitación

ÁREA ORGANIZACIÓN INTERNA GESTIÓN DEL VALOR PÚBLICO		ÁREA DE PRODUCCIÓN EXTERNA		
		NIVEL OPERATIVO	NIVEL ESTRATÉGICO	NIVEL POLÍTICO
CORRESPONSABLES INAP, Equipo del Programa INDES, ministerios sectoriales del gobierno		<i>Productos</i>	<i>Resultados</i>	<i>Efectos</i>
<i>Procesos de trabajo</i>		(X) Cursos de capacitación (directivos, municipales, formadores)	(Y) Profesionales capacitados aplicando conceptos, técnicas y herramientas de una gerencia social moderna en sus organizaciones	Mejora en los procesos gerenciales o decisorios en la organizaciones
Externos		Producción de actividades docentes		
Internos de apoyo: Administración y logística				
Mejoramiento producción externa: capacitación de docentes, investigación, mejoramiento en tecnología		<i>Usuario</i>	<i>Beneficiarios inmediatos</i>	<i>Beneficiarios mediatos</i>
Mejoramiento de procesos de apoyo		(Y) Profesionales de las organizaciones responsables de la política social, nacional y subnacional, universidades y ONG.	Participantes organizaciones de donantes de provienen los participantes	Administración pública gobierno sociedad

Fuente: Elaboración propia.

Por el lado de los destinatarios, los **beneficiarios inmediatos** de los resultados son los propios participantes-usuarios, en su rol público de funcionario, que se asume mejor preparados para el desempeño de funciones gerenciales como resultado de insu- mir o recibir el curso del cual ha sido usuario, las unidades de trabajo en las cuales se desempeñan y las organizaciones de las cuales provienen.

Los **beneficiarios mediatos** en la cadena ilustrada son la administración pública como un todo que se beneficia de la me- jora en las organizaciones participantes, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con acción en el área social cuyos par- ticipantes en el programa impactan en su desempeño, el gobier- no, que se beneficia del desempeño de la administración pública y la sociedad o colectividad, tanto la que se beneficia directamente de la mejora de los programas sociales, como toda la sociedad que se beneficia de un país más incluyente y equitativo.

Vemos como en la cadena de generación de valor ejempli- ficada, el valor público se va conformando (o agregando) en cada eslabón. En el nivel operativo, cuando el usuario recibe el producto (servicio de capacitación: curso), se produce un valor privado, de carácter individual que se termina de conformar en el otro eslabón, cuando como resultado del servicio capacitación, el participante-usuario está capacitado en las técnicas y herra- mientas de que se trata el curso, las ha asimilado y “podría”⁸ utili- zarlas en su ambiente de trabajo para mejorar los procesos ge- renciales en su organización o programa (efecto buscado) y en- tonces, tendríamos el valor público generado, como consecuencia de la mejora de la administración pública y de la gestión de go- bierno y de las ONG, al recibir la sociedad los beneficios de la mejora en la eficiencia de los programas sociales.

⁸ El condicional se debe a que ese es otro proceso, de cambio organiza- cional, que requiere de condiciones favorables para su concreción.

En el ejemplo descrito, del programa de capacitación, se parte de la premisa de que la capacitación de gerentes públicos en técnicas y herramientas gerenciales modernas, contextualizadas tiene una relación de causalidad con la mejora de los procesos gerenciales de las organizaciones públicas y, por ende, con la eficiencia de esas organizaciones.

Claro, en el ínterin, hay una serie de condiciones que deben darse para que la cadena causal se conforme y concrete: por el lado de los productos, el Programa de capacitación debe concebir éstos (los diferentes cursos) de manera que sean pertinentes a la realidad del país; seleccionar las organizaciones y los participantes de éstas, de manera de asegurar el mayor impacto (efecto) organizacional; asegurarse de métodos docentes que viabilicen el aprendizaje y crear condiciones para la continuidad de actividades de capacitación en el área.

Por el lado de los destinatarios, los usuarios (participantes) deben estar comprometidos con el aprendizaje y su posterior aplicación en el ambiente laboral; los beneficiarios inmediatos (las organizaciones) deben en primer lugar, mantener a las personas capacitadas en sus puestos de trabajo o en puestos claves de los sectores sociales; asimismo, propiciar ambientes organizacionales para que los funcionarios entrenados apliquen los conocimientos adquiridos y se produzca el cambio organizacional, la mejora de los procesos y métodos de trabajo. En este aspecto, se explicita o visualiza claramente que el valor es coproducido, requiriendo la participación comprometida, no sólo del usuario (participante) sino del beneficiario inmediato (la organización), configurando dos niveles de coproducción: producto-usuario y usuario-beneficiario (organización).

Las condiciones señaladas, son imprescindibles (en este caso) para que no se interrumpa la continuidad de la cadena y pueda conformarse el valor público. El ejemplo sirve para señalar la importancia de estas condiciones e identificar (en el ejemplo, pero debe hacerse para cada caso) aquellas que son prerequisites para

la generación de valor. Por ejemplo, si los participantes ya capacitados no permanecen en sus puestos de trabajo de las organizaciones y salen de la administración pública, se interrumpe la cadena y no termina de conformarse el valor público para la sociedad o colectividad; igual, si las organizaciones no propician un ambiente para que los funcionarios capacitados apliquen los conocimientos adquiridos en la mejora de los procesos de trabajo, se interrumpe la cadena y el valor creado se queda en el funcionario capacitado como valor privado, quizás latente por otra oportunidad para generar valor público. De manera que, nada se hace con esfuerzos parciales; si no se mantienen las condiciones de continuidad de la cadena no se genera valor público.

Ahora bien, ¿cómo medir los esfuerzos para la creación de valor público en este programa? Un primer enfoque en el proceso insumo-producto mediría: Cantidad de recursos monetarios insumidos, cantidad de cursos impartidos vs programados, la cantidad de participantes totales vs previstos, tiempo de realización del programa vs previsto. Una visión más amplia, siempre con el foco en el producto, miraría la calidad pedagógica de en la entrega del producto, la pertinencia al contexto del país, la satisfacción de los participantes con los cursos impartidos (calidad subjetiva), la proporción de mujeres capacitadas (equidad de género), la participación étnica en los cursos.

Si “miramos” la cadena de valor, entonces tendríamos que medir los resultados, es decir en qué medida los profesionales capacitados por el programa aplican los conceptos, técnicas y herramientas aportados en los cursos en las organizaciones en que laboran; y los efectos a largo plazo, en qué medida, como consecuencia de tal aplicación, mejoran los procesos gerenciales o decisorios en las organizaciones. Siguiendo la cadena, podría plantearse en qué medida la mejora de los procesos gerenciales o decisorios incrementa la eficiencia o equidad de los programas sociales que ejecutan. Otro efecto buscado por el programa, la sostenibilidad de esfuerzos de capacitación en gerencia social

se expresaría en la cantidad de organizaciones de capacitación que incluyan en sus programas cursos especiales o adelanten programas especiales de capacitación en gerencia social.

Tal medición requiere de una evaluación de impacto, prevista en el programa utilizado como ejemplo, que sin entrar en detalles sobre la técnica, requiere de una línea basal de las condiciones iniciales de las organizaciones cubiertas por el programa, en variables claves relativas a las capacidades de éstas sobre las cuales el curso proporciona información, sensibilización y herramientas y luego, en un lapso técnicamente estimado, identificar y medir los cambios o efectos originados en aspectos claves de la temática impartida.

5. REFLEXIONES FINALES: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

Al cabo de estas reflexiones aportadas sobre el valor público como eje de la acción de la gerencia pública y del potencial teórico de la cadena de generación de valor como marco conceptual para capturar y “visualizar” el concepto de valor público en programas sociales, corresponde asumir, como reflexiones finales de este trabajo, una actitud crítica.

¿Hasta qué punto el enfoque del valor público es valioso para nuestro contexto latinoamericano? ¿Cuáles son las potencialidades y limitaciones del marco conceptual de la cadena de generación de valor público como instrumento de apoyo para captar y/o expresar teóricamente el valor público de programas sociales? En esta sección desarrollaré estas interrogantes.

5.1 EN TORNO A LAS POTENCIALIDADES

La búsqueda de modelos o “instrumentos de navegación” para guiar el desempeño de los gerentes públicos es una tarea inac-

bada. Periódicamente surgen esquemas o modelos que de pronto parecen abrir nuevos rumbos, pero luego son abandonados o criticados por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos terminológicos. Sin embargo, el enfoque de valor público, es un faro sugerente, no el único, para renovar la gestión pública en general, y la gerencia social en particular, en la búsqueda de soluciones a los críticos problemas de los países latinoamericanos. El enfoque sugiere implicaciones normativas sobre el comportamiento de los funcionarios públicos, tanto en el terreno político (para movilizar recursos, promover agendas y legitimar políticas) como en el programático (definir el valor público de sus organizaciones, que luego se interpreta y se concretiza a través del mandato, misión y visión de la organización) y organizacional (generar las capacidades de alcanzar los objetivos) (Mokate y Saavedra, 2004). Aunque surge y se ha desarrollado en el ámbito académico de países con economía y sociedades diferentes a las nuestras, en las que las condiciones políticas, económicas y sobre todo sociales (desigualdad, exclusión, pobreza) hacen más exigente la gestión pública y dentro de ésta la gerencia social, el enfoque del valor público se revela útil para el análisis de dichos problemas a partir de una visión más integral de la gestión pública y para una gerencia social consciente de crear las condiciones para que los grupos tradicionalmente excluidos participen efectivamente de las políticas y programas sociales, promoviendo procesos democráticos de formación de políticas públicas que además de asegurar los resultados deseados, fortalezcan la ciudadanía (Marulanda y Molina, 2004).

El enfoque del valor público, como orientador de sentido a la acción gubernamental (delineadas a través de las políticas públicas y materializada mediante los programas que se ejecutan en el marco de dichas políticas), constituye instrumento analítico para que las entidades públicas (su gerencia) conciben opciones para crear mayor valor para los ciudadanos mediante la identificación de las fuentes de valor consideradas más importantes por la comunidad a la que dichas entidades sirven, es decir,

aquellas dimensiones de la actuación de la entidad consideradas especialmente importantes o necesarias por los ciudadanos y la búsqueda y puesta en práctica de iniciativas para incrementar el valor generado por dichas dimensiones. Esto, sin duda, requiere, a la par del fortalecimiento de la capacidad administrativa de las organizaciones, entendida como la eficacia administrativa para instrumentar sus objetivos, el desarrollo en los cuerpos gerenciales de capacidad política, entendida como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen los intereses e ideologías de los mismos (más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública) y, sobre todo, plasmando esas demandas y necesidades en el diseño e implementación concreta de las políticas y programas (Repetto, 2004).

La construcción y análisis de la cadena de valor puede verse como un proceso de aprendizaje organizacional en el cual se ponen en relieve las oportunidades de mejora de la actuación de una entidad y se definen vías de actuación alternativas para mejorar el valor total entregado por dicha entidad a la sociedad, a partir de una clasificación de las actividades desarrolladas en actividades que añaden valor y actividades de bajo o nulo valor añadido. En este sentido, es posible aumentar el valor generado por una organización o programa público, aumentando la eficiencia, la eficacia o la imparcialidad en las actividades actuales, añadiendo nuevas cualidades a las actividades existentes, desarrollando nuevos productos o servicios que reflejen las nuevas demandas y aspiraciones o respondiendo oportuna y eficazmente a los nuevos problemas que se plantean (Moore, 1998). De esta manera, el foco de atención, el eje directriz de la gestión pública pasa a estar centrado en el concepto de “valor público” y sus componentes como magnitudes representativas de la actuación de la organización, a identificar la totalidad de la cadena de valor, adoptando así una perspectiva estratégica que lleva aparejada la necesidad de investigar todos los procesos y las variables que intervienen o determinan, directa o indirectamente, el

valor generado por la organización o programa y la forma en la cual éste cambia cuando se alteran dichos procesos y variables.

La construcción de la cadena de generación de valor de una determinada política o programa social de las organizaciones, pone de relieve la importancia de la dimensión externa, olvidada en la visión tradicional que sólo examina los componentes internos del proceso insumo-producto y enfatiza la eficiencia en el uso de recursos; examinar el tipo y calidad de interrelaciones con el ambiente social, político e institucional posibilita una interacción orientada hacia la eficacia en el logro de los grandes objetivos o fines de las políticas o programas, el *qué* y el *para qué* de la acción pública articulado con los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil y de las colectividades receptoras/beneficiarias de dicha acción.

5.2 RESPECTO A LAS LIMITACIONES

Existe el riesgo de la burocratización de la cadena o concebir dogmáticamente la cadena de la generación de valor como una secuencia más o menos lineal de causalidades, desde la gestión en el interior de las organizaciones estatales hasta el logro de los efectos últimos requeridos por el bien común. El modelo es una abstracción en la cual las cosas están representadas como si todo se tratara de relaciones nítidas entre las unidades responsables de producir determinados productos externos, internos u organizacionales y entregarlos a otros dentro y fuera de la organización. Sin embargo, es una relación funcional que, sobre todo en los programas e intervenciones sociales, se asienta en complejas mallas de interrelaciones y en tecnologías de producción "blandas", lo que significa que las supuestas relaciones causales que vinculan los insumos y las actividades a los productos, resultados y efectos (impactos) no responden a un conocimiento cierto y válido sino que, en el mejor de los casos, constituyen hipótesis que requieren verificación (Sulbrandt,

2002). Por lo tanto, es necesario pensar en los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad.

Es pertinente, entonces, tomar en cuenta la advertencia de Earl, Carden y Smutylo (2002), en cuanto a que si bien cabe simplificar las cosas en cierta medida de cara a la planificación de los programas, no hay que olvidar que la perspectiva metodológica requiere un reconocimiento de la realidad contextual en la que se inscriben dichos programas. Sobre todo en el ámbito del desarrollo social, se trata de un proceso complejo que se produce en unas circunstancias en las que un programa no puede aislarse del contexto en el cual se desarrolla: los diversos actores con los que tendrá que contar (por ejemplo, otros sectores u organizaciones del gobierno, comunidades, organizaciones y grupos comunitarios), así como tampoco de los factores que ejercerán una influencia sobre él (como son los factores sociales, políticos, culturales, económicos, históricos y medioambientales).

BIBLIOGRAFÍA

Alford, John (2002).

Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social, en: *Public Administration Review*, mayo-junio, vol 62, número 3 (versión en español del portal electrónico www.iig.org).

Barzelay, Michael (2002).

La nueva gestión pública. Invitación al diálogo globalizado. Material para debate en Seminario de la London School, traducción de Antonio Porras Nadales.

Bovaird, Tony (2001).

Excellent organisations, effective service system and successful communities: towards the evaluation of governance mechanisms. En *BBS Teaching and Research Review*, Issue 5, Winter. (www.uwe.ac.uk/bbs/trr/Issue5/Is5-1_1.pdf)

CEPAL, (1998).

Gestión de programas sociales en América Latina. Volumen 1, Serie Políticas Sociales N° 25, CEPAL, Santiago de Chile.

Cortázar, Juan C. (2004).

Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales, documento elaborado para el Seminario "Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales", INDES, Washington D.C., noviembre.

Earl, Sarah, Carden Fred y Smutylo Terry (2002).

Mapeo de alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo. Libro Universitario Regional (LUR) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.

Echebarría K. y Mendoza X. (1999).

"La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público", en ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Losada i Marrodán, Carlos (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Davis, Paul y Malean, Alison (2003).

Managing value in public service extending the notion of publicness. En Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 3-5th September. (www.uwe.ac.uk/bbs/sglg/davi.doc)

Hintze, Jorge, (1999).

Control y evaluación de gestión y de resultados. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, www.top.org.ar/publicac.htm

_____ (2001).

Gestión presupuestaria de estructuras: Un instrumento para la gestión por resultados. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Kalambodikis, Laura, (2004).

“Identifying the Public Value in Extensión Programs”. *Journal of Extension*, Volumen 42, Number 2, April.

Kelly, Gavin y Stephen Muers, (2002).

Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform. Strategy Unit, Cabinet Office, Government of the United Kingdom.

Martínez Nogueira, Roberto (2004).

Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación. (Versión Preliminar) documento elaborado para el seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre.

Mezones, Francisco, (2004).

El control en los programas sociales: una mirada de conjunto, documento elaborado para el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre

Mokate, Karen M. (2000).

El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social, INDES, Washington D.C.

(2003).

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social, Documento de Trabajo, INDES, Washington D.C.

Mokate, Karen y Saavedra José. (2004).

Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales, INDES, Washington D.C.

Marulanda, Nohra Rey de y Molina Carlos Gerardo. (2004).

La gerencia social INDES. INDES. Washington D.C.

Moore, Mark H. (1998).

Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Paidós, Barcelona.

(2000).

“Gerencia para la generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales”, en *Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly*, vol. 28, 1, Traducción al español del INDES, Washington D.C.

Porter, Michael. (1985).

Competitive Advantage, The Free Press, New York.

Repetto, Fabián (2004).

Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales, documento elaborado para el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre.

Smith, RFI, (2004).

“Focusing on public value: Something new and something old”. *Australian Journal of Public Administration*, Volumen 63, Issue 4, Diciembre.

Stoker, Gerry (2003).

Public Value Management (PVM): A New Resolution of the Democracy/Efficiency Tradeoff. En <http://www.ipeg.org.uk/paper20%series/pvm.pdf>.

Sulbrandt, José, (2000).

Introducción a la gerencia social. INDES, Washington D.C.

Sulbrandt, José; Navarrete, Natalia y Piergentili Natalia, (2004).

Formas organizativas que facilitan la entrega de servicios sociales, documento elaborado para el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre.

Capítulo 5

APRENDER A DESAPRENDER: APUNTES EN LA BÚSQUEDA DE UN APRENDIZAJE TRANSFORMATIVO PARA LA CAPACITACIÓN DE GERENTES SOCIALES*

MANUEL E. CONTRERAS¹

INTRODUCCIÓN

Sorprendentemente, el sentido de qué implica “aprender” y cómo es que se “aprende” no está en el centro de la discusión en los centros de educación superior y de capacitación en América Latina. El énfasis suele estar, más bien, en qué enseñar antes que en cómo enseñar. Esto se debe en gran parte a que las universidades y centros de capacitación contratan mayormente a expertos en “contenidos”; no les proveen capacitación en cómo enseñar y tampoco hay incentivos para que los docentes se preocupen de ello. Después de haber interactuado con más de un centenar de docentes universitarios de la mayor parte de los países de América Latina en el INDES, la poca importancia asignada al proceso pedagógico parece ser aún más evidente a medida que uno asciende por los diferentes niveles educativos. Es decir, hay menos atención al desarrollo pedagógico en las universidades, —en su gran mayoría encandilada con la búsqueda y transferencia del conocimiento— que en la educación primaria y secundaria hoy

* A Julio Sergio Ramírez que me mostró que era posible. A Nohra Rey de Marulanda y Karen Mokate que me permitieron intentarlo y me apoyaron en todo el camino.

¹ Agradezco los comentarios de Juan Carlos Cortazar, Gustavo Cuadra, Mónica Escalante, Yolanda Gayol, Karen Mokate y Javier Moro a versiones anteriores; así como las sugerencias de los lectores externos. También reconozco el apoyo editorial de Annabella Gaggero y Michelle Farrell en la elaboración de este trabajo. La responsabilidad por la versión actual es exclusivamente mía.

en procesos de reforma que precisamente revisan sus enfoques pedagógicos, entre otros.²

Ante esta aparente paradoja, el objetivo de este texto es compartir reflexiones alrededor del tema del aprendizaje. Busca ilustrar tanto qué queremos decir con “aprender” y la utilidad del concepto de “desaprender” para ello. En el proceso, sugiere cómo esta discusión ilumina el cómo enseñar. Propone que para lograr un aprendizaje transformativo, el desaprender es vital. Estas reflexiones son fruto de una década de experiencia docente formando adultos tanto en la Universidad Católica Boliviana como en el INDES. Es en el INDES, sin embargo, donde reflexioné más sobre el desafío de desaprender para aprender en conversaciones con colegas y al compartir estas ideas con participantes (tanto docentes, como gerentes) de los cursos de capacitación tanto en Washington, D.C. como en una media docena de países de América Latina donde el INDES contaba con programas nacionales. En el INDES me nutrí de la bibliografía necesaria para plasmar estas ideas con un popurrí de enfoques teóricos de una variedad de disciplinas.

En síntesis, sostengo como hipótesis de trabajo que en la formación en gerencia social y en particular en liderazgo, es vital entender qué es aprender, cómo se aprende y, por tanto, cómo enseñar. Esto, debido a que las personas adultas requerimos desaprender al mismo tiempo que aprendemos para lograr un aprendizaje transformacional que permita no sólo llenarnos de nuevos

² Según Claxton (2001) refiriéndose a Europa y escribiendo desde Inglaterra: “En ninguna parte es tan evidente como en las universidades la confusión entre el desarrollo de la facultad de aprender y el desgaste de la educación intelectual.” Lo que nos remite a cómo concebimos la educación, aspecto que trataremos más adelante. Duart y Sangra (2001) respaldan esto cuando desde España (y por tanto más cerca a América Latina) indican: “... a menudo se confundía la libertad de cátedra con los conocimientos sobre estrategias metodológicas de enseñanza y de aprendizaje. De hecho, la cuestión más importante era transmitir contenidos. *Cómo se hiciera, daba lo mismo*: había gente que superaba las materias y gente que no.” (Énfasis nuestro).

conocimientos sino también estimularnos a modificar comportamientos a la luz de la revisión de nuestros propios marcos de referencia. En el caso de la enseñanza y en el ejercicio del liderazgo adaptativo³ (Heifetz, 1997) —enfoque adoptado en el INDES— es todavía más importante porque para ejercer liderazgo se requiere de una estrategia explícita de aprendizaje en el ámbito personal, grupal, organizacional y social. En la gerencia social, por otra parte, la necesidad de una gestión estratégica, la adaptación a los cambios, la proactividad, la capacidad de negociación y articulación con múltiples actores, organizaciones e instituciones, entre otros, hace que el cómo se capacita sea particularmente pertinente. Máxime si la tarea de la gerencia social consiste en “garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía” (Mokate y Saavedra, 2005). Por tanto, argüimos que una capacitación transformacional en el ámbito de la gerencia social es conveniente tanto por la temática a tratar como por las particularidades de los sujetos a capacitar (adultos con experiencia gerencial).

Sin el ánimo de hacer un recorrido por todo el desarrollo de las teorías de aprendizaje de adultos o androgogía, la propuesta se nutre del rico debate sobre el *Critical Management Education* que, sobre lo planteado por Freire, propone, entre otros, la revisión crítica de supuestos y llama a revisar el proceso de enseñanza solicitando mayor énfasis sobre los *procesos* que en los *contenidos* para convertir al docente de gestión de ser un experto a ser un consultor (Reynolds, 1999; Currie y Knights, 2003; Perriton y Reynolds, 2004). A su vez, sintetiza parte de una vasta bibliografía especializada (en su mayoría todavía en inglés) sobre el aprendizaje de adultos y ofrece una reflexión esquemática de una suerte de pedagogía de la capacitación.

³ Entendido como la actividad de movilizar a las personas para que enfren-ten desafíos adaptativos y generar progreso social.

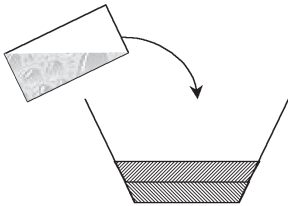
Busca abrir el diálogo sobre estos temas tanto con participantes de cursos de capacitación del INDES como con otros capacitadores interesados. Como tal, es un trabajo en curso.

Este capítulo está organizado en seis secciones. La primera parte intenta modificar el foco de cómo conceptualizamos la educación desde de un paradigma educativo informacional (tradicional) hacia un paradigma transformacional. Esto, a su vez, nos lleva a plantear qué entendemos por educación y es el objeto de análisis de la segunda parte. Acá definimos tanto la educación transformativa y una variante de ella, la educación significativa. A la luz de lo anterior, en la tercera parte abrimos una nueva vertiente clave para el aprendizaje orientado a modificar comportamiento—que a nuestro entender es la esencia de la formación gerencial. De forma muy sintética discutimos el aprendizaje de primer, segundo y tercer ciclo. Planteado lo anterior, en la cuarta parte analizamos con mayor detalle qué entendemos por “desaprender” y por qué es importante para el logro de un aprendizaje más potente. En la quinta parte, de forma somera, indicamos algunas posibles estrategias para lograrlo, sólo en aras a no dejar el concepto vacío sin alguna pertinencia a la práctica docente. La sexta y última parte consiste en una reflexión final que sintetiza y explicita las principales propuestas de este trabajo.

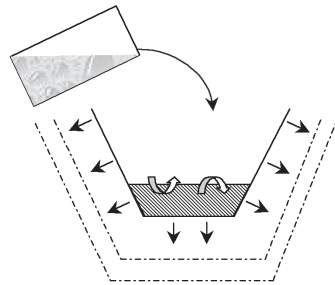
1. DE LA INFORMACIÓN A LA TRANSFORMACIÓN

Partimos del supuesto que la mayor parte de nosotros haya sido socializado en la escuela y en otras experiencias, educativas en un modelo educativo informacional centrado en el proceso de transferir información de un docente que tiene el conocimiento, a un participante que lo recibe. Es decir, lo que Freire (1970, 1999), ha denominado “educación bancaria.” Ejemplificamos esto con la idea de verter el contenido de un vaso a un recipiente pasivo (vacío o medio lleno) (Ver diagrama 1). Nótese que en este enfoque se mantiene la forma y lo que

varía es el contenido y su ritmo de transferencia. Este proceso suele materializarse en una práctica centrada en el docente donde el énfasis está en la enseñanza antes que en el aprendizaje. Ha sido también llamado un “proceso frontal.” Implícito en lo anterior está la idea que aprender es adquirir información. Por ende, el acopio, transferencia y repetición de la información (con mayor o menor procesamiento) es parte del resultado de este enfoque.



Información
Diagrama 1



Transformación
Diagrama 2

Fuente: Adaptado de Kegan (2000).

Las investigaciones de Mezirow (2000) y Kegan (1982, 1994 y 2000) sobre la base de lo planteado por Piaget y Freire, claramente indican que el enfoque informacional no es suficiente para lograr que adultos aprendan nuevas formas de ser. En el caso de los adultos, el hacer sentido de la realidad y organizar significados es parte constitutiva de su función como organismo (Kegan 1982:11). Al no haber verdades fijas, ni un conocimiento totalmente definitivo, ante las circunstancias que cambian, “la mejor forma de entender la condición humana es considerarla como un esfuerzo continuo por negociar significados discutibles” (Mezirow 2000). Esto es particularmente pertinente en el caso de los gerentes sociales que son creadores y negociadores de significados discu-

tibles. Mi experiencia capacitando gerentes lo verifica. El acopio y transferencia de información (generalmente en la modalidad de clases magistrales) son insuficientes para revisar críticamente prácticas y modificar comportamiento. El abuso de las clases magistrales (demasiado centradas en el docente) en la capacitación de gerentes sociales, entre otros, ha llevado a un sobre énfasis en lo informacional.³ Como bien indica la extensa investigación en aula sintetizada en Bligh (2000), las clases magistrales no son adecuadas para generar discusión que promueva el pensamiento, generar cambios personales y sociales y tampoco enseñar destrezas de comportamiento. Sus fortalezas, más bien, están en transmitir información. Por lo tanto, este enfoque (clases magistrales) privilegia la información (a veces confundida con conocimiento) como la esencia de la educación. Un posible resultado de ello es que se visualice la educación como un “producto” y no como un “proceso” que es, más bien, nuestra propuesta.

Ante esta disyuntiva, el enfoque propuesto por Mezirow y Kegan (construyendo sobre Piaget y Freire) ofrece una manera distinta de encaminar el proceso de capacitación. Se trata del enfoque transformacional. Bajo esta perspectiva no se suprime el flujo de información; más bien, se coloca el énfasis en el cambio de la forma o transformación del recipiente (ver diagrama 2). El desafío entonces es cómo generar procesos de capacitación que permitan lograr esto. ¿Cómo pasamos de qué aprendemos (diagrama 1) al cómo aprendemos (diagrama 2)? Es decir, ¿cómo revisamos la “forma”?

Esto nos remite a cuestionar no sólo lo que hacemos, si no cómo pensamos y en definitiva cómo somos. Para ello es necesario entender qué queremos decir por educación y qué implica el aprendizaje transformativo, tema del segundo apartado.

³ Este sobre énfasis en clases magistrales de ninguna manera es exclusivo a América Latina, o en su caso del INDES. Similares quejas se escuchan, por ejemplo, en las escuelas de negocios inglesas (Currie y Knights, 2003).

2. DE QUÉ TIPO DE EDUCACIÓN Y APRENDIZAJE ESTAMOS HABLANDO: TRANSFORMACIÓN

El debate sobre qué es educación y qué implica aprender es perenne. No es nuestro propósito recapitularlo. Suficiente decir que, por ejemplo, Lee Schulman, profesor de educación de la Universidad de Stanford y actual presidente de la Fundación Carnegie para el Avance de la Enseñanza en EE.UU. recientemente reflexionaba que luego de estudiar y enseñar sobre el aprendizaje y la comprensión en forma sistemática por los últimos 35 años en diferentes contextos su conocimiento sobre el tema ahora (1999) se había tornado “más compleja, vaga y algo ambigua.”

Me propongo, más bien, primero revisar algunos supuestos que están subyacentes en gran parte de la discusión sobre educación y aprendizaje. Estos supuestos limitan cómo realizamos nuestra enseñanza. En la medida que cada individuo, grupo u organización tenga una serie diferente de creencias sobre el aprendizaje, los enfoques y las implicaciones para la educación serán diferentes (ver cuadro 1).

Como se ha sugerido en la introducción, una de las presunciones implícitas en nuestra concepción de aprendizaje es que está ligado a la transferencia de información, por ende es un producto y no un proceso. Como corolario de este enfoque es muy común sobredimensionar la importancia del conocimiento cognitivo, en desmedro de otras dimensiones del mismo y por ende concentrarse sólo en lo que ocurre en el cerebro, dejando de lado lo emocional y corporal.

Cuadro 1
Las creencias del aprendizaje

En un análisis sobre las diferentes “creencias del aprendizaje” —que a la vez informan cómo esperamos ser enseñados y cómo enseñamos— Claxton (2001:36) identifica siete (ver cuadro 1). Cada creencia o una combinación de ellas permea a cada uno de nosotros y a nuestras organizaciones. En este acápite nos detendremos sólo en la primera (“El aprendizaje es la adquisición de conocimientos”) y sexta que sintetizan nuestra propuesta. Claxton argumenta que la primera creencia es producto de la cultura occidental, debido a que “encuentran más fácil pensar en el aprendizaje en términos de su producto que en el proceso y, tradicionalmente, en términos de la solución de un problema o la retención de algún material.” Entonces, nótese cómo nuestra cultura informa nuestra posición ante y sobre el aprendizaje.

La perspectiva cognitiva trae a colación otra creencia: “El aprendizaje, al ser racional, se lleva a cabo tranquilamente” (ver el numeral 6 en el cuadro 1). Aquí la implicación es que se simplifica demasiado y no se reconoce la importancia de las emociones en el aprendizaje. El proceso de aprendizaje es entonces, más bien, controlado. Sabemos que esto no es así. Tanto los avances de la neurociencia que indican que las emociones son el resultado de múltiples sistemas del cerebro y del cuerpo (Ratey, 2002), como las nuevas investigaciones sobre la capacitación de adultos que se informa de dicha investigación (Leamson, 2000; Dirx, 2001 y Hill, 2001), indican la necesidad de dar mayor importancia a las emociones para entender tanto qué implica aprender como cómo enseñar. Sin embargo, el tema de las emociones ha sido difícil de tratar en nuestra concepción de seres humanos (Echeverría, 2002) y con mayor motivo en la capacitación por los motivos anotados al inicio: contratación de expertos en contenidos, falta de capacitación pedagógica y estructura de incentivos que no valoran el “cómo” enseñar, sino el “qué.” Felizmente, los trabajos de Goleman (1995) y Weinsinger (1998) entre muchos otros, han popularizado el concepto de inteligencia emocional —es decir la necesidad de conocerse a sí mismo, contar con empatía, desarrollar habilidad social y motivación— como vitales para el éxito

en nuestra vida cotidiana como en el trabajo; inclusive más aún que el cociente de inteligencia. El cada vez mayor reconocimiento de la necesidad de utilizar nuestras emociones en forma inteligente, esperamos también que ayude a que lo emocional ingrese al ámbito de la capacitación.⁴

Un motivo, entre varios, por este sesgo hacia lo cognitivo racional en la visión sobre el aprendizaje y por ende en la práctica de la enseñanza está en el predominio de la racionalidad desde Descartes. Ver el aprendizaje sólo como un proceso cognitivo empobrece la propuesta educativa actual. Sin duda, el enfoque racionalista al no ser holístico cae en fuertes contradicciones. A decir del filósofo francés Morin (1999):

De hecho, el sentimiento, el odio, el amor y la amistad pueden encegucernos; pero también hay que decir que ya en el mundo mamífero, y sobre todo en el mundo humano, el desarrollo de la inteligencia es inseparable del de la afectividad, es decir de la curiosidad, de la pasión, que son, a su vez, la competencia de la investigación filosófica o científica.

De más reciente acuñamiento es la perspectiva que el cuerpo también juega un papel clave en el aprendizaje. Nuestra manera de relacionarnos con el mundo no es sólo cognitiva y afectiva; también nos relacionamos a través de nuestro cuerpo experiencial.⁵ Por tanto, la postura —cómo nos sostenemos y llevamos a través del espacio físico— y nuestros gestos reflejan nuestra presencia. Presencia que a su vez es la manifestación física de nuestro estado mental, de cómo nos sentimos con nosotros mismos (Heron, 1999). De hecho, para Echeverría (2002: 287)

⁴ A modo de ejemplo, en el curso de liderazgo y gerencia social del INDES (ver nota 17) está introducido como concepto, forma parte del marco analítico y se utiliza un cuestionario para medirlo.

⁵ Siguiendo la fenomenología de Husserl y Merlau-Ponty se refiere al cuerpo como interfaz de la inserción en el campo de la experiencia. Para una síntesis ver Abram (1997).

Nuestras posturas físicas no son inocentes. Cada vez que adoptamos cierta postura física delatamos una forma particular de ser, la forma en la que nos ubicamos en el mundo, la forma en que nos paramos y movemos en el mundo, denotan la forma en que enfrentamos el mundo. Si se desea cambiar la posición en la vida es necesario cambiar también nuestras posturas físicas.

Por lo tanto, la postura de los participantes, tanto como la del docente, encierran un mundo de mensajes e información por descubrir. Desde un enfoque similar y sobre la base de los trabajos de Maturana (“... las emociones son predisposiciones para la acción” citado en Echevarría, 2002: 276), Flores y Echeverría, sigo a Julio Olalla de *The Newfield Network*.⁶ En la propuesta que él plantea, la postura, además, habilita o deshabilita diferentes posibilidades de acción. Por ende, para abrir nuevos espacios de posibilidades y generar nuevos aprendizajes, cambios en la postura son claves. Es decir, el aprendizaje está “incorporado” y, por ende, el aprendizaje cognitivo descansa tanto en la dimensión corporal como emocional. Es a esto a lo que llamamos un enfoque holístico (ver diagrama 3) donde el ideal es trabajar sobre los tres vértices que crean sinergias y no privilegiar uno solo. Esto tiene una clara implicación sobre la enseñanza y está bien sintetizado en la frase anglosajona que dice: “Enseñar del cuello para arriba” cuando se está refiriendo a un enfoque que nosotros denominamos informacional. Es decir, concentrarnos en lo que está por encima de la línea A-B en el diagrama. Proponemos que la enseñanza debe ser dirigida “al cuerpo entero” ya que los seres humanos no podemos dividirnos en partes como las máquinas. Somos, simultáneamente, cerebro, emociones y cuerpo.

⁶ Mayores detalles en www.newfieldnetwork.com.

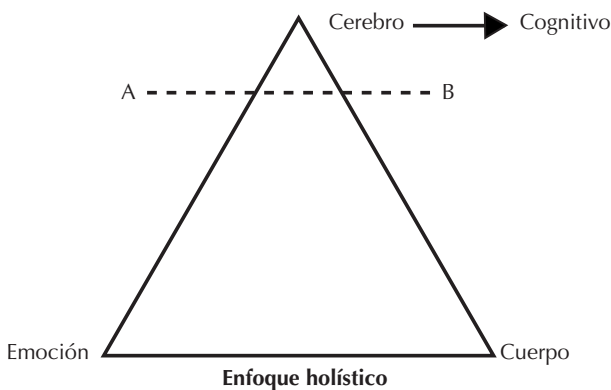


Diagrama 3

En la medida que un enfoque holístico considera a una persona completa (y no sólo a su cerebro) al trabajar sobre las tres dimensiones del triángulo, es más factible quebrar una división artificial que debilita la capacidad de lograr un aprendizaje significativo. Aunque Duart y Sangrá (2000) probablemente lo especificaron más en un contexto cognitivo, el concepto (reproducido a continuación) nos es útil para hacer la transición hacia el enfoque transformativo.

... se puede incorporar a las estructuras de conocimiento que tiene el sujeto y que adquiere significado a partir de la relación con conocimientos anteriores. Un aprendizaje realmente significativo permite que el objeto de estudio adquiera un sentido y significado, particular en cada caso y siempre a partir de una asimilación activa. Este tipo de aprendizaje es capaz de modificar ideas previas, de ampliar la red de conocimientos e incluso de establecer nuevas relaciones entre conocimientos. Así, consiste en revisar, modificar y enriquecer los esquemas previos y establecer nuevamente conexiones y relaciones entre ellos, en definitiva, consiste en construir aprendizajes.

Nótese como lo anterior se inserta dentro del enfoque constructivista que implica partir desde los conocimientos del apren-

diz y, a nuestro entender, provee cuatro aspectos claves a destacar para nuestros propósitos:

[1] El conocimiento no se acumula en forma pasiva. Es el resultado de la cognición activa del individuo. [2] La cognición es el proceso adaptativo que funciona para hacer más viable el comportamiento del individuo en un ambiente específico dado. [3.] La cognición organiza y hace sentido de la experiencia de cada uno, y no es un proceso para dar como resultado una representación certera de la realidad. [4] El acto de saber (*knowing*) tiene raíces tanto en la construcción biológica/neurológica, como en las interacciones sociales, culturales y lingüísticas (Doolittle, 1999).

El aprendizaje transformativo edifica sobre esta base.

El enfoque transformativo

En efecto, esta perspectiva, revisa cómo es que los seres humanos asignamos significado a los hechos y se enmarca dentro de un enfoque cognitivo epistémico. Es decir, un enfoque que revisa cómo es que uno aprende. Remitiéndonos al diagrama 2, ¿cómo se transforma la forma?

A las cuatro formas de asignar significado propuestas por Bruner (1996);⁷ la teoría de transformación agrega una quinta modalidad clave: tener conciencia crítica de las propias suposiciones y expectativas tácitas y de las de otros y evaluar su pertinencia para hacer una interpretación.

⁷ (1) establecer, configurar y mantener la ínter subjetividad; (2) relacionar los acontecimientos, las expresiones y el comportamiento con la medida tomada; (3) construir los particulares en un contexto normativo —lo que se refiere al significado en relación con las obligaciones, normas, expresiones de conformidad y desviaciones; (4) hacer propuestas— aplicación de reglas de los sistemas simbólico, sintáctico y conceptual empleados para lograr significados descontextualizados, incluso reglas de inferencia y lógica y distinciones como todo/parte, objeto/atributo e identidad/alte- ridad.

La teoría transformativa, a su vez, está inscrita en la cognición epistémica, es decir, aquella que nos invita a la reflexión de los límites del conocimiento, la certeza del conocimiento, y los criterios para saber (tercer nivel de procesamiento cognitivo propuesto por Kitchener (1983)).⁸ Por lo tanto surge a fines de la adolescencia, aunque su forma puede cambiar en los años de vida adulta.

¿Qué plantea la propuesta? Según Mezirow (2000):

El aprendizaje transformativo se refiere al proceso mediante el cual transformamos nuestros marcos de referencia dados por seguros (perspectivas de significado, hábitos mentales, marcos mentales) para que sean más inclusivos, exigentes, abiertos, emocionalmente capaces de cambiar y reflexivos y generen creencias y opiniones que demuestren ser más verdaderas o justificadas para guiar la acción.

¿Cómo es que ocurre este proceso? Mediante una de cuatro formas:

1. Explicación detallada de los marcos de referencia existentes. Los marcos de referencia son estructuras de supuestos a través de las cuales entendemos nuestra experiencia. Como tal, comprenden componentes cognitivos y emocionales.
2. Aprendizaje de nuevos marcos de referencia. Los marcos de referencia están compuestos por hábitos de mente y puntos de vista.
3. Transformación de los puntos de vista. Estos están sujetos a cambios continuos, ya que reflejan bien el contenido o el

⁸ (1) En el primer nivel, el individuo computa, memoriza, lee y comprende; y (2) en el segundo nivel (meta cognición) monitorea su propio progreso y los productos a medida que está enfrascado en tareas del primer nivel cognitivo.

proceso necesario para resolver problemas. Son más accesibles a nosotros y a la retroalimentación de otros

4. Transformación de los hábitos mentales. Estos son amplios, abstractos, nuestra manera habitual de pensar, sentir y actuar (v.gr. Etnocentrismo-resultados de asimilación cultural)

Las transformaciones a menudo siguen cierta variación de las siguientes fases del significado objeto de aclaración:

1. Un dilema desorientador.
2. Auto examen con sentimientos de temor, ira, culpa o vergüenza.
3. Una evaluación crítica de las suposiciones.
4. Reconocimiento que el propio descontento y el proceso de transformación son asuntos compartidos.
5. Exploración de las posibilidades de nuevas funciones, relaciones y acciones.
6. Planificación de una línea de acción.
7. Adquisición de conocimientos teóricos y prácticos para ejecutar los propios planes.
8. Ensayo provisional de nuevos papeles.
9. Adquisición de competencia y confianza en sí mismo en los nuevos papeles y relaciones.
10. Reintegración a la propia vida según las condiciones dictadas por la nueva perspectiva de sí mismo.

Como argumentamos en la quinta parte de este trabajo, a través de la pedagogía del *case in point*, que desarrollaremos luego, contamos con evidencia empírica y desde el aula de cómo lograr lo anterior.

Construyendo sobre lo propuesto por Mezirow, Hargrove (2003) presenta esta definición de transformación de una manera más práctica, destacando con ello los resultados del proceso:

Quando la transformación ocurre, algo poderoso pasa en lo que la gente es, que está más allá de un mero *cambio* en comportamiento. La persona que está ahí ahora no estaba ahí antes; la persona que estaba ahí antes no existe.

Para lograrlo, Hargrove propone que se revise e intervenga en lo que la gente es (ciclo de aprendizaje triple), lo que a su vez influye en su forma de pensar (ciclo doble) y en su comportamiento (ciclo simple).

3. APRENDIZAJE DE PRIMER, SEGUNDO Y TERCER CICLO

Nadie aprende solamente con mirarse en el espejo. Todos aprendemos —y a veces nos transformamos— al afrontar las diferencias que desafían nuestra experiencia y suposiciones.

Heifetz y Linsky (2003).

El aporte de Argyris y Schon, a través de una comprensión diferente del proceso de aprendizaje individual, es sin duda uno de los aportes más importantes al aprendizaje en general y en particular al organizacional—si bien este último no es el objeto de este trabajo. La propuesta de Argyris y Schon es clave, precisamente porque nos presentan una manera de revisar nuestras experiencias y la importancia de re-visitarse para explicitar y modificar nuestras suposiciones.

Según este enfoque, nuestro estado habitual es examinar nuestras acciones para corregir sus resultados o las consecuen-

cias. En otras palabras, tenemos un objetivo, llevamos a cabo una serie de acciones y en la medida que el resultado de éstas no se adecue al objetivo trazado, corregimos nuestras acciones hasta lograrlo. Este proceso de retroalimentación, Argyris y Schon lo han llamado aprendizaje de primer ciclo (ver diagrama 4). El proceso descrito abarca las etapas 1 y 2 del diagrama 4. ¿Pero qué ocurre si este ajuste de acciones no es suficiente para lograr el objetivo? En este caso, es necesario revisar los supuestos o paradigmas (mapas mentales) que guían nuestras acciones. Debido a que son nuestros supuestos los que a su vez informan nuestras acciones. Esto nos lleva a desplazarnos de la etapa 1 a la 3 en el diagrama 4. A esto llaman Argyris y Schon aprendizaje de segundo ciclo. Es decir, no sólo revisamos lo que **hacemos** sino también cómo **pensamos**. He ahí la conexión con la teoría transformativa. A través de los paradigmas que culturalmente tengamos inscritos (ver recuadro 1) que son los que efectivamente determinan cómo observamos el mundo, por qué conocemos, pensamos o actuamos.

Bolívar (2000) sintetiza el aprendizaje de primer y segundo ciclo de la siguiente manera:

- ❖ Aprendizaje de primer ciclo: Versa sobre medios y la eficiencia de las prácticas habituales, adaptándolas a las exigencias cambiantes del entorno. Resuelve los problemas básicos.
- ❖ Aprendizaje de segundo ciclo: Busca una nueva visión, objetivos o medios, rediseñando lo que hasta ahora se ha hecho. Atribuye el error a los valores vigentes que gobiernan las acciones. Busca alterar el marco desde el que hasta ahora se ha actuado.

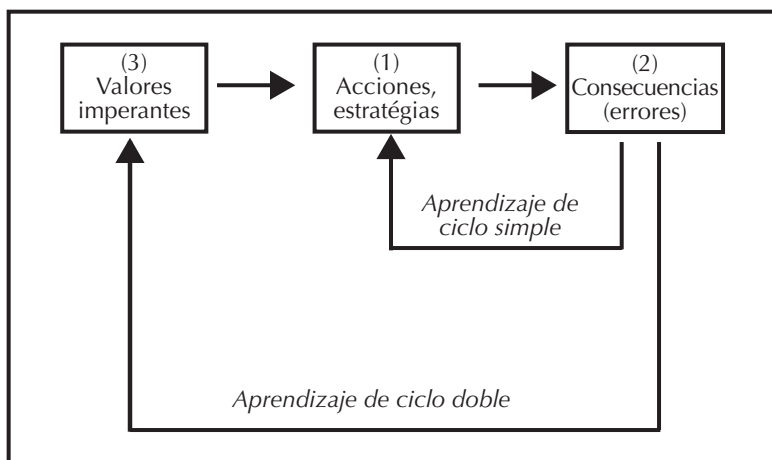


Diagrama 4

Recuadro 1

Las cegueras paradigmáticas

El juego de la verdad y del error... también se juega a fondo en la zona invisible de los paradigmas. Esto lo debe tener bien en cuenta la educación.

Un paradigma puede ser definido por:

- ❖ La promoción/selección de los conceptos maestros de la inteligibilidad. Así, el orden en las concepciones deterministas, la materia en las concepciones materialistas, el espíritu en las concepciones espiritualistas, la estructura en las concepciones estructuralistas son los conceptos maestros seleccionados/ seleccionantes que excluyen o subordinan los conceptos que les son antinómicos (el desorden, el espíritu, la materia, el acontecimiento). De este modo, el nivel paradigmático es el del principio de selección de las ideas que están integradas en el discurso o en la teoría o que son apartadas y rechazadas.
- ❖ La determinación de las operaciones lógicas maestras. El paradigma está oculto bajo la lógica y selecciona las operaciones lógicas que se vuelven a la vez preponderantes, pertinentes y evidentes bajo su imperio (exclusión-inclusión, disyunción-

conjunción, implicación-negación). Es el paradigma quien otorga el privilegio a ocho ciertas operaciones lógicas a expensas de otras como la disyunción, en detrimento de la conjunción; es él quien da validez y universalidad a la lógica que ha elegido. Por eso mismo, da a los discursos y a las teorías que controla las características de necesidad y verdad. Por su prescripción y su proscripción, el paradigma funda el axioma y se expresa en el axioma (« todo fenómeno natural obedece al determinismo», « todo fenómeno propiamente humano se define por oposición a la naturaleza »...).

Así pues, el paradigma efectúa la selección y la determinación de la conceptualización y de las operaciones lógicas. Designa las categorías fundamentales de la inteligibilidad y efectúa el control de su empleo. *Los individuos conocen, piensan y actúan según los paradigmas inscritos culturalmente en ellos.*

Fuente: Morin, Ciurna y Motta (2002). Énfasis nuestro.

La reflexión es necesaria para revisar supuestos y cambiar paradigmas. Schon hace un importante aporte cuando distingue entre la teoría y la práctica de la profesión introduciendo la diferencia entre el modelo técnico y el modelo reflexivo (ver cuadro 2); y la utilidad del mismo para analizar la práctica de los profesionales a través de cómo piensan en acción. Sin duda los gerentes “reflexionan en acción”.⁹ Sin embargo, como bien señala Schon, pocas veces reflexionan sobre su reflexión en acción. En la medida que esta práctica cuando se realiza quede en el ámbito privado será inaccesible a otros. A la luz de lo anterior, proponemos que los procesos de capacitación de gerentes al ser instancias de **formación** de gerentes, deben por tanto ofrecer estos espacios y desarrollar metodologías para lograr socializarlo y

⁹ Esto se refiere a la práctica y destreza de “sobre la marcha explicitar, criticar, reestructurar y poner a prueba la comprensión intuitiva del fenómeno experimentado. A veces toma la forma de conversación reflexiva sobre la situación” (Schon, 1983: 241-242).

que ocurra aprendizaje de esta importante —según Schon (1983: 243)— “dimensión del arte de gerenciar.”

Cuadro 2
El doble modelo de relación entre la teoría y la práctica en la profesión

Modelo técnico	Modelo reflexivo
Aplicación lineal de la teoría para resolver los problemas	Abordaje intuitivo de los problemas
Los problemas se resuelven en parte, porque pueden definirse con precisión	Los problemas se resuelven en parte, por otras razones que no son su definición precisa
Esta capacidad de definir con precisión es la medida de un buen profesional	Esta capacidad de abordar las situaciones, aunque no estén definidas con precisión, es la medida de un buen profesional

Fuente: Pagés (2000)

Si la gerencia implica “conseguir la actuación conjunta y eficaz de la gente hacia valores y objetivos comunes” (Drucker, 2002: 21); es una “práctica” y por tanto “un arte combinado con la ciencia a través de la artesanía” (Gosling y Mintzberg, 2004: 19) y todo lo que hace un gerente está entre “la acción en el terreno” y “la reflexión en lo abstracto” (Gosling y Mintzberg, 2003:56), la capacitación en gerencia requiere de desafíos particulares. Mintzberg —que es muy crítico sobre la utilidad de formar gerentes en aulas y por tanto contrario a la formación gerencial en escuelas de negocios tradicionales propone (además del decálogo metodológico del Anexo 1) —que todo proceso de capacitación requiere desarrollar cinco marcos mentales en los gerentes: el **reflexivo** para la gestión de uno mismo, el **analítico** para la gestión de la organización, el de **ámbito mundial** para la gestión del contexto, el **colaborativo** para la gestión de las relaciones y el de la **acción** para la gestión del cambio (Gosling y Mintzberg, 2003 y 2004). Estos marcos son pertinentes para la formación de gerentes

sociales y el enfoque transformativo los engloba precisamente a través de la revisión de los paradigmas.

La revisión de los paradigmas y de nuestras acciones a través de la reflexión en acción permite transitar del primer al segundo ciclo de aprendizaje. También aportan a la transición hacia el tercer ciclo a través de modificar el contexto. A decir de Hargrove (2003), el contexto es el telón de fondo contra el que nos paramos para definir nuestras percepciones de la realidad. Los paradigmas y marcos mentales son constitutivos de este contexto. Por ende, modificarlos está efectivamente cambiando el contexto y suele ser un proceso emotivo en la medida que las personas no nos deshacemos fácilmente de nuestros mapas mentales y paradigmas. Solemos llegar a ser nuestros mapas mentales y paradigmas. El diagrama 5 esquematiza este proceso. Nótese que se construye sobre el diagrama 4.

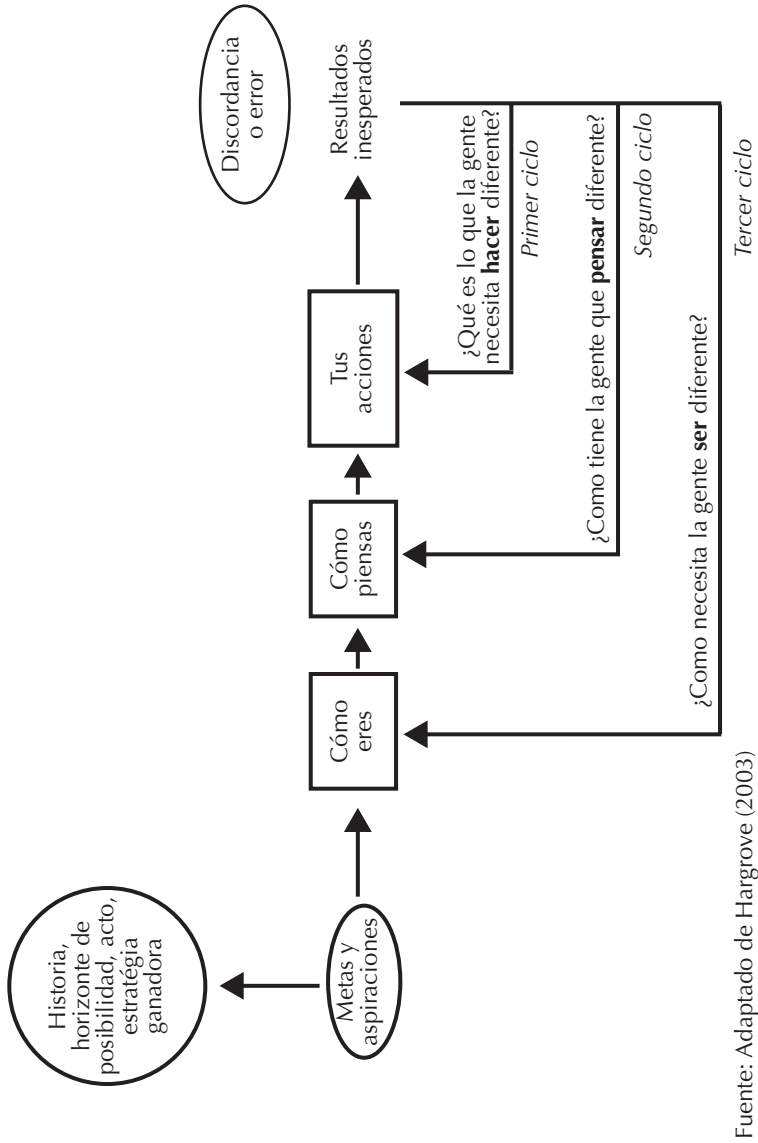


Diagrama 5

Fuente: Adaptado de Hargrove (2003)

4. LUCES Y SOMBRAS DE DESAPRENDER

El proceso de aprendizaje transformativo es engorroso. Implica revisar quiénes somos y esto genera resistencia. Si el aprendizaje propuesto cuestiona quiénes somos y cómo hacemos las cosas, al requerir revisar críticamente nuestros paradigmas o mapas mentales, entonces no debe sorprendernos que aprender implique un “costo” y que efectivamente haya una “resistencia al aprendizaje”.¹⁰ El costo tiene que ver con la sensación de “perdida” de ciertas creencias, marcos de referencia y finalmente comportamientos. En parte, es el costo, el que da pie a la resistencia. Proponemos que el concepto de “desaprender” esté al centro de lo que genera el costo y promueva la resistencia.

Tomamos el concepto de desaprender de Julio Olalla.¹¹ Lo hacemos porque pone de manifiesto que aprender es más que recibir o acopiar información. Sugiere muy vívidamente que es un proceso en el que hay que cambiar; dejar de hacer, pensar o ser como éramos antes del proceso de aprendizaje. Implica “dejar ir” algo que antes “teníamos.” Para Salinas (2002) el desaprender es una necesidad a partir de cierta edad, que permite librarse de los objetivos más inmediatos del aprendizaje, para lograr entre otros, placer en el aprendizaje y la “capacidad de auto modificarnos como consecuencia de ese conocimiento hecho carne.” En cambio Cottín (2001) nos propone que desaprender es como respirar, por lo tanto para que entre nuevo aire hay que expulsar

¹⁰ Para una interesante discusión sobre el aprendizaje como “pérdida” véase Atherton (2003) y para un estudio sobre la resistencia al aprendizaje en programas de capacitación profesional ver Atherton (1999).

¹¹ También lo he encontrado en una entrevista de Edgar Schein, Coutu (2002) en el *Harvard Business Review* y por tanto dirigido a gerentes y en tres artículos en español en la web; cada uno para un contexto específico. El primero, Cornella (2000) está relacionado con la necesidad de adaptarse al cambio para tener éxito en el Internet; el segundo, Cottín (2001) dirigido a facilitadores en la sociedad del aprendizaje; y el tercero, Salinas (2002) como una técnica de estudio para gente mayor.

el aire viejo, manteniendo lo que nos es útil y desechando lo que ya no lo es.

A nuestro entender, Schulman (1999) destaca el dinámico y simultáneo proceso de aprender y desaprender cuando indica que:

Ahora entendemos el aprendizaje como un proceso dual en el cual, inicialmente, las creencias y entendimientos interiores deben salir y solamente entonces algo que está afuera puede entrar.

Sin embargo es explícito en puntualizar que esto no significa que:

... conocimiento previo debe ser expulsado para hacer campo para su sucesor. Más bien estos dos procesos —el movimiento del conocimiento de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro— alternan en forma casi infinita.

Entonces, siempre siguiendo a Schulman, la implicación para la enseñanza es muy clara:

Para estimular el aprendizaje hay que comenzar con el proceso de adentro hacia afuera. La primera influencia sobre el nuevo aprendizaje no es lo que los profesores hacen pedagógicamente sino el aprendizaje que ya está dentro del aprendiz.

Lo que obliga al capacitador a descubrir qué marcos de referencia, hábitos y puntos de vista traen los aprendices y cómo éstos ayudan o frenan el proceso de transformación propuesto.

Como se puede apreciar, el planteamiento es útil no sólo para comprender de diferente manera el proceso de aprendizaje sino también para saber qué hacer al enseñar. El concepto de “desaprender” es interesante porque en su formulación más simple refleja la necesidad de identificar, revisar y “dejar ir” (des-hacerse de) ciertos aprendizajes previos para incorporar nuevos.

Este es, en gran parte, un proceso inconsciente. Sin embargo, cuando aquello que hay que “desaprender” reta supuestos básicos o mapas mentales, se convierte en conciente en la medida que requiere “atención y memoria de trabajo”.¹² Bueno, pues, por efectos didácticos y justamente para tomar conciencia de él lo resaltamos y destacamos. Postulamos que hacerlo nos permite reforzar la idea que para aprender debemos modificar algo en nosotros y en ese proceso hay un desaprendizaje que requiere trabajo y a la misma vez puede causar un sentimiento de pérdida en la medida que implica “dejar ir.”

Una constatación empírica de la utilidad explicativa del concepto de desaprender es notar que uno (no el único) de los motivos porque los niños/as aprenden más rápido que los adultos es precisamente porque tienen “menos” que desaprender.¹³ También podrán constatarlo todos aquéllos que practican algún deporte y han llegado a una planicie en su proceso de maestría de su deporte debido en parte a “mañas” (maneras de practicarlo intuitivamente) que frenan un mejor desempeño. Hasta que uno no tome conciencia de ellas y las supere, no podrá haber una nueva mejoría en el desempeño de la actividad. Es decir, hay que desaprender prácticas o procesos anteriores para aprender nuevos.

El poder de la propuesta también radica en cómo nos hace re-pensar, qué es lo que tenemos “adentro” y qué debemos “dejar ir”. Sobre la base de haber presentado y discutido la idea de desaprender en varias sesiones de capacitación, anoto que el concepto tiene eco en algunas personas y causa resistencia en otras. Por lo general, las personas que se sienten incómodas con

¹² Entre las varias acepciones de conciencia utilizo la propuesta por Ratey (2002: 139) precisamente porque destaca que conciencia, desde una mirada fisiológica, es “atención por memoria de trabajo” (*attention times working memory*).

¹³ Reconozco que también ayuda el que por lo general los niños tengan menos miedo a aprender al tener menos sentido de “vergüenza” y por ende estén más abiertos a experimentar.

la idea desaprender, son las que ven el proceso de aprendizaje como una mera transferencia lineal, donde qué y cómo sabe el aprendiz es poco relevante.¹⁴

El peligro está en presentar esta propuesta como un proceso mecánico y por etapas. Es decir, hasta que “algo no salga, nada entra”. Reiteramos que el enfoque es dual y simultáneo; como respirar. Además, en el contexto del aprendizaje transformativo propuesto, requiere reconfigurar significados con lo existente. En otras palabras, si bien se fundamenta en la idea de que el adulto cuenta con un bagaje cognitivo que debe “dejar salir” para que puedan “entrar” nuevos aprendizajes, esto no significa que “desaprender” está divorciado del proceso de aprender partiendo de la experiencia para volver a ella en un movimiento continuo de reorganización y reconstrucción para crear nuevos aprendizajes. Por lo tanto, sugerimos que...

mientras que en ocasiones deberemos dejar salir aprendizajes no adecuados para aprehender otros nuevos, en otras serán esos aprendizajes que ya tenemos los que nos permitan reflexionar y desencadenar otros nuevos. Aprender entonces significa desaprender pero también reorganizar y reconstruir.¹⁵

Sin embargo, el verdadero desafío está en cómo desarrollar procesos pedagógicos que nos permitan revisar supuestos, identificar qué y cómo pensamos, qué paradigmas gobiernan nuestras acciones y cómo podemos iniciar a revisarlas.

¹⁴ Morin, Ciurana y Motta (2003: 67-68) destacan que este posicionamiento es adverso al desarrollo del pensamiento complejo y son muy críticos al respecto, cuando tipifican dos tipos de ignorancia: “la del que no sabe y quiere aprender y la ignorancia (más peligrosa) de quien cree que el conocimiento es un proceso lineal, acumulativo, que avanza haciendo luz allí donde antes había oscuridad, ignorando que toda luz también produce, como efecto, sombras”.

¹⁵ Reconozco y agradezco la síntesis de este párrafo y la cita a un lector externo.

5. ¿Y AHORA QUÉ? ALGUNAS REFLEXIONES PRÁCTICAS

De algún modo los nuevos enfoques de la educación superior están volviendo a métodos y actitudes sobre el aprendizaje adulto que son más familiares en la educación primaria e incluso en el jardín de infancia. Infatigados por formas de aprendizaje desencastradas, solitarias, intelectuales, ahora los profesores universitarios están redescubriendo el valor de la inmersión directa en la experiencia, el uso de la imaginación y la intuición, de la colaboración, de comprometerse con problemas que imitan la complejidad y la incertidumbre de la vida real, y de reforzar la capacidad de los alumnos y la disposición a asumir la responsabilidad de su propio aprendizaje Claxton (2001: 345).

Sin duda el desafío es grande, tanto para docentes como para participantes adultos de procesos de capacitación; la cita de Claxton que inicia este acápite habla por sí sola. No es el propósito de este capítulo delinear métodos diferentes a los tradicionales para desarrollar el “cómo” aprender y por tanto “cómo” enseñar y efectivamente más pertinentes para la formación en gerencia social debido a que estos ya existen.¹⁶ Entre ellos, subrayamos la propuesta de Mintzberg (anexo 1) que sirve como muestra del desafío que tenemos por delante.

Lo que sí vale la pena destacar, desde la perspectiva docente y sobre la base de la investigación más reciente del comportamiento de profesores en E.U.A., Alemania y Japón (Stigler y Hiebert, 1999), es que “cómo uno enseña es producto de la cultura de enseñanza de la que uno proviene”. Efectivamente, los tres factores más importantes para determinar esto son (1) como uno ha sido enseñado, (2) como uno percibe que enseñan los profesos-

¹⁶ Sólo a modo de ejemplo sobre esta literatura, véase: Bickford y Van Vleck (1997); Carreras (2003); Palmer (1998) y Taylor, Fiddler (2000), entre otros.

res que uno admira y (3) como uno ha sido entrenado a enseñar. Si consideramos que en América Latina en el ámbito universitario y en el de la capacitación el tercer punto es el más débil (en la medida que la mayor parte de nosotros somos empíricos), son el primero y segundo aspecto los que juegan un papel determinante. Por tanto, para modificar una cultura de enseñanza (digamos frente a un grupo de capacitadores) qué hacemos cuando enseñamos y cómo nos ven los participantes es clave. Como en muchas otras cosas en la vida, en capacitación, mucho más importante que lo que decimos es lo que hacemos.

Recuadro 2 **Aprender es peligroso**

El aprendizaje ocurre entre un temor y una necesidad. Por una parte, sentimos la necesidad de cambiar para lograr nuestros objetivos. Por otra, sentimos la ansiedad de enfrentar lo desconocido y lo poco familiar. Para aprender cosas significativas, debemos suspender algunas nociones básicas de nuestros mundos y de nosotros mismos. Esa es una de las proposiciones más atemorizantes para el ego.

La noción tradicional del aprendizaje es transaccional. Hay un aprendiz que tiene una cierta manera de operar y un cierto conocimiento. Si este conocimiento prueba ser insuficiente o poco efectivo, el aprendiz tiene la capacidad de abandonar parte de él, cambiar otras partes o agregarle nuevas ideas. Esta puede ser una descripción acertada de cómo aprendemos a encontrar buenas ofertas o hacer mejores inversiones, pero fracasa en llegar al meollo del tipo de aprendizaje necesario cuando estamos cuestionando nuestras creencias profundas y nuestros modelos mentales.

El problema con este enfoque es que el ser no está separado de las ideas y de los supuestos que lo forman. Nuestros modelos mentales no son como retazos de tela que nos podemos poner y sacar. Son las bases estructurales constitutivas de nuestra personalidad. Para todos los fines y propósitos, la mayor parte del tiempo, nosotros somos nuestros modelos mentales.

El aprendizaje requerido para llegar a ser una organización que aprende es el “aprendizaje transformacional.” Las nociones estáticas sobre quiénes somos deben ser dejadas en la puerta. En el aprendi-

zaje transformacional, no hay problemas “ahí afuera” que deben ser resueltos independientemente de cómo pensamos y actuamos en articular estos problemas. Este aprendizaje no es, en última instancia, sobre técnicas y herramientas. Es sobre quiénes somos. Muy a menudo preferimos fracasar una y otra vez en vez de librarnos de algunas de nuestras creencias centrales o diagnósticos magistrales. Esto explica la paradoja del aprendizaje. Aún cuando decimos que queremos aprender, por lo general queremos decir que queremos adquirir alguna nueva herramienta o entendimiento. Cuando vemos que para aprender debemos estar dispuestos a hacer el ridículo, a dejar que otro nos enseñe, el aprendizaje ya no se ve tan atractivo. No es poca coincidencia el que virtualmente todas las disciplinas espirituales, respecto de cultura o contexto religioso, sean practicadas en comunidades. Sólo con el apoyo, percepción profunda (intuición) y compañerismo de una comunidad podemos enfrentar los peligros de aprender cosas significativas.

Fuente: Kofman y Senge, 1993. Énfasis nuestro.

Sobre la base de la experiencia en el INDES y en especial en el Curso de liderazgo y gerencia social,¹⁷ compartimos algunos “cómos” que derivan del enfoque planteado en este texto. Estas actividades y técnicas están enmarcadas en la sugerente idea de Kofman y Senge (1993) que aprender—como lo estamos entendiendo en este texto— es, efectivamente, peligroso porque para ello hay que “suspender algunas nociones básicas de nuestros mundos y de nosotros mismos” y esto es muy atemorizante para el ego (Ver recuadro 2). Requiere que la “ansiedad de aprender” (el miedo a tratar algo nuevo que nos parece muy difícil y que puede hacernos parecer tontos) supere la “ansiedad de sobrevivir” (el darnos cuenta que para lograr nuestros propósitos, necesariamente tendremos que cambiar) (Schein en entrevista con

¹⁷ Este es un curso de seis días dirigido a personas en funciones de responsabilidad con más de diez años de experiencia profesional. A agosto de 2004, ha sido ofrecido en cinco oportunidades y cuenta con 90 egresados. Mayores detalles del curso en: <http://indes.org/liderazgo/>

Coutu, 2002). Este temor y pugna de ansiedades se da tanto en los participantes como en los docentes. Lo hemos visto y experimentado.

En un plano más general, la propuesta de alejarnos del aprendizaje como transferencia de contenidos centrado en resultados, implica revisar el proceso de aprendizaje. En este esfuerzo, un enfoque que no sólo privilegie lo cognitivo racionalista, sino que implícitamente incorpore lo emotivo y corporal es clave. Como hay una extensa bibliografía sobre esta temática, en esta oportunidad sólo nos limitamos a sintetizar tres actividades realizadas.¹⁸

1. Para desestabilizar, mover a las personas fuera de su zona de confort y generar emociones (que luego se reflejan en el cuerpo) hemos utilizado técnicas de provocación y de desconcierto como son cuestionamientos relativamente perturbadores de inicio que desplazan el papel tradicional del docente, que supuestamente tiene “respuestas” al docente que más bien pregunta y desafía —a veces en forma agresiva— a los participantes con ellas. El proceso da lugar a lo que Heifetz ha llamado “*case in point*.” Esto implica hacer, de lo que se ha desatado en la clase, un caso de análisis. Es decir reflexionar sobre la acción. Una especie de “alto en el camino” para ponderar y analizar qué pasó, por qué hubo los comportamientos que hubo, qué papel juega cada uno de los participantes y el docente, entre otros, como insumo para entonces revisar qué paradigmas o mapas mentales estaban detrás de todo ello.

Según Parks (1997), que ha estudiado la pedagogía de Heifetz, “su poder parece estar en parte por la fuerte naturaleza de la experiencia de los conceptos bajo discusión.” Indica, con razón, que “es más, mucho más difícil que los alumnos nieguen

¹⁸ Reconozco y agradezco la colaboración de mi colega, José Jorge Saavedra, en mi transición hacia este terreno. Él me introdujo a muchas de estas actividades y luego desarrollamos otras juntos.

lo que es inmediatamente evidente enfrente de ellos o está siendo sentido en sus vísceras.” Como nosotros también hemos observado, “El experimentar su comportamiento u observar el comportamiento de otros y tener acceso a maneras de interpretarlo en tiempo real y desafiar sus supuestos previos, ayuda a que los alumnos estén enganchados, participen activamente en tratar de entender qué es lo efectivamente está pasando.”

2. También utilizamos dinámicas como medio de generar aprendizaje experiencial. El objetivo acá es diferenciar el conocimiento adquirido por un encuentro específico y una experiencia de aquél obtenido a través de una propuesta, de manera indirecta, sin un encuentro o experiencia sobre la información contenida en la propuesta (Heron, 1999). Hemos materializado esto proveyendo una experiencia física a través de algún juego o dinámica que luego permita analizar comportamientos personales y grupales. Por ende luego de ellas sigue una serie de preguntas claves tanto al individuo como al grupo en tres ámbitos:

1. **Contenido:** ¿Qué pasó?

2. **Proceso:** ¿Cómo lidiamos con la experiencia? ¿Qué estrategias de resolución del problema se desarrollaron y con qué resultados? ¿Cómo es que el resultado afectó, si acaso, las nuevas estrategias?

3. **Premisas:** Examen crítico de los supuestos, creencias y valores sobre la experiencia.

Luego, el desafío del capacitador es cómo llevar lo experimentado y sentido, por lo general a través de una metáfora, a la realidad organizacional y personal de los participantes.¹⁹

¹⁹ Las metáforas, al “construir puentes entre lo que sabemos y lo desconocido, de lo familiar a lo extraño ...nos ayudan a entender y a interactuar con fenómenos que de otra manera serían muy abstractos y muy complejos” Oberlechner y Mayer-Schoenberger (2002). Ratey (2002:5), por otra parte, indica que el cerebro trabaja por analogías o metáforas.

3. Por último, acompaña todo este proceso, una bitácora de aprendizaje. La utilización de la bitácora —como la de un barco— intenta registrar los hitos en el proceso de capacitación. Es un mecanismo que permite a los participantes reflexionar (con guía del docente) sobre qué está ocurriendo en cualquier momento dado, qué se aprendió, qué queda al final de cada día de capacitación, etc. Si bien el uso de un “diario” está bien documentado en la bibliografía anglosajona sobre gestión,²⁰ es importante notar que la costumbre de escribir diarios para reflejar emociones y registrar observaciones sobre nuestro comportamiento es poco común en América Latina, y por ende, la introducción de la bitácora de aprendizaje en un proceso de capacitación requiere una explicación que permita al participante saber por qué y para qué será utilizado y cómo engarza con los objetivos de la capacitación. También es necesario asignarle momentos específicos durante el proceso de capacitación para que los participantes hagan sus registros y espacios en los que puedan revisar sus entradas y reflexionar sobre ellas. Hecho de esta manera, es impresionante cuán útil este último elemento puede ser cuando es bien enmarcado dentro del curso para la reflexión y el aprendizaje.²¹

¿Cómo aportan estas tres experiencias al “desaprender” y al aprendizaje transformativo? Primero, proveen experiencias concretas que permiten tocar los tres ámbitos (cognitivo, emocional y corporal). Estas experiencias luego pueden ser sujeto de la reflexión en acción en el mismo proceso de capacitación bien sea en el ámbito grupal como individual. Segundo, las tres experiencias

²⁰ Véase Ramsey (2002) y la bibliografía ahí citada, entre otros.

²¹ Por ejemplo, en los cursos de liderazgo y gerencia social entre el 90 y 100% de los participantes utiliza su bitácora y sólo el 6% declara que le fue “poco útil” en su aprendizaje. Este es uno de los motivos por el cual el logro de “mayor autoconocimiento”—uno de los objetivos de aprendizaje del curso— es el objetivo mejor alcanzado en opinión de los participantes.

buscan revisar supuestos al hacerlos explícitos. Es decir, se cuestionan “mapas mentales”, acciones, comportamientos y, en el fondo, formas de ser. Por último, en ninguno de ellos se construye sobre la “información”—en el sentido tradicional—presentada por el capacitador sino, más bien, por una actividad del grupo o del mismo capacitador que luego sirve para examinar los marcos de referencia, hábitos y puntos de vista que se quieren revisar. Estos luego son enmarcados dentro de la “lectura” pertinente.

Reitero que lo anterior es sólo ilustrativo para proveer algunas pistas y también para corroborar que no sólo escribimos desde la teoría sino desde nuestra práctica y nuestra reflexión sobre ella. Demás está decir, que también utilizamos casos, simulaciones y socio dramas, entre otros, pero al estar estas metodologías mejor documentadas, en esta oportunidad, no nos detenemos a analizarlas. Lo que sí destacamos, sin embargo, es que estas metodologías también están intentando hacer un tránsito de lo informacional a lo transformacional y que, por lo menos implícitamente, traen y tienen el potencial de desarrollar lo que hemos denominado un enfoque holístico hacia la capacitación.

Una consideración final es, qué implicaciones tienen estos enfoques sobre la práctica docente. Al haber sido formados en un modelo informacional, tendemos a reproducirlo en nuestra enseñanza y llega a ser nuestra “forma de hacer las cosas.” Cambiar hacia un modelo más en línea con lo transformacional, construir sobre el aprendizaje de segundo y tercer ciclo y explicitar el desaprender implica modificar nuestra pedagogía. Esto en sí mismo permite poner en práctica lo anotado. Entre otros, sacarnos de nuestra zona de confort al revisar nuestros propios paradigmas y, de acuerdo al diagrama 4, revisar lo que hacemos, lo que pensamos y cómo somos como docentes. Como capacitadores profesionales, ¡qué mejor manera de aprender al enseñar y modelar ante los participantes!

6. REFLEXIONES Y POSTULADOS FINALES

A la luz de lo anterior, la propuesta de este trabajo es que en la capacitación en gerencia social —y en liderazgo— es necesario transitar de un modelo de enseñanza informacional hacia uno más bien transformacional para lograr aprendizajes significativos y ayudar a los capacitandos a encontrar nuevas formas de ser, pensar y actuar. ¿Por qué? Porque el ejercicio del liderazgo propuesto, al revisar los paradigmas clásicos sobre el tema e ingresar al ámbito de la incertidumbre como manera de generar progreso, requiere de una estrategia de aprendizaje (personal y grupal) de corte transformativo. Asimismo, en el caso de la gerencia social, si es que se busca formar gerentes comprometidos con los valores del INDES y que sean agentes de cambio, requerirán de estrategias de aprendizaje transformativo que logren desarrollar los cinco marcos de referencia mentales planteados por Mintzberg.

Para lograr lo que propongo, aprendices (tanto como docentes) deberán revisar no sólo lo que hacen, sino cómo piensan y quiénes son. El proceso no sólo es cognitivo, también es emocional y corporal. Planteamos un enfoque holístico que trabaje en los tres campos y que en cada uno de ellos el concepto de desaprender es útil como idea fuerza. Adicionalmente, sugerimos una serie de enfoques, como es el aprendizaje de primer, segundo y tercer ciclo, la revisión de paradigmas, entre otros.

En el espíritu ecléctico de este trabajo y solicitando al lector armarse de un enfoque de pensamiento paradójico, donde pueden coexistir dos o más verdades, a continuación sintetizamos las principales propuestas del texto. Lo hacemos tanto en un esfuerzo de recapitulación como de provocación.

Postulamos que:

- ❖ Hay que desaprender para aprender. Esto no significa que son procesos separados, sino más bien simultáneos. En la medida que uno aprende está desaprendiendo. Desaprender

significa “dejar ir” ciertos conocimientos, supuestos, destrezas, modos de pensar, entre otros, para permitir que nuevos marcos mentales y destrezas puedan aflorar y desarrollarse. Proponemos hacer del proceso de desaprender algo explícito. Argumentamos que es con el “desaprendizaje” que se construye lo demás, es decir las propuestas que siguen.

- ❖ Mudarse del paradigma informacional (en el que la mayor parte de nosotros hemos sido socializados debido a nuestras anteriores experiencias educativas) al paradigma transformacional por una parte y transitar de un pensamiento de una vuelta a un enfoque de doble vuelta, debiera estar en el centro de la capacitación en gerencia social y de liderazgo.
- ❖ Aprender no es adquirir información ni tampoco conocimiento.
- ❖ Aprender es un proceso, no un producto. Por tanto, la buena enseñanza está en el proceso.
- ❖ Un primer paso de ese proceso es revisar lo que el aprendiz ya sabe. Siguiendo a Ausubel (1968, citado en Schulman, 1999): “El factor más importante influyendo en el aprendizaje es lo que el aprendiz ya sabe.” Por ende: “Averigüe esto y enséñele en consecuencia.”
- ❖ El aprendizaje no está sólo en el hacer, si no en la reflexión crítica sobre lo que se ha hecho.
- ❖ Para aprender hay que salir de nuestra zona de confort. Por ende, el “desequilibrio” y la tensión creativa son necesarios y útiles en todo proceso de aprendizaje profundo que requiere revisar maneras de hacer, pensar y ser.
- ❖ El aprendizaje no es sólo una actividad cognitiva. Al contrario, lo cognitivo descansa sobre lo emotivo y lo corporal. Entonces, incorporar lo emotivo y corporal a nuestra capacitación es vital para lograr mayor impacto al trabajar en los tres dominios.

- ❖ Por todo lo anterior, la curiosidad y la humildad son requisitos imprescindibles para aprender tanto para aprendices como para docentes. Sin ellas no podríamos explorar nuevos territorios ni aceptar que no sabemos y que debemos desaprender para aprender.
- ❖ Entonces, probablemente no haya nada más estimulante para los que nos interesa el cómo tanto como el qué enseñar, que vivirlo sesión tras sesión de capacitación.

Anexo 1

Diez reglas para docentes que quieren educar a gerentes de verdad:

1. *No los atiborre de información.*
2. *No los sature con información.*
3. *No los embuta con información.*
4. *Planifique una hora extra por cada sesión pero no les diga a los docentes hasta que lleguen, de modo que tengan más tiempo para abrir la discusión a los participantes.*
5. *Predique menos. Los participantes tienen que aprender tanto de sí mismos como de los docentes. (De lo que se trata es qué aprenden ellos, no que les enseña usted.)*
6. *Deje que los participantes exploren los temas de acuerdo con sus intereses.*
7. *Sea flexible. Permita que una buena discusión continúe. Si es necesario, corte el material que hay que “cubrir.”*
8. *Escuche.*
9. *Escuche y escuche.*
10. *Reflexione y aprenda.*

Fuente: Adaptado de Henry Mintzberg, “Third Generation Management Development,” *Training and Development* (March 2004). Traducido por Michelle Farrell y Manuel E. Contreras

BIBLIOGRAFÍA

Abram, David (1997).

The Spell of the Sensuous. Perception and Language in a more-than-human world, Vintage Books, New York.

Argyris, C. (1997).

"Learning and Teaching: A Theory of Acting Perspective." *Journal of Management Education*, Vol. 21, No. 1, pp. 9-26.

Atherton, J.S. (2003).

Doceo: Learning as Loss 1. http://www.doceo.co.uk/original/learnloss_1.htm. Consultado el 7 de febrero de 2005.

_____ (1999).

"Resistance to Learning: a discussion based on participants in in-service professional training programmes", *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 51, No. 1.

Bickford, Deborah y Van Vleck, James (1997).

"Reflexions on Artful Teaching", *Journal of Management Education*, vol. 21, No. 4, noviembre.

Bligh, D.A. (2000).

What's the use of lectures?, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Bolivar, Antonio (2000).

Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesas y realidades, Aula Abierta, Madrid.

Carreras, Carlos (2003).

Aprender a formar. Educación y procesos formativos, Paidós, Barcelona.

Claxton, Guy (2001).

Aprender. El reto del aprendizaje continuo, Paidós, Barcelona.

Cornella, Alfons (2000).

"Aprender y desaprender. Los factores de éxito en Internet".
Obtenido de <http://www.infomana.com/>

Cottín, Adrián G. (2001).

"Desaprender primero." <http://www.utp.ac.pa/articulos/desaprender.html> Consultado el 26 de febrero de 2004.

Coutu, Dienes (2002).

"The Anxiety of Learning." Entrevista a Edgar Schein, *Harvard Business Review*, marzo.

Currie, Graeme y Knights, David. (2003).

"Reflecting on a Critical Pedagogy in MBA Education", en *Management Learning*, vol. 34 (1).

Dirkx, John M. (2001).

"The Power of Feelings: Emotion, Imagination and the Construction of Meaning in Adult Learning", en Sharan B. Merriam (ed.) *The New Update on Adult Learning Theory*, Jossey-Bass, San Francisco.

Doolittle, P.E. (1999).

"Constructivism and Online Education." Disponible en <http://edpsychserver.ed.vt.edu/workshops/tohe1999/tohe2.html>
Consultado el 5 de febrero de 2005.

Duart, José M. y Albert Sangrá (comps.) (2000).

Aprender en la virtualidad. Ediciones de la Universitat Obrera de Catalunya, GEDISA, Barcelona.

Drucker, P. (2002).

Escritos fundamentales. Tomo 2 El management, Sudamericana, Buenos Aires.

Echeverría, Rafael (2002).

Ontología del lenguaje, 6ta ed., Océano, Santiago de Chile.

Freire, Pablo (1970/2000).

Pedagogía del oprimido, Quincuagésima tercera edición, Siglo XXI, México D.F.

Freire, Pablo (1999).

"Enseñar no es transferir conocimiento." En *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*, 3ra edición, Siglo XXI, México D.F.

Goleman (1995).

Emotional Intelligence, Bantam Books, New York.

Gosling, J. and H. Mintzberg (2002).

"The Five Minds of a Manager", en *Harvard Business Review*, november.

(2004).

"The Education of Practicing Managers", *MIT Sloan Management Review*. Summer.

Hargrove, Robert (2003).

Masterful Coaching. Revised Edition. Jossey Bass/Pfeifer, San Francisco.

Heifetz, Ronald A. (1977).

Liderazgo sin respuestas fáciles: Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles, Paidós, Barcelona.

Heifetz, Ronald y Marty Linsky (2003).

Liderazgo sin límites. Manual de supervivencia para managers, Paidós, Barcelona.

Heron, J. (1999).

The Complete Facilitator's Handbook, Kogan Page, Londres.

Hill, Linda (2001).

"The Brain and Consciousness: Sources of Information for Understanding Adult Learning", en Sharan B. Merriam (ed.) *The New Update on Adult Learning Theory*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Kegan, Robert (1982).

The Evolving Self. Problems and Process in Human Development, Harvard University Press, Cambridge.

_____ **(1994).**

In Over Our Heads: The mental demands of everyday life, Harvard University Press, Cambridge.

Kegan, Robert (2000).

"What "Form" Transforms? A Constructive Development Approach to Transformative Learning", en Jack Mezirow and Associates, *Learning as Transformation. Critical Perspectives on Theory in Progress*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Kofman, F. y Senge, P. (1993).

"Communities of Commitment: The Heart of Learning Organizations", en *Organizational Dynamics* (otoño).

Leamson, Robert (2000).

"Learning as Biological Brain Change", en *Change*, november/december, pp. 34-40.

Mezirow, Jack (2000).

“Learning to think like an adult”, en Jack Mezirow and Associates, *Learning as Transformation. Critical Perspectives on Theory in Progress*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Mintzberg, H. (2004).

“Third-Generation Management Development”, en *Training and Development*, march.

Mokate, Karen y Saavedra, José Jorge (2005).

“Gerencia social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales”, mimeo, INDES, Washington D.C.

Morin, Edgar (1999).

Los siete saberes necesarios para la educación del futuro, UNESCO, Paris.

Morin, Edgar; Ciurana, Emilio Roger y Motta, Raúl D. (2002).

Educación en la era planetaria, GEDISA, Barcelona.

Oberlechner, T. y V. Mayer-Schoenberger (2002).

“Through Their Own Words: Towards a New Understanding of Leadership Through Metaphors”, en Faculty Research Working Paper Series RWP02-043, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponible en http://ssrn.com/abstract_id=357542

Pagés, Anna (2000).

“Profesionalización en entornos virtuales integrados”, en Duart, José M. y Albert Sangrà (comps.) *Aprender en la virtualidad*, Ediciones de la Universitat Oberta de Catalunya, GEDISA, Barcelona.

Palmer, Parker J. (1998).

The Courage to Teach, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Parks, Sharon D. (1997).

"The Art of Learning Leadership", en Un informe para la Lilly Endowment, manuscrito, Havard University.

Perriton, Linda y Reynolds, Michael (2004).

"Critical Management Education. From Pedagogy of Possibility to Pedagogy of Refusal", en *Management Learning*, vol. 35 (1).

Ramsey, Jean V. (2002).

"Learning journals and learning communities", en *Journal of Management Education*, vol. 26, No. 4.

Ratey, John (2002).

A User's Guide to the Brain. Perception, Attention and the Four Theaters of the Brain, Vintage Books, New York.

Reynolds, Michael (1999).

"Grasping the Nettle: Possibilities and Pitfalls of a Critical Management Pedagogy", en *British Journal of Management*, vol. 9.

Salinas, Carlos (2002).

"Aprender y desaprender. Técnicas de Estudio para gente mayor." <http://usuarios.iponet.es/ddt/desaprender.htm>
Consultado el 26 de febrero de 2004.

Schon, Donald A. (1983).

The Reflective Practioner. How Professionals Think in Action, Basic Books, sin lugar.

Schulman, Lee (2000).

Making Differences: A Table of Learning. http://www.carnegiefoundation.org/elibrary/docs/printable/making_differences.htm

(1999).

“Taking Learning Seriously”, en *Change* (julio/agosto).

Stigler, J.W. y Hiebert, J. (1999).

The Teaching Gap: Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom, Free Press, New York.

Taylor, K.; Marienau, C. y Fiddler, M. (2000).

Developing Adult Learners. Strategies for Teachers and Trainers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Weisinger, Hendrie (1998).

Emotional Intelligence at Work, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

ACERCA DE LOS AUTORES

Manuel E. Contreras

Boliviano. Actualmente trabaja como especialista social —docente en el INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington. D.C y coordinador académico del Programa Nacional del INDES en Guatemala. Anteriormente, se desempeñó como director de Maestrías para el desarrollo de la Universidad Católica Boliviana; director de la unidad de análisis de políticas sociales dependiente del Ministerio de Planificación en Bolivia; y subdirector del Fondo de Inversión Social. Tiene publicaciones sobre historia económica, políticas sociales y educación, tanto dentro como fuera de Bolivia. Cuenta con un doctorado de la Universidad de Columbia, una maestría del London School of Economics y una licenciatura de la Universidad de Nottingham, Inglaterra. Comunicaciones con el autor: manuelco@iadb.org

Francisco Mezones

Venezolano. Master en administración, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Magíster en ciencia política, Universidad Simón Bolívar. Se especializa en temas de gerencia pública e instrumentos y herramientas de gerencia social. Ha desempeñado cargos de alto nivel gerencial en el área de control público: Contralor del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) en el lapso 1996-2001, y Contralor General del Estado Bolívar en el período 1987-1994. Docente en varias universidades en Venezuela. Consultor de gobernaciones de Estado y alcaldías en Venezuela, para el diseño e implementación de sistemas de fortalecimiento gerencial. Actualmente es docente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala. Comunicaciones con el autor: fmezones@inapgt.com

Javier Moro

Argentino. Maestro en gobiernos y asuntos públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Licenciado en ciencias antropológicas, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del comité editorial de Litorales. *Teoría, método y técnica en geografía y otras ciencias sociales*, revista electrónica del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. En la gestión pública ocupó cargos de asesor en áreas sociales y de coordinación de distintos programas. Ha sido consultor de organismos multilaterales. Publicaciones en revistas académicas y capítulos de libros sobre temas vinculados a la gestión social, infancia, género y ciudadanía. Profesor de universidades nacionales a nivel de grado y de posgrado en antropología, metodología, políticas sociales y políticas públicas. Actualmente es consultor-docente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala. Comunicaciones con el autor: jmoro@inapgt.com

Fabián Repetto

Argentino. Doctor de investigación en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos de América. Maestro en gobiernos y asuntos públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Maestro en administración pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en ciencia política, Universidad de Buenos Aires. En su gestión pública, ocupó el cargo de subcoordinador del sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). En su gestión académica, fue secretario académico de la maestría en administración y políticas

públicas, Universidad de San Andrés. Secretario de posgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina, y director de SOCIALIS. Revista Latinoamericana de política social. Ha publicado más de 30 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Ha sido también consultor de organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO y CEPAL. Actualmente es coordinador residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala. Comunicaciones con el autor: frepetto@inapgt.com

Miguel Vera

Boliviano. Master en economía del programa ILADES/Georgetown University (Santiago, Chile). Licenciado en economía en la Universidad Católica Boliviana. Especialización en estadística aplicada en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Docente en la maestría de desarrollo humano del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Social CIDES y en el departamento de economía de la Universidad Católica Boliviana. Subdirector de política social en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Coordinador del Programa de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Consultor en financiamiento de la educación primaria. Publicaciones en el área de economía de la educación. Desde noviembre de 2003, es docente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en Guatemala. Comunicaciones con el autor: mvera@inapgt.com

La presente publicación se termino de imprimir en los talleres de MAGNA TERRA EDITORES (5ta. avenida 4-75 zona 2) en marzo de 2005. El tiro sobre bond 80 gramos es de 1500 ejemplares.