

# Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social

Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social

Mediante la publicación de este conjunto de tres (3) estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social, el Programa INDES-Guatemala cumple, por un lado, con un mandato institucional establecido en la Cooperación Técnica, y, por otro lado, desea contribuir con este aporte a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales en el país y en la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

En términos generales, los estudios aquí presentados se focalizan en el desarrollo y la operación de prácticas de gestión y evaluación orientadas a la promoción del desarrollo social, en el marco de organizaciones y programas sociales en Guatemala. Son casos de investigación a partir de los cuales es posible construir múltiples casos de enseñanza.

El primer caso, realizado por Mezones y Parrilla, se centra en el análisis de una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios a través de los cuales los pobladores se organizan, definen prioridades, planifican y ejecutan proyectos de inversión social.

El segundo caso, realizado por Moro, se centra en el análisis de una práctica de transversalización de una política como es la educación bilingüe e intercultural, en el sub sistema educativo de gestión estatal.

Vera, por último, analiza una práctica escasamente indagada en la investigación sobre gerencia social: la práctica de uso (o no) de información generada en el marco de procesos de monitoreo y evaluación.

Al mismo tiempo que aportar a mejorar las labores de formación en gerencia social estos estudios tienen por objetivo mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales. Los análisis efectuados de las tres situaciones, dan muestra de la complejidad de los procesos gerenciales dejando en evidencia el contexto dentro del cual deben actuar los gerentes sociales. De esta manera, procuran extraer, en lo posible, aprendizajes aplicables a su labor.

Complementan el libro, la introducción, realizada por Di Virgilio y la “Guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” de Barzelay y Cortázar.

ISBN 99922-776-1-0



9 789992 277614



Francisco Mezones  
(autor y editor)

con:  
Javier Moro  
Miguel Vera  
Ekaterina Parrilla

## PREFACIO

Con especial agrado presento esta publicación que recoge el producto de investigaciones de los docentes del Programa INDES-Guatemala, transformadas en estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social. En el INDES propiciamos este tipo de investigación aplicada, conscientes como estamos de que la escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, de las cuales somos pioneros, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región.

Los estudios de caso que recoge esta compilación editada por el Programa INDES-Guatemala, fueron elaborados a partir de experiencias guatemaltecas relevantes para la gerencia social y, creemos, con posibilidad de reconocer prácticas relevantes para otros países de la región. Con su publicación pretendemos contribuir al fortalecimiento de los esfuerzos de formación que desarrollan universidades y centros de capacitación, tanto en el país de origen de las experiencias, Guatemala, como en los demás países de la región; complementariamente, a que los gerentes sociales comprendan mejor, tanto el complejo contexto sociopolítico y organizativo en el cual deben actuar, como los procesos gerenciales en que están involucrados, extrayendo aprendizajes aplicables a su labor.

Quiero expresar mis felicitaciones al equipo de docentes del INDES en Guatemala por este aporte y agradecer a las instituciones y personas que mediante sus contribuciones hicieron posible su elaboración; al Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega quien ha proporcionado el financiamiento para el Programa y al Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, institución coejecutora del Programa. A todas aquellas instituciones gubernamentales y no gubernamentales de Guatemala que aportaron información y permitieron que los docentes analizaran las experiencias; a todas las personas que accedieron ser entrevistados y aportar sus visiones sobre los hechos relatados.

*Nora Rey de Marulanda*  
*Directora del INDES*



## PRESENTACIÓN

Mediante la publicación de este conjunto de tres (3) estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social, el Programa INDES-Guatemala cumple, por un lado, con un mandato institucional establecido en la Cooperación Técnica, y, por otro lado, desea contribuir con este aporte a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales en el país y en la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales. De manera particular, los estudios que acá presentamos están dirigidos a fortalecer los esfuerzos de capacitación que desarrollarán las universidades y centros de capacitación en Guatemala, desafiados con la sostenibilidad de la capacitación en gerencia social realizada por el Programa.

Los estudios de caso que contiene la presente publicación fueron contruidos a partir de la "Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social", elaborada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar quienes proponen un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social; la misma forma parte de esta publicación como Capítulo IV. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

El libro está constituido por ambos insumos, casos y guía, además de una sección introductoria y pretende abonar a la investigación y a la formación en gerencia social, en la medida en que provee herramientas metodológicas para su indagación y resultados concretos de investigación en ese campo de conocimiento que aspiran ser utilizados en actividades de capacitación y formación en gerencia social. A tal fin, los programas son desglosados, indagados y escudriñados para echar luz sobre las actividades, rutinas y decisiones que se integran en procesos más amplios y complejos de gestión y/o evaluación de programas y políticas.

En términos generales, los estudios aquí presentados se focalizan en el desarrollo y la operación de prácticas de gestión y evaluación orientadas a la promoción del desarrollo social, en el marco de organizaciones y programas sociales en Guatemala. Son casos de investigación a partir de los cuales es posible construir múltiples casos de enseñanza.

En la sección Introductoria, Di Virgilio nos induce en los elementos conceptuales de las prácticas gerenciales y cómo, a partir de su estudio, se genera conocimientos sistematicos que permiten comprender, no sólo la

operación en sí de las prácticas, sino una cultura, unas actitudes, un saber ser y hacer en los que se inscribe la gestión motivo de estudio de los investigadores. Rescata Di Virgilio el propósito de este tipo de investigaciones, en la producción de información que permita repensar los problemas que emergen en la gestión y en la evaluación de políticas y programas, y su utilidad como insumo para el desarrollo de otras políticas y otros programas. Desde esta perspectiva, Di Virgilio identifica como cada estudio en particular contribuye a la comprensión de los procesos organizativos, sociales, políticos y técnicos que condicionan la gestión y la evaluación de programas y políticas y cómo, a partir del conocimiento generado, contribuye al desarrollo de competencias de gerencia social.

El primer caso, realizado por Mezones y Parrilla, se centra en el análisis de una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios a través de los cuales los pobladores se organizan, definen prioridades, planifican y ejecutan proyectos de inversión social. Dicha práctica se inscribe en el marco de la experiencia del Programa DECOPAZ - Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz. Estudiar dicha experiencia resulta relevante porque permite comprender un tipo específico de práctica gerencial: las prácticas participativas de gestión de proyectos de inversión social. Los autores estudian dicha experiencia como un medio para comprender por qué determinadas prácticas de gestión participativas pueden verse seriamente debilitadas cuando no se adecúan a las características de la población y del entorno en el cual se pretenden desarrollar. De este modo, el caso no se agota en la singularidad de la experiencia de DECOPAZ, sino que ofrece un estudio del proceso de desarrollo de la práctica de gestión participativa de proyectos, buscando mostrar cómo las prácticas de participación social en comunidades de base pueden (o no) lograr viabilidad.

El segundo caso, realizado por Moro, se centra en el análisis de una práctica de transversalización de una política como es la educación bilingüe e intercultural, en el sub sistema educativo de gestión estatal. El autor se pregunta cómo los arreglos institucionales contribuyen (o no) a transversalizar con efectividad determinados lineamientos de política pública y a través de qué instrumentos es posible instalar dichos contenidos. Para ello estudia la experiencia desarrollada en relación a la educación bilingüe e intercultural en Guatemala. La experiencia es importante en la medida en que permite comprender el funcionamiento de las prácticas de transversalización de lineamientos, contenidos, objetivos y metodologías específicas en el Estado. A través del estudio de la experiencia, Moro logra mostrar por qué determinadas prácticas de transversalización en el marco de las que "se deciden intervenciones y se destinan recursos", no se agotan en procedimientos técnico-administrativos sino antes bien constituyen procesos "de carácter eminentemente político, donde suelen intervenir una multiplicidad de actores

con intereses, perspectivas y capacidades diferentes”. Asimismo, logra mostrar cómo su incorporación a la agenda de gobierno no garantiza una voluntad política permanente para impulsarlas, ni una coalición de actores permanente capaz de llevarlas a cabo. La implantación de contenidos transversales de política “es un proceso dinámico que abarca una sucesión de decisiones de distintos niveles y alcances, en ámbitos de conflicto con relaciones de fuerza cambiantes”.

Vera, por último, analiza una práctica escasamente indagada en la investigación sobre gerencia social: la práctica de uso (o no) de información generada en el marco de procesos de monitoreo y evaluación. El autor se interroga sobre los factores que inciden en el uso, a nivel gerencial, de la información generada a través del monitoreo y la evaluación de programas y políticas. Para responder a su pregunta, Vera analiza la experiencia de un programa educativo guatemalteco: El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). El PRONADE resulta una experiencia idónea para avanzar en el desarrollo del interrogante planteado en la medida en que “cuenta con una serie de datos, informes y evaluaciones rigurosas, muchas de ellas conocidas a nivel internacional [...] y es un programa que pervivió durante varias gestiones de gobierno [que] fue cambiando su forma de implementación sin quedar claro cuál puede haber sido el peso de la información en dicho cambio”.

Al mismo tiempo que aportar a mejorar las labores de formación en gerencia social estos estudios tienen por objetivo mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales. Los análisis efectuados de las tres situaciones, dan muestra de la complejidad de los procesos gerenciales dejando en evidencia el contexto dentro del cual deben actuar los gerentes sociales. De esta manera, procuran extraer, en lo posible, aprendizajes aplicables a su labor.

Nuestra aspiración es que estos estudios resulten de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de Guatemala y de la región como para los investigadores y docentes interesados en la gerencia social.

Francisco Mezones  
Coordinador Residente  
Programa INDES-Guatemala



# INTRODUCCIÓN

## LOS ESTUDIOS DE CASO COMO ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN ORIENTADA A LA DOCENCIA

*María Mercedes Di Virgilio*

Este libro reúne los estudios de caso desarrollados por docentes del Programa INDES Guatemala, Francisco Mezones (con la colaboración de Ekaterina Parrilla), Javier Moro y Miguel Vera quienes, a través de la metodología propuesta por Barzelay y Cortazar incluida como anexo en este volumen, avanzan en el análisis de experiencias desarrolladas en Guatemala, a las que se acercaron en el marco de su inserción en el Programa INDES-Guatemala. Por su parte, Barzelay y Cortazar aportan la guía metodológica para el estudio de prácticas gerenciales en el sector social, realizada por iniciativa del INDES en Washington.

A través de ambos insumos - *casos y guía* --, el libro pretende abonar a la investigación y a la formación en gerencia social, en la medida en que provee herramientas metodológicas para su indagación y resultados concretos de investigación en ese campo de conocimiento, que aspiran ser utilizados en actividades de capacitación y formación en gerencia social.

A tal fin, los programas son desglosados, indagados y escudriñados para  *echar luz* sobre las actividades, rutinas y decisiones que se integran en procesos más amplios y complejos de gestión y/o evaluación de programas y políticas.

Cabe aclarar que las experiencias que sirven de base al desarrollo de los estudios de caso que aquí se presentan, interesan, no tanto por su valor intrínseco, sino porque permiten comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales. De este modo, los programas seleccionados operan como "excusa" para estudiar prácticas gerenciales de gestión y de evaluación.

En este marco, el camino seguido por los autores es el de los estudios de caso instrumentales, en los cuales el análisis de una experiencia singular tiene sentido en la medida en que permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Stake, 1995:3)<sup>1</sup>. Si bien, un  *estudio de caso instrumental* va más allá del valor intrínseco de la experiencia, requiere del análisis de la misma para generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo

---

<sup>1</sup> Citado en Barzelay y Cortazar , en este volumen.

sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular es un medio o instrumento para contribuir al desarrollo del campo de la gerencia social (Barzely y Cortazar, en este volumen).

### **¿CUÁLES SON LAS PROBLEMÁTICAS, DEL CAMPO DE LA GERENCIA SOCIAL, QUE SE ABORDAN EN LOS ESTUDIOS DE CASO?**

En términos generales, los estudios aquí presentados se focalizan en el desarrollo y la operación de prácticas de gestión y evaluación orientadas a la promoción del desarrollo social (Mokate y Saavedra, 2005:2), en el marco de organizaciones y programas sociales en Guatemala.

El trabajo de Mezones y Parrilla (en este volumen) se centra en el análisis de una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios a través de los cuales los pobladores se organizan, definen prioridades, planifican y ejecutan proyectos de inversión social. Dicha práctica se inscribe en el marco de la experiencia del Programa DECOPAZ - Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz. Estudiar dicha experiencia resulta relevante porque permite comprender un tipo específico de práctica gerencial: las prácticas participativas de gestión de proyectos de inversión social. Los autores estudian dicha experiencia como un medio para comprender por qué determinadas prácticas de gestión participativas pueden verse seriamente debilitadas cuando no se adecuan a las características de la población y del entorno en el cual se pretenden desarrollar. De este modo, el caso no se agota en la singularidad de la experiencia de DECOPAZ, sino que ofrece un estudio del proceso de desarrollo de la práctica de gestión participativa de proyectos, buscando mostrar cómo las prácticas de participación social en comunidades de base pueden (o no) lograr viabilidad.

Moro (en este volumen), por su parte, se centra en el análisis de una práctica de transversalización de una política como es la educación bilingüe e intercultural, en el sub sistema educativo de gestión estatal. El autor se pregunta cómo los arreglos institucionales contribuyen (o no) a transversalizar con efectividad determinados lineamientos de política pública y a través de qué instrumentos es posible *instalar* dichos contenidos. Para ello estudia la experiencia desarrollada en relación a la educación bilingüe e intercultural en Guatemala. La experiencia es importante en la medida en que permite comprender el funcionamiento de las prácticas de transversalización de lineamientos, contenidos, objetivos y metodologías específicas en el Estado. A través del estudio de la experiencia, Moro logra mostrar por qué determinadas prácticas de transversalización en el marco de las que “se deciden intervenciones y se destinan recursos”, no se agotan en procedimientos técnico-administrativos sino antes bien constituyen procesos “de carácter eminentemente político, donde suelen intervenir una multiplicidad de actores con intereses, perspectivas y capacidades diferentes”. Asimismo, logra mostrar

cómo su incorporación a la agenda de gobierno no garantiza una voluntad política permanente para impulsarlas, ni una coalición de actores permanente capaz de llevarlas a cabo. La implantación de contenidos transversales de política “es un proceso dinámico que abarca una sucesión de decisiones de distintos niveles y alcances, en ámbitos de conflicto con relaciones de fuerza cambiantes” (Moro, en este volumen).

Vera (en este volumen), por último, analiza una práctica escasamente indagada en la investigación sobre gerencia social: la práctica de uso (o no) de información generada en el marco de procesos de monitoreo y evaluación. El autor se interroga sobre los factores que inciden en el uso, a nivel gerencial, de la información generada a través del monitoreo y la evaluación de programas y políticas. Para responder a su pregunta, Vera analiza la experiencia de un programa educativo guatemalteco: El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). El PRONADE resulta una experiencia idónea para avanzar en el desarrollo del interrogante planteado en la medida en que “cuenta con una serie de datos, informes y evaluaciones rigurosas, muchas de ellas conocidas a nivel internacional [...] y es un programa que pervivió durante varias gestiones de gobierno [que] fue cambiando su forma de implementación sin quedar claro cuál puede haber sido el peso de la información en dicho cambio” (Vera, en este volumen).

Las prácticas gerenciales analizadas en el marco de los estudios de caso constituyen *prácticas de referencia* de la gerencia social; es decir, *situaciones* (Perreneaud, 1994) con las cuales los gerentes sociales se involucran a diario y en el marco de las cuales movilizan (o deben movilizar) competencias, conocimientos y saberes específicos.

Es posible pensar que en el contexto de las *prácticas de referencia*, que se analizan en los estudios de caso, los gerentes sociales ensayan métodos específicos para dar respuesta a situaciones problemáticas y/o para generar resultados valiosos. De este modo, generar conocimientos sistemáticos sobre cómo se desarrollan y operan las prácticas de gestión permite comprender, no sólo la operación en sí, sino una cultura, un habitus, unas actitudes, un saber ser y hacer en los que se inscribe dicha práctica de gestión. Estas *prácticas de referencia* permiten, también, comprender y reflexionar sobre los cursos de acción y de decisión seguidos por los actores involucrados en su desarrollo (entre ellos los propios gerentes), entender sus fracasos, anticipar otros cursos de acción posibles, etc. Es decir, permiten vincular esquemas de acción y decisión, competencias que se ponen en juego y problemas que se intentan resolver (se resuelvan efectivamente o no).

La identificación y el análisis de las situaciones o prácticas sociales de referencia de la gerencia social, resultan un aspecto crítico de la capacitación

del gerente en la medida en que “ellas mismas son constitutivas del proceso de generación de las competencias. Es en relación a ellas, con sus contenidos, contextos y desafíos determinados, que se constituyen las competencias” (Chiara y Di Virgilio, 2005); - más adelante se ampliará el tema de las competencias.

Interesa destacar que las prácticas gerenciales de referencia deben entenderse en términos de *procesos*; es decir, en tanto secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew; 1997,338)<sup>2</sup>.

#### **Box 1**

##### Investigación cualitativa y estudios de caso

La estrategia metodológica que aquí se propone para el desarrollo de estudios de casos es cualitativa - véase Barzelay y Cortázar en este volumen. La propuesta obedece a la necesidad de comprender las prácticas en estudio recuperando la visión de diferentes actores con el propósito dar cuenta del curso de los procesos gerenciales.

En este marco, los casos se orientan a reconstruir el desarrollo de prácticas gerenciales y sirven de base para, en un momento posterior y teniendo en cuenta la práctica analizada, establecer comparaciones y/o construir tipologías de los diferentes cursos de acción.

Interesa destacar que cada caso representa un contexto institucional específico - interactivamente construido -- en el que se desenvuelve la acción de los actores; así, los puntos de vista de los actores están influidos por la institución que orienta sus prácticas y percepciones.

En este marco, los actores involucrados en el desarrollo de una práctica gerencial con sus visiones construyen dicha práctica; qué actores se consideran como cruciales para esa construcción depende del contexto institucional en el que se desarrolla y del tipo de práctica de que se trate.

La entrevista narrativa constituye el punto de partida con base en el que reconstruir las prácticas gerenciales; la tarea del investigador es hacer que el informante - actor clave - cuente la historia del desarrollo de la práctica en cuestión como un relato coherente de todos los acontecimientos relevantes desde su principio hasta su final (Hermanns, 1995:183). De este modo, las características de la investigación cualitativa, en general, y los estudios de caso instrumentales, en particular, ofrecen algunas ventajas para el abordaje de las prácticas gerenciales; en la medida en que:

- Es flexible y puede incorporar una vez iniciada los cambios que necesariamente se introducen durante la implementación de la política;
- Permite respetar las peculiaridades de las diversas localidades y las diferencias en los contenidos específicos de las políticas y de los programas (Rossi y Wrigth, 1984:336).
- Debido a que en su implementación, las políticas son readaptadas, el enfoque cualitativo tiene la potencialidad de ser sensible a los cambios ocurridos en su implementación.

El carácter naturalista de la investigación cualitativa la hacen una herramienta valiosa de conocimiento y también de información para la toma de decisiones y la evaluación (Sautu, 2000)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Citado en Barzelay y Cortazar, 2004.

<sup>3</sup> Bajo ninguna circunstancia esto invalida los aportes que la investigación cuantitativa hace al análisis de las políticas públicas, en sus diferentes etapas y momentos lógicos. Muy por el contrario, en el campo de las políticas públicas resulta imprescindible contar con diagnósticos e información que de cuenta de las diferentes dimensiones de las políticas sociales. Una perspectiva no invalida la otra sino más bien deben ser vistas como abordajes complementarios en el estudio de un mismo fenómeno.

La metodología del estudio de caso permite captar la naturaleza procesual del desarrollo y operación de las prácticas gerenciales y estudiarlas holísticamente. El objetivo es captar la configuración de eventos que definen el proceso, el contexto dinámico en el cual tienen lugar y las relaciones entre eventos y contexto.

En este marco, los estudios de caso sobre prácticas gerenciales proveen un repertorio de:

- esquemas de pensamiento, de acción -- vinculados al diseño y al desarrollo de procesos gerenciales, al contexto con el cual interactúan y a las formas en las que se resuelven las interacciones entre los actores --,
- y de estructuras que permiten a los gerentes tratar con una familia de situaciones - *prácticas gerenciales de referencia* -- y de problemas, y confrontar/ adaptar sus propios esquemas y estructuras.

Dichos esquemas de pensamiento y acción movilizan los conocimientos declarativos y procedimentales de los gerentes, así como sus puestas en relación, inferencias, ajustes a una situación singular, en fin, "todas las operaciones de contextualización y de razonamientos sin las cuales un conocimiento no sería guía para la acción" (Perrenoud, 1994:8)<sup>4</sup>.

## LA FORMACIÓN PARA LA ACCIÓN

Las transformaciones sociales y, en particular, la situación social de América Latina plantean necesidades hasta el momento inéditas en materia de políticas sociales. En este sentido, la gerencia social aparece como un campo en el que es preciso acumular saberes y experiencias e incorporarlos al repertorio disponible de gestores, gerentes, administradores y académicos interesados en la gestión de programas y políticas sociales. Desarrollar líneas de intervención sobre la situación social, las desigualdades, la pobreza, las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social requiere de la puesta en práctica de un conjunto de habilidades que permitan dar respuesta a la necesidad de negociar acuerdos, generar consensos, resolver conflictos, comunicar eficazmente sus medidas, trabajar en equipo, evaluar resultados y anticipar problemas.

El desarrollo de estas habilidades supone la articulación de dimensiones cognitivas y actitudinales en la formación y la incorporación de contenidos, orientaciones bibliográficas y perspectivas metodológicas específicas. En el

---

<sup>4</sup> Interesa destacar que la propuesta que aquí se desarrolla no contempla la posibilidad de estandarizar operaciones y cursos de acción y/o decisión a poner en acto a la hora de intervenir. Antes bien, dicha imposibilidad constituye un atributo de la gestión social en la medida en que refiere al estilo que el propio gerente imprime a los procesos de gestión y/ o evaluación (Chiara y Di Virgilio, 2005).

campo de la gerencia social, el desarrollo de recursos que permitan esta efectiva articulación y se orienten a la práctica profesional constituye una tarea aún en desarrollo. Es posible pensar que la elaboración de estudios de casos instrumentales abonan a esta tarea en la medida en que permiten dar respuesta y se adecuan a las condiciones de formación y de aprendizaje de los gerentes (Contreras, 2005). A través del repertorio de prácticas gerenciales (y su desarrollo) que proveen los casos, los gerentes sociales se aproximan a problemas que aparecen en las situaciones concretas de la gestión social.

Es claro que los casos que aquí se presentan son casos de investigación, y no casos de enseñanza. Sin embargo, constituyen un insumo clave para el desarrollo de casos que efectivamente puedan emplearse en la enseñanza. Este tipo de recursos pedagógicos para constituirse efectivamente en herramienta útil debe cumplir las *funciones de disparadores y de promotores de la reflexión desde la acción* (Braslavsky y Acosta, 2004) recuperando problemas auténticos y situaciones reales vinculadas al ejercicio profesional. ¿Qué características tienen los casos que pueden emplearse en la enseñanza? Wassermann (1994:3) define los casos como “instrumentos educativos complejos que aparecen en la forma de narrativas. Un caso incluye información y datos (psicológicos, sociológicos, antropológicos, históricos, observacionales) así como material técnico. Los buenos casos se construyen en torno a problema [...] Las narrativas se estructuran usualmente a partir de problemas y personas de la vida real”. De este modo, con base en casos de investigación instrumentales es posible construir múltiples casos de enseñanza teniendo en cuenta el o los problemas que se desean recortar en la práctica docente<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva, los estudios llevados adelante por Mezones y Parrilla, Moro, y Vera (en este volumen) constituyen bases privilegiadas para el desarrollo de casos que pueden emplearse en la enseñanza. Por ejemplo, en el caso a cargo de Javier Moro, se puede observar cómo a partir de la narrativa sobre la institucionalización de la educación bilingüe e intercultural, se desarrollan los problemas básicos de los procesos de implementación y transversalización de políticas, identificar actores relevantes en el proceso, *nudos* y *claros* de decisión, etc.

Vera, por su parte, a partir de la inmersión en un caso concreto de

---

<sup>5</sup> La elaboración de casos de enseñanza con base en estudios de caso instrumentales supone analizar similitudes y diferencias entre contenidos que se pretende abordar en la instancia de formación y el problema que aborda el estudio de caso. Cuando existe correspondencia entre contenidos y problema, la elaboración del caso de enseñanza supone seleccionar aquellos elementos que se consideran relevantes para presentar una situación problemática controlada que facilite la situación de enseñanza aprendizaje. En este sentido, un caso de docencia supone siempre realizar un recorte de los elementos y rasgos de la realidad que de manera articulada permita identificar conflictos, actores relevantes, soluciones posibles, cursos de acción alternativos, etc.

desarrollo y funcionamiento de un sistema evaluación pone en evidencia las tensiones que atraviesan los procesos de producción de información en tanto insumo (o no) para la gestión: ¿En qué condiciones la información es un insumo efectivo para la gestión? ¿Cómo facilitar el diálogo entre conocimiento/ acción y política/ administración en los procesos de evaluación?

El trabajo de Mezones y Parrilla permite ensayar respuestas a preguntas sobre las condiciones que facilitan u obstaculizan el desarrollo de prácticas de gestión participativa de proyectos comunitarios en contextos de alta conflictividad social: ¿Cuáles son los supuestos que subyacen en el diseño de estas prácticas? ¿Cómo se articulan (o no) dichos supuestos con los contextos de implementación? ¿En qué medida los supuestos que orientan el diseño de la práctica se corresponden con las capacidades que los líderes y las sociedades locales poseen para involucrarse en su desarrollo?

Es precisamente, esta capacidad que tienen los estudios de casos instrumentales para dar cuenta de la complejidad de la realidad, al abrir la *caja negra* de los procesos gerenciales, lo que los constituye en insumos privilegiados para el desarrollo de casos de enseñanza.

Asimismo, contar con una batería amplia de casos instrumentales permite diseñar estrategias de formación que articulen los diferentes casos, adecuando su uso a las necesidades de formación en distintos contextos y diversos problemas de la gestión y la evaluación en el campo de la gerencia social.

De este modo, se desarrolla una batería de recursos para la formación en relación con un repertorio variado de situaciones profesionales - *prácticas gerenciales de referencia* - que pueden servir como guía para el desarrollo de saberes vinculados a la acción y el reconocimiento de patrones comunes de problemas y situaciones particulares, y que constituyen una *oportunidad* para transmitir competencias.

## **EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS COMO OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS DE GERENCIA SOCIAL**

El propósito de realizar investigaciones con base en estudios de caso en el marco de un programa de formación en gerencia (como, por ejemplo, el programa INDES Guatemala) es producir conocimientos que puedan ser transformados en orientaciones prácticas a partir de la reflexión crítica sobre la acción. Es decir, se trata de producir un tipo de información que permita sino resolver, al menos repensar, los problemas que emerjan en la gestión y en la evaluación y que sea insumo para el desarrollo de *otras* políticas y otros programas. En este marco, uno de los problemas centrales es cómo lograr que el conocimiento generado informe efectivamente las situaciones - *prácticas*

*gerenciales de referencia* - en las que se ven involucrados los gerentes en sus actividades cotidianas. Es decir, qué cuestiones debería atender una agenda de investigación orientada a informar la práctica.

Según Braslavsky y Acosta (2004:13), el concepto de competencia permite superar esa desarticulación, integrando teoría y capacidad de construcción de sentido en la acción. Las competencias pueden definirse como las *capacidades agregadas y complejas que poseen los gestores, de desempeñarse en los diferentes ámbitos que hacen a la vida profesional* (Braslavsky, 1994). La lógica subyacente a las competencias es la de saber actuar. "De acuerdo con Le Boterf (2000), actuar con competencia remite a un saber actuar de manera pertinente en un contexto particular, eligiendo y movilizando un equipamiento doble de recursos: recursos personales (conocimientos, saber hacer, cualidades, cultura, recursos emocionales) y recursos externos (banco de datos, redes documentales, redes de experiencia especializada, entre otras). Las competencias residen en el encadenamiento de un conjunto de esquemas operativos articulables para resolver un mismo problema y transferibles a la resolución de otros problemas. Son una disposición antes que una operación. Constituyen, además, un tejido fuertemente interconectado [...] toda estrategia para la formación de "una" de ellas implica incidir en la formación de otras" (Braslavky y Acosta, 2004:14).

Las competencias se refieren al conjunto de recursos personales que el gestor debe combinar y movilizar para manejar eficazmente sus *prácticas de referencia*. Los casos de Mezones y Parrilla, Moro, y Vera (en este volumen) dan cuenta de ese conjunto de recursos que los gerentes, en diferentes roles y contextos movilizan en el desarrollo de distintas situaciones profesionales. En ese marco, el conjunto de recursos que informa cada caso puede leerse como una yuxtaposición de recursos generales vinculados al campo de la gerencia social y específicos propios de la situación y del contexto profesional. De este modo, el desarrollo de estudios de caso orientados al análisis de políticas públicas, en general, y de políticas sociales, en particular, permite promover el fortalecimiento de las capacidades diagnósticas necesarias para la intervención, desarrollar una actitud capaz de conjugar objetivos y condiciones efectivas para alcanzarlos, conocer procesos de toma de decisiones y evaluar logros obtenidos (Pitman, 2004:6).

Desde esta perspectiva, el análisis de los procesos organizativos, sociales, políticos y técnicos que condicionan y dan forma a la gestión y a la evaluación de programas y políticas resulta una cuestión central para el desarrollo de competencias de gerencia social. El análisis de una política comprende no sólo la descripción de las intenciones y directrices de quienes las elaboran sino que debe abordar el análisis y la descripción de procesos complejos que actúan conjuntamente definiendo el curso de las mismas.

Siguiendo a Pitman (2004), es posible pensar que el análisis de los procesos organizativos, sociales, políticos y técnicos que condicionan la gestión y la evaluación de programas y políticas contribuye al desarrollo de competencias en tanto informa saberes teóricos provenientes de las ciencias sociales, brinda información “fáctica” acerca de los aspectos instrumentales de las líneas de intervención que se conocen y las interrelaciones entre estos últimos y los primeros para explicar e interpretar los hechos y comprenderlos en el amplio contexto social y cultural que les otorga sentido.

En este contexto, el análisis de las políticas públicas, en general, y de políticas sociales, en particular, se considerada indispensable en la formación en gerencia social, tanto para los académicos como para los gerentes. Para los primeros, “porque se considera que la indagación en contexto, la discusión y la reflexión en torno de políticas y programas específicos contribuyen a formar analistas educativos capaces de considerar diferentes procesos con originalidad, capacidad explicativa y sentido crítico, así como de realizar aportes sustantivos al desarrollo de la región en este campo. Para los segundos, porque encontrarán en el análisis de políticas específicas un espacio para desarrollar capacidades diagnósticas y prospectivas, y particularmente para tomar distancia de los procesos en los que se encuentran involucrados, estableciendo puntos de continuidad y ruptura con sus propias prácticas profesionales” (Pitman, 2004:7).

En líneas generales, analizar una política pública requiere poner en juego una serie de saberes y representaciones vinculados con concepciones acerca del Estado como dispositivo de regulación, de la sociedad y de las organizaciones involucradas en su desarrollo, con la historia, organización y estructura del sector de políticas del que se trate, con los actores que participan en él y sus modalidades de intervención, con las etapas y componentes de toda política, con las características de las macropolíticas regionales y con las condiciones políticas, sociales y culturales de inserción de las iniciativas estatales. Asimismo, esta competencia supone el conocimiento de herramientas teóricas y metodológicas adecuadas para el relevamiento y sistematización de información, la evaluación de proyectos y la construcción de escenarios prospectivos. Se apunta así a “la comprensión de las relaciones de sentido internas y externas de la política analizada: internas, en tanto se espera conocer las características de la política en sí misma, sus diferentes etapas (diseño, puesta en marcha, prospectiva), la vinculación de los actores participantes, las dimensiones pedagógicas y organizativas, su grado de consistencia interna, etc.; externas, por su articulación con las macropolíticas económicas, sociales y educativas regionales y locales, y con organismos y actores extraeducativos y/o pertenecientes a otros subsistemas” (Pitman, 2004: 7 ss).

A fin de comprender y explicar esos complejos procesos y recuperando los aportes que diferentes autores desde distintos enfoques hacen al campo del análisis de políticas (Elmore, 1996), es necesario tener en cuenta algunos problemas que resultan clave para orientar la formación hacia el desarrollo de competencias en el campo de gerencia social:

(1) Los contenidos de la política dependen de las relaciones y del cruce entre aspectos que se evidencian en los procesos decisorios que involucran a la compleja trama de actores, gubernamentales y de la sociedad civil, que intervienen en los procesos de implementación de políticas como así también en las sucesivas redefiniciones que se dan en el contexto de los *entramados de intereses* que ellos delinean.

Tal como lo muestran los casos aquí presentados, la definición y puesta en marcha de una política no se resuelve por una lógica racional-burocrática, sino que supone elección de alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad. Es, entonces, un fenómeno eminentemente político<sup>6</sup>.

En este sentido, resulta indispensable localizar las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política avance; los actores individuales y organizacionales cuya intervención en los diversos puntos de decisión se hace indispensable; identificar y sumar los puntos de decisión; identificar y sumar las aprobaciones (*claros*) que es indispensable que sucedan, y, por último, identificar los actores que pueden ser calificados de independientes y cuáles son dependientes de otros en los momentos de cooperación.

(2) Tal como lo expone Elmore (1996), básicamente el problema de la implementación radica *en la complejidad de la co-operación*. La ausencia de co-operación hace que no sucedan o sucedan fuera de tiempo acciones previamente aceptadas sin reparos. La complejidad de la acción conjunta deriva, en parte, de la multiplicidad de participantes y perspectivas que aparecen en la implementación que, sin cuestionar los objetivos iniciales de una política, los someten a un *proceso de especificación* tal que complejiza las mediaciones de esa relación causal expresada originalmente en la hipótesis de la política.

---

<sup>6</sup> El caso de DECOPAZ, presentado por Mezones y Parrilla en este volumen, da cuenta de las complejas relaciones que existen entre el diseño y la puesta en marcha de una estrategia programática. Moro, por su parte, expone con claridad las diferentes alternativas que se ensayan en los sucesivos intentos de transversalización de una política de educación bilingüe e intercultural. La investigación de Vera pone en evidencia la dimensión política de los procesos técnicos.

Se abre entonces una agenda de investigación relacionada con el abordaje de aquellas instancias que permiten caracterizar la complejidad de la acción conjunta: localizar a las distintas instancias gubernamentales comprometidas, determinar el tipo de relación que tienen con la política y/ o programa, su perspectiva y objetivos principales y detectar el sentido de la urgencia (Pressman y Wildavsky, 1998:179 ss).

Este mapeo de agentes, actitudes y acciones da cuenta de la presencia de un número significativo de actores divergentes en la decisión política más simple<sup>7</sup>.

(3) Estas cuestiones son relevantes para comprender los procesos de implementación, para entender cómo se constituye la *agenda*<sup>8</sup> en cada nivel del gobierno y con qué tiempos, y anticipar problemas sin considerar ortodoxamente y de modo unilateral los resultados.

Toda política que tenga pretensión de transformar la realidad y, aún más, si se propone hacerlo con consenso tiene que enfrentarse indefectiblemente a estos problemas. Es en este sentido que la implementación se considera como un proceso político de ensamblaje, es decir, un proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes decisores y de diferentes actores que son interdependientes entre sí; razón por la cual resulta imprescindible analizar los procesos de negociación, persuasión y mediación que tienen lugar durante el proceso de co-operación al que aludimos anteriormente (Bardach, 1977:37)<sup>9</sup>.

Estos procesos y comportamientos - como los denomina Elmore (1996:264) - ponen sobre el tapete otra de cuestión que resulta necesario abordar a través de la investigación en gerencia social: la cuestión de las tensiones y las restricciones que programas y políticas pueden encontrar durante el proceso de implementación.

(4) Por último, Elmore (1996) hace referencia a la necesidad de reconocer las circunstancias e iniciativas locales de implementación. La propuesta es analizar los procesos de implementación posicionándose desde el nivel local; este ejercicio modifica la perspectiva del analista y lo que se debe entender por éxito o fracaso de una política: frente a diferentes contextos

---

<sup>7</sup>El caso de Mezones y Parrilla es especialmente ilustrativo de esta problemática.

<sup>8</sup>El concepto de agenda de gobierno refiere al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes seleccionan y ordenan como objetos sobre los que deciden actuar o han considerado que tienen que actuar. Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político (Aguilar Villanueva(a), 1996:29 ss).

<sup>9</sup>Citado en Aguilar Villanueva(b), 1996:63.

locales no puede buscarse la uniformidad en la implementación de paquetes complejos de medidas. En este sentido, rescata los aportes de Lipsky (1976) quien elabora un enfoque teórico práctico *botton up* y que reivindica la posición crucial de los *burócratas del nivel de la calle* en el proceso de implementación. Maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados y “otros empleados públicos, que comparten situaciones similares de trabajo, los hemos llamado ‘*burócratas al nivel de la calle*’. En su trabajo interactúan directamente con ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones [...] muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policy makers en sus respectivas áreas de trabajo” (Lipsky, 1977:172)<sup>10</sup>. En este nivel se dan dinámicas y prácticas que rutinizan procedimientos, modifican objetivos, determinan prioridades que, la mayoría de la veces, tienen poco que ver con los programas de gobierno y que resulta necesario analizar de cara a mirar y comprender aspectos relativos al manejo y control de recursos, la circulación y el control de la información, etc. La transformación de los lineamientos de políticas y programas en su desarrollo constituye, de este modo, una característica intrínseca del proceso mismo de implementación que da cuenta de su carácter conflictivo y polisémico.

Estos cuatro conjuntos de problemas definen nudos en una agenda de investigación y de formación. Lograr un desarrollo articulado de dichas agendas, en clave de los nudos recorridos, parece ser una *cuestión* en el desarrollo de competencias para la gerencia social. Esa articulación supone facilitar la interrelación entre distintos tipos de saberes generados en momentos y contextos disímiles: los saberes académicos que se desarrollan fundamentalmente en la formación inicial; los saberes basados en la experiencia, que se desarrollan en el ejercicio de la profesión; las rutinas y guiones de acción, que constituyen el conjunto de esquemas tácitos que permiten una resolución rápida, casi automática, de distintas situaciones y han sido adquiridos a partir de experiencias regulares, y las teorías implícitas que se refieren más bien a un no saber que a un saber en tanto son implícitas y subyacen a las creencias y acciones de los gerentes (Porlan et al, 1997). Es en ese diálogo en donde se produce el conocimiento profesional y en donde la investigación en el campo de los programas y las políticas sociales cobra un sentido social trascendente.

Los casos de Mezones y Parrilla, Moro, Vera y la guía metodológica de Barzelay y Cortazar constituyen aportes claros en este camino. Su lectura cuidadosa y reflexiva permitirá a académicos y gestores de políticas y/o programas sociales encontrar herramientas metodológicas y conceptuales con relación a cuestiones críticas del campo de la gerencia social.

---

<sup>10</sup> Citado en Aguilar Villanueva(b), 1996:86.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA(a), L. (1996); "Estudio Introdutorio"; En Aguilar Villanueva, L. (Ed.); *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Angel Porrúa. México.

AGUILAR VILLANUEVA(b), L. (1996); "Estudio Introdutorio"; En Aguilar Villanueva, L. (Ed.); *La implementación de las políticas*. Miguel Angel Porrúa. México.

BARZELAY, M. y CORTÁZAR VELARDE, J. C. (2004); "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Mimeo. INDES, Washington D.C.

BRASLAVSKY, C., 1994, "Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y de la identidad nacional". En Filmus, D. (comp.), *¿Para qué sirve la escuela?*. Tesis Norma. Buenos Aires.

BRASLAVSKY, C. y ACOSTA, F. (2004); "Introducción. La formación para la gestión y la política educativa: conceptos clave y orientaciones para su enseñanza". En Tedesco, J. C. (Director); *Proyecto de actualización de formadores en gestión y política educativa*. IPE/ UNESCO. Buenos Aires.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M. (2005); "Enseñando un "saber" para un "hacer" reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales?". Paper presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 20 de Octubre.

CONTRERAS, M. (2005); "Aprender a desaprender: Apuntes en la búsqueda de un aprendizaje transformativo para la capacitación de gerentes sociales": En Repetto, F. (editor); *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES/ INAP/ Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID. Guatemala.

ELMORE, R. (1996); "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas". En Aguilar Villanueva, L. (Ed.); *La implementación de las políticas*. Miguel Angel Porrúa: México.

HERMANN, H. (1995); "Narratives interview". En Flick, U. et al (Eds); *Handbuch Qualitative Sozialforschung*. Psychologie Verlags Union. Munich.

LIPSKY, M (1976) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. New York.

MOKATE, K. y SAAVEDRA, J. J. (2005); "gerencia social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales". Mimeo. INDES, Washington D.C.

PERRENOUD, P. (1994); "Saberes de referencia, saberes práctico en la formación de los enseñantes: Una opción discutible". Faculté de psychologie e de sciences de l'éducation & Service de la recherche sociologique. Mimeo. Genève. Traducción de Gabriela Diker.

PITMAN, L. (2004); "El análisis situacional de la política educativa: competencia de gestión (APE)". En Tedesco, J. C. (Director); *Proyecto de actualización de formadores en gestión y política educativa. IPE/ UNESCO*. Buenos Aires.

PORLAN ARIZA, R., RIVERO GARCIA, A. y MARTIN DEL POZO, R. (1997); "Conocimiento profesional y epistemología de los profesores 1: teoría, métodos e instrumentos". *En Enseñanza de las ciencias*, n° 15 (2): 155-157.

PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, A (1998); *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.

ROSSI, P.H. y J.D. WRIGHT (1984); "Evaluation Research: An Assessment", en R.H. Turner y J.F. Short (eds.) *Annual Review of Sociology*, vol. 10. Palo Alto, Ca.: Annual Review Inc.

SAUTU, R. (2000); "Los métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación educativa". En *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, n° 42. Buenos Aires.

WASSERMANN, S. (1994); "Introduction to case method teaching". New York. Teachers College Press, Columbia University.

# CONTENIDO

## PREFACIO

## PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

## CAPITULO 1

### GESTIÓN PARTICIPATIVA DE PROYECTOS COMUNITARIOS: EL CASO PROGRAMA DEL DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ, GUATEMALA (1998-2000).

Francisco Mezones, Ekaterina Parrilla

.....	01
INTRODUCCIÓN .....	03
I RELATO DEL CASO .....	09
1 EL ABORDAJE TERRITORIAL: ORGANIZANDO LAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS MICROREGIONALES (ERM) .....	09
1.1 Promoviendo el Programa .....	09
1.2 Conformando las microregiones .....	10
1.3 Legalizando las Entidades Representativas Microregionales (ERM) .....	13
2.- PLANIFICANDO PARTICIPATIVAMENTE CON LAS COMUNIDADES.....	14
2.1 Identificando las necesidades: el diagnóstico participativo y la priorización de proyectos .....	15
2.2 Plan de Inversión Microregional: elaboración de de perfiles de proyectos y su presupuesto .....	17
3.- EJECUTANDO PARTICIPATIVAMENTE .....	19
3.1 Programando y ejecutando .....	19
3.2 Administrando los fondos asignados a las ERMs .....	22
3.3 Desfases en los ciclos de proyectos y reprogramación .....	24
II. ANÁLISIS DEL CASO .....	29
1.- ANÁLISIS FUNCIONAL .....	29
1.1 Funciones gerenciales desempeñadas mediante la gestión participativa de proyectos comunitarios en DECOPAZ .....	31
1.2 Las capacidades desarrolladas .....	38
2.- CONCLUSIONES .....	39
3.- LECCIONES APRENDIDAS .....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	43
ANEXO .....	47

## CAPITULO 2

### LA INCORPORACION TRANSVERSAL DE LA EDUCACION BILINGÜE E INTERCULTURAL EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA.

Javier Moro

.....	49
INTRODUCCIÓN .....	51
I RELATO DEL CASO .....	55
1 INSTITUCIONALIZANDO LA EBI .....	55
1.1 Creando la DIGEBI .....	55
1.2 Abogando por la EBI (y por DIGEBI) .....	63
1.3 Vuelve un referente indígena .....	66
1.4 Creación del viceministerio .....	70
2.- INCORPORANDO LA EBI AL CURRÍCULO .....	72
3.- IMPLEMENTANDO LA EBI .....	76
3.1 Buscando Maestros Bilingües .....	76
3.2 Capacitando Maestros y Técnicos .....	82
3.3 Produciendo textos .....	87
4.- A MODO DE COLARIO .....	91
II.- ANÁLISIS DEL CASO .....	93
1 CONCLUSIONES .....	93
2 ANÁLISIS FUNCIONAL .....	104
3 ALGUNOS APRENDIZAJES DESDE EL CASO: ¿CÓMO TRANSVERSALIZAR LA EBI .....	119
BIBLIOGRAFÍA .....	113
ANEXO .....	114

## CAPITULO 3

### USO DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR LOS PROCESOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO, GUATEMALA (1996-2004)

Miguel Vera

.....	115
INTRODUCCIÓN .....	117
I RELATO DEL CASO .....	121
1 INICIANDO EL PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	121
1.1 Decidiendo realizar el monitoreo y la evaluación .....	121
1.2 Diseñando la metodología del seguimiento y de la evaluación.....	123
1.3 La metodología del seguimiento .....	124
1.4 La metodología de la evaluación .....	125
2.- GENERANDO LA INFORMACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN .....	126
2.1 Recogiendo datos para el monitoreo.....	126
2.2 Elaborando el Estudio Cuasi Experimental .....	129
3.- USANDO LA INFORMACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACION ....	132
3.1 Usando la información del monitoreo .....	132
3.2 Usando los resultados de la evaluación.....	136
II. ANÁLISIS DEL CASO .....	143
1.- ANÁLISIS FUNCIONAL .....	143
1.1 ¿Qué explica el uso de la información? .....	143
1.2 ¿Qué oportunidades se crearon durante el monitoreo y la evaluación .....	146
1.3 Las funciones desempeñadas durante el monitoreo y la evaluación .....	148
2.- LECCIONES APRENDIDAS .....	156
BIBLIOGRAFÍA .....	159
ANEXO .....	163

## CAPITULO 4

### UNA GUÍA PRÁCTICA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL

Michael Barzelay, Juan Carlos Cortázar Velarde.

.....	175
INTRODUCCIÓN .....	179
1 EL PUNTO DE PARTIDA: MOTIVACIONES, HÁBITOS E INTERESES DEL INVESTIGADOR .....	181
De los estudios intrínsecos a los instrumentales .....	182
Del discurso oficial a la perspectiva de los actores.....	185
De la evaluación de impacto al análisis de las prácticas gerenciales .....	187
¿Valdrá la pena seguir este camino?.....	189
Qué viene por delante .....	191
2.- ELABORANDO UN RELATO SOBRE LA EXPERIENCIA QUE QUEREMOS ESTUDIAR .....	192
¿Por qué un método narrativo?.....	193
Los elementos básicos del relato:	
Los eventos y la trama .....	196
Una herramienta sencilla: La estructura narrativa .....	199
Generando buenas preguntas de investigación .....	206
Generando información relevante .....	210
Escribiendo el relato .....	214
3.- ANALIZANDO LAS PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL .....	217
Las Funciones Gerenciales como terreno de Análisis .....	220
Explicando la trayectoria y operación de las prácticas gerenciales .....	223
Elaborando Conclusiones y proponiendo lecciones .....	230
ANEXO 1 CRITERIOS DE CALIDAD CIENTÍFICA PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL .....	234
BIBLIOGRAFIA .....	241

## CAPITULO 1

# GESTIÓN PARTICIPATIVA DE PROYECTOS COMUNITARIOS

---

---

### EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ, (DECOPAZ) GUATEMALA (1998-2000)

*Francisco Mezones<sup>1</sup>  
Ekaterina Parrilla<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Master en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA en Venezuela y Master en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela. Docente y Coordinador Residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES, en Guatemala.

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencias Políticas. Asistente Académico del Programa Nacional del Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES, en Guatemala. Responsable de la recopilación de información, análisis de entrevistas y colaboración en la elaboración del relato de este caso.



## INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, simultáneamente a la emergencia creciente de procesos y experiencias de participación ciudadana en las acciones públicas, sobre todo en el ámbito local, ha crecido la reflexión académica sobre la participación ciudadana y especialmente la “participación comunitaria”. La mayor parte de los análisis realizados hasta ahora, se han centrado en dos grandes vertientes: a) la *normativa*, sobre la necesidad, las bondades o los problemas de estos procesos de participación, y b) la *metodológica*, referida al cómo organizar la participación ciudadana.<sup>3</sup> El presente estudio tiene una perspectiva diferente, se inscribe dentro de la naciente utilización de estudios de casos, desarrollada por Barzelay y Cortázar (2004), para el análisis de experiencias o programas con vistas a generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de prácticas de gerencia social.<sup>4</sup> El análisis de la experiencia seleccionada, se efectúa con el fin de aportar conocimiento sobre los procesos y condiciones que facilitan u obstaculizan la gestión participativa de proyectos comunitarios en condiciones de alta desconfianza y conflictividad y teniendo la propia comunidad, a través de una estructura organizativa comunitaria diferente a la tradicional alcaldía, el poder de decisión y ejecución de los proyectos.

El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (en lo adelante DECOPAZ), en el cual se inserta la experiencia que estudiamos, nace a raíz de la transición democrática en Guatemala, en el marco de los principios establecidos en la Agenda de los Acuerdos de Paz, como una iniciativa de impulsar un proyecto que estimulara y sostuviera, como eje fundamental de su implementación, la participación comunitaria en la planeación y gestión de sus propios proyectos de desarrollo. Su concepción se inicia en 1994, con una solicitud de asistencia técnica y financiera para la reconstrucción postconflicto por parte del gobierno de Guatemala al BID, quien para el diseño del proyecto analizó experiencias locales e internacionales (El Salvador, Colombia, Africa y Asia), cuyas lecciones ayudaron a definir el alcance del proyecto.<sup>5</sup> Luego de los estudios y los intercambios y procedimientos pertinentes BID-Gobierno, en enero de 1997 se firmó el convenio de préstamo que formalizó el inicio del Programa.

---

<sup>3</sup> Font y Blanco (2004).

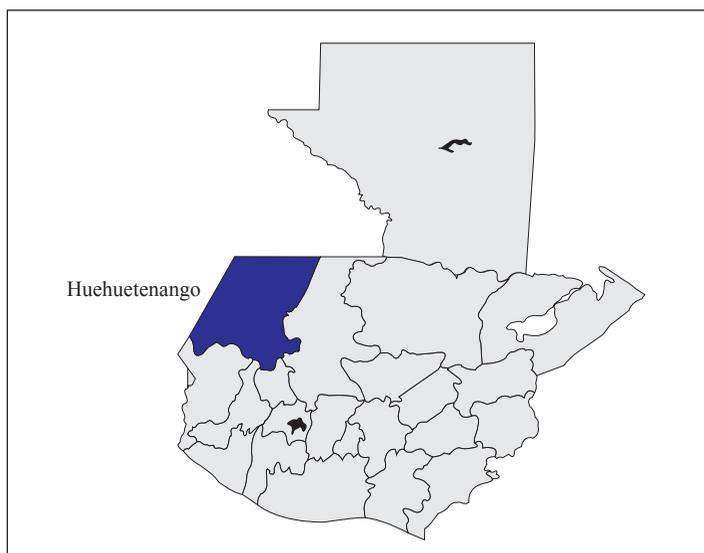
<sup>4</sup> Entendidas “como métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos” (Barzelay y Cortázar 2004).

<sup>5</sup> Guimaraes (s/f).

Los objetivos del Programa estaban dirigidos a “la *recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado*”, mediante “...un *proceso comunitario de planeación participativa, en el cual las comunidades (con base en un presupuesto global aprobado) definían sus proyectos prioritarios y ejecutaban los proyectos o contrataban los servicios correspondientes*. Para el logro de los objetivos señalados, el Programa despliega tres elementos novedosos: “(a) *la delegación efectiva a los beneficiarios a nivel local del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones; (b) un proceso de capacitación intensivo en el ejercicio efectivo de gestión de proyectos; (c) la incorporación del proceso de planificación participativa para fomentar una cultura de trabajo conjunto en un entorno de paz*”.<sup>6</sup>

El Programa se focaliza en los municipios del norte del departamento de Huehuetenango (Gráfico 1), área severamente afectada por el conflicto armado y con los indicadores de desarrollo social más bajos del país: índice de pobreza superior al 90%, concentración poblacional rural de 85%, indígena del 82% y 45% de la población retornada de refugios en México.<sup>7</sup>

**Gráfico 1**  
*Ubicación del departamento de Huehuetenango en la República de Guatemala*



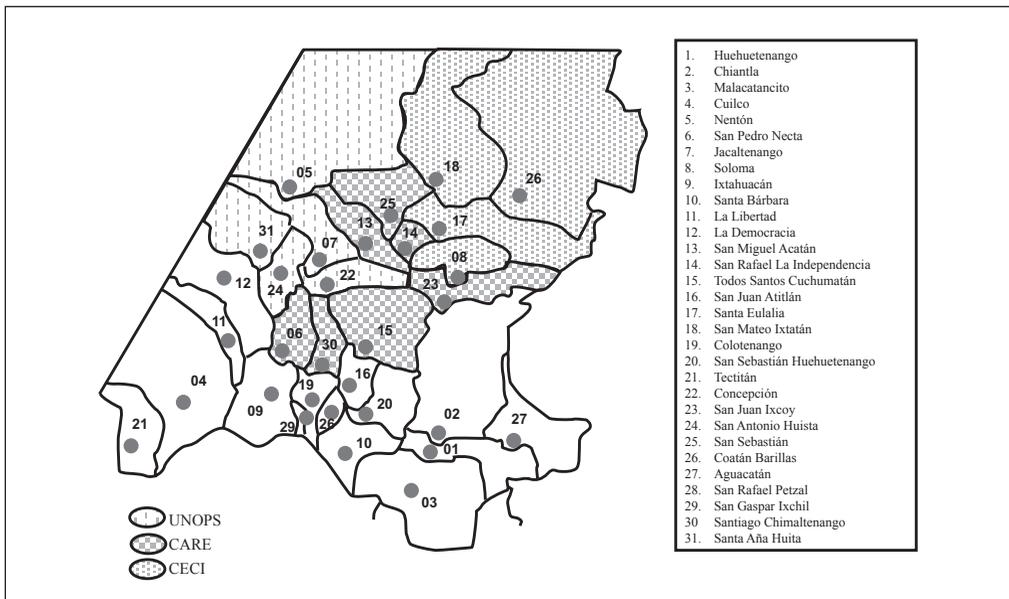
*Fuente: Elaboración propia*

<sup>6</sup> Contrato de Préstamo N° 984/SF-GU. Lineamientos Metodológicos. Anexo I, p.3.

<sup>7</sup> Guías Metodológicas de DECOPAZ, p. 1-2.

Para efectos de implementación del programa se procedió a la contratación de ONGs que tuvieran experiencia en este tipo de proyectos, las cuales actuarían como Entidades de Primer Piso (EPP) y “ejecutores sombra”, con la responsabilidad de brindar asistencia técnica a las comunidades en los procesos de concertación y planificación participativa, así como en la formulación y ejecución de los proyectos. La licitación internacional la ganaron 3 organizaciones: CECI (Centro de Estudios Canadiense y Cooperación Internacional), UNOPS (Programa de Desarrollo de Naciones Unidas/Oficina para Servicio de Proyectos) y CARE (Cooperativa para la Asistencia y Alivio en Todas Partes). El área del Programa, constituida por diecisiete (17) municipios (16 del departamento de Huehuetenango y 1 del departamento de Quiché), fue dividida en tres sub áreas de intervención, una para cada ONG/EPP (Gráfico 2).

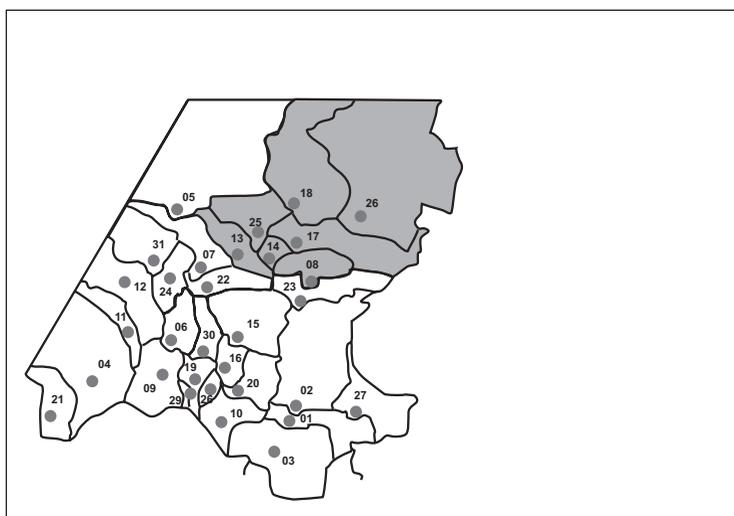
**Gráfico 2**  
*Cobertura del Programa DECOPAZ en el departamento de Huehuetenango según EPP*



*Fuente: elaboración propia.*

Para el presente estudio se seleccionó el área de intervención abordada por la ONG CECI, constituida por los municipios: Barillas, San Mateo Ixtatán, Santa Eulalia y Soloma (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Cobertura de DECOPAZ en Huehuetenango según EPP-CECI**



*Fuente: elaboración propia*

En el marco del Programa, la experiencia que estudiamos, consiste en la implementación del proceso de gestión participativa de proyectos comunitarios mediante el cual las propias comunidades se organizaron, definieron prioridades, planificaron y ejecutaron los proyectos de inversión social en sus localidades. Este proceso estaba previsto realizarse en tres oportunidades (*ciclos*), cada uno de nueve (9) meses, luego de una etapa de Asistencia Preparatoria de Campo (APC) también de nueve (9) meses, para un total de tres (3) años de tiempo previsto para la ejecución del Programa. Cada ciclo incluía planificación preliminar, formulación y ejecución de proyectos y evaluación de logros.

Con la intermediación, capacitación y apoyo técnico de CECI y el apoyo de la Unidad Técnica de DECOPAZ, en enero de 1998 se inicia en los cuatro (4) municipios seleccionados para este caso, la primera etapa, la APC del Programa llevándose a cabo una ardua tarea de promoción inicial para efectos de la sensibilización de las comunidades y de la constitución de las organizaciones de base. Posteriormente, se procedió a hacer delimitaciones socio espaciales denominadas microregiones,<sup>8</sup> para lo cual luego de un proceso de consulta a las comunidades integrantes se aprobaba la constitución de la microregión, que a efectos institucionales se denominaba Entidad Re-

<sup>8</sup> “La microregión es la división territorial del municipio que incluye a varias comunidades que deciden agruparse por similitudes e interrelaciones lingüísticas, económicas, sociales, geográficas, culturales e intereses comunes” (Guía metodológica DECOPAZ CECI, versión enero 1998)

presentativa Microregional (ERM), éstas actuaron como Unidades Básicas de Funcionamiento en el proceso, mediante una Junta Directiva, electa por las comunidades, la cual procedió a la legalización de la ERM. Una vez conformada la ERM, el proceso participativo de gestión comunitaria de proyectos consistió en que cada microregión, con la asistencia técnica y capacitación por parte de CECI, elaborara un plan de inversión, identificando las necesidades y estableciendo las prioridades. Una vez que los planes de inversión fueron aprobados por el Directorio de DECOPAZ, se entregaron los recursos respectivos y bajo la supervisión de la Unidad Técnica y con la asistencia de CECI, las ERMs llevaron a cabo la ejecución de los proyectos: efectuaron la selección de proveedores de bienes y servicios y su contratación y/o asumieron la responsabilidad de ejecutar proyectos por administración directa, realizaron compras de materiales e insumos, supervisaron a los ejecutores de las obras y llevaron el control contable de los recursos. Para el seguimiento directo y coordinación de la ejecución de proyectos, la ERM estableció comisiones de trabajo con miembros de las mismas comunidades.

El proceso no estuvo exento de dificultades y aún cuando estaban previstos tres ciclos de financiamiento de proyectos identificados con una duración de nueve meses cada ciclo, esto resultó ser poco tiempo dadas las condiciones de desarrollo en que se encontraban algunas de las comunidades y los problemas que surgieron por lo que los ciclos se retrasaron y superpusieron. En Agosto del 2000, a cuatro meses del tiempo previsto para la finalización del programa, se aprobó una reprogramación, ante la evidencia del no cumplimiento de los plazos previstos.

El interés en estudiar este caso se fundamenta en el supuesto instrumental que el mismo nos posibilita abordar, a través del estudio y análisis de los procesos que permitieron el despliegue de la gestión de los proyectos en el Programa DECOPAZ, la práctica gerencial de la gestión participativa de proyectos comunitarios, para profundizar en el conocimiento del desarrollo de dicha práctica en las condiciones contextuales que ocurrieron en el caso actual y derivar lecciones que puedan servir para experiencias similares. Partimos de la premisa, generalmente aceptada en materia de programas sociales, según la cual el empoderamiento, a través de la capacitación y la práctica, fortalece la participación de la comunidad en el diseño y gestión de programas. Tal premisa se basa en algunas asunciones claves, entre las cuales se cuenta, como condición necesaria, con la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo externo. La experiencia de gestión participativa de proyectos comunitarios en el marco del Programa DECOPAZ, permite contribuir a la comprensión de estos procesos en ambiente de alta conflictividad y desconfianza, y, por ende, un débil tejido social y relacional.

La pregunta central que nos permitirá estudiar este caso dentro del enfoque instrumental señalado anteriormente es: *¿Por qué se retrasó significativamente una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios, disponiendo de los recursos financieros necesarios y de una estructura organizativa de apoyo?* Responder a esta pregunta permitirá aportar elementos para un mejor conocimiento de *las condiciones que facilitan u obstaculizan aquellas prácticas de gestión participativa de proyectos comunitarios en contextos de alta conflictividad y desconfianza.*

Seguiremos la propuesta metodológica de Barzelay y Cortázar incluida en este volumen, desarrollando la narración en la sección I, Relato del Caso y analizando la evidencia en la sección II, Análisis del Caso.

## I. RELATO DEL CASO

### 1.- EL ABORDAJE TERRITORIAL: ORGANIZANDO LAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS MICROREGIONALES (ERM)

#### 1.1 Promoviendo el Programa

En enero de 1998, CECI y la Unidad Técnica de DECOPAZ inician la primera etapa del trabajo en el área, llevando a cabo una ardua tarea de promoción del programa en los municipios de Soloma, Santa Eulalia, San Mateo Ixtatán y Barillas. El primer paso en la estrategia de promoción fue buscar un acercamiento con las autoridades municipales para dar a conocer el programa y lograr su aceptación y apoyo a efecto de convocar, por su medio, asambleas municipales donde participarían los alcaldes auxiliares y miembros de los comités promejoramiento, quienes a su vez serían los portadores del mensaje e intenciones del programa ante sus comunidades. Simultáneamente a las asambleas municipales, el equipo técnico compartió con el resto de organizaciones sociales con presencia en las cabeceras municipales, los objetivos del programa.<sup>9</sup>

A nivel comunal, el equipo de promoción asignado para cada municipio fue el responsable de dar a conocer y divulgar los principales objetivos y mecanismos de trabajo del Programa. En un principio fueron pocas las comunidades que se manifestaron dispuestas a participar en el Programa, por lo cual se adoptó la estrategia, de identificar personas de las mismas comunidades con cierto liderazgo, para enrolarlos en la promoción del Programa y generar confianza. Para ello, contactaron con líderes locales y organizaron reuniones preliminares para dar a conocer la metodología y para que se iniciara la replicación de la información en las comunidades.<sup>10</sup> *“ Los líderes empezaron a motivar a las comunidades... (con base en el trabajo de los líderes) llegaron los trabajadores sociales pero antes de realizar la asamblea con las comunidades nos sentamos en una mesa redonda para platicar con ellos, con los trabajadores sociales o promotores y preguntarles ¿cuál es el objetivo principal que trae el Programa? ..., entonces con eso nos sentamos a platicar con ellos, entendimos cuál es el fin, cuál es el objetivo que traen, entonces llamamos a todas las comunidades, señores..., vienen a platicar con nosotros, en primer lugar a ofrecer proyectos para el desarrollo de las comunidades”*.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> López (1999).

<sup>10</sup> López (1999).

<sup>11</sup> Entrevista 4.

La labor de convencimiento para que las comunidades aceptaran participar, fue un proceso lento. El equipo de promoción encontró resistencia en algunas comunidades por parte de algunos sectores. Se encontraron con una actitud de rechazo, expresada por un lado, en una desconfianza generalizada en la población, como resultado de falsas expectativas creadas por instituciones que habían llegado a sus comunidades con ofrecimientos que por algún motivo no se habían concretado; por otra parte, en la existencia de una postura negativa de ciertas congregaciones protestantes que, ante la llegada de instituciones ajenas, independientemente de los ofrecimientos y propuestas de desarrollo comunitario planteadas por éstas, tenían la convicción religiosa de rechazar cualquier apoyo por temor a que el mismo provenga de lo que ellos han dado por llamar “el anticristo”.<sup>12</sup>

La persistencia de los promotores en la realización de múltiples reuniones en las diferentes comunidades para explicar el Programa y sus diferencias con otros antecedentes institucionales, logró despertar el interés en la mayoría de municipios, decidiendo las comunidades, unas con reservas, otras con beneplácito, participar en el programa que DECOPAZ estaba promoviendo.

## 1.2 Conformando las microregiones

Las unidades básicas de gestión y funcionamiento, tanto en la recepción de recursos, como en su asignación a los proyectos y la ejecución de los mismos, fueron las denominadas *Entidades Representativas Microregionales (ERM)*, las cuales fueron promovidas y conformadas de manera que contaran con el respaldo de las comunidades, de manera que tuvieran una base social fuerte. Para ello, se conformaron primero delimitaciones socioespaciales territoriales denominadas *microregiones* en función de características de afinidad en lo económico, cultural, étnico-lingüístico, etc.<sup>13</sup> La delimitación territorial en microregiones que albergaran varias comunidades tenía varios fines, en primer lugar se buscaba incrementar la participación de la población en las decisiones relacionadas con el desarrollo de sus comunidades y facilitar la localización de proyectos en los centros poblados más adecuados. Por otro lado, la municipalidad podría contar con interlocutores con representatividad dentro de las comunidades y mejorar, por medio de ellos, la comunicación con las áreas rurales, lo cual ayudaría a elevar la capacidad técnica en la gestión, ejecución y seguimiento de proyectos de desarrollo integral. Finalmente esta conformación territorial facilitaría la coordinación y elevaría la capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> López (1999).

<sup>13</sup> DECOPAZ Guía Metodológica del Programa (1997).

<sup>14</sup> DECOPAZ Guía Metodológica del Programa (1997).

Para la internalización y sensibilización de la filosofía de ordenamiento microregional, se hicieron varios talleres de capacitación con expertos, los cuales permitieron que “...los técnicos entendieran cómo era la metodología y cómo se tenían que seguir las diferentes etapas para organizar a las comunidades en microregiones”.<sup>15</sup> El proceso de conformación de la microregión, basado en la expectativa de asignación de recursos para los proyectos, fue crucial como incentivo para que las comunidades superaran las hostilidades y decidieran trabajar en forma conjunta.

Una vez realizada la etapa de divulgación masiva, los equipos técnicos del Programa se dieron a la tarea de visitar comunidad por comunidad para explicar los objetivos del Programa y el concepto de microregión; luego, se pidió a las comunidades que en reuniones de asamblea los pobladores nombraran de 3 a 5 representantes, para que participaran en las primeras asambleas donde confluían diferentes comunidades de los municipios para decidir en consenso, por criterios de afinidad económicos, culturales, étnicos-lingüísticos y de facilidad geográfica, la organización de las microregiones.

Este proceso de integración de las microregiones y de aceptación del programa fue lento. Desde el comienzo, los miembros de las comunidades se mostraron renuentes a tener algo que ver con el programa y, algunos adoptaron actitudes hostiles. La población aún sentía los resabios de la violencia y la fuerte represión sufrida durante el conflicto armado, durante el cuál cualquier forma de asociación u organización, era inmediatamente relacionada con la insurgencia.<sup>16</sup> Por otro lado, existía un gran escepticismo ante la acción gubernamental, por la recurrencia de experiencias negativas respecto a proyectos de desarrollo para las comunidades, en las cuales la mayoría de las veces las comunidades habían sido manipuladas políticamente, o simplemente nunca habían visto la conclusión de los proyectos. Al inicio, “*las personas no creían que se fuera a realizar un proyecto en las comunidades porque ya estaban acostumbrados y cansados de oír que se iban a realizar una gran cantidad de proyectos o les ofrecían proyectos que nunca se ejecutaban, entonces muchas comunidades no participaron en el proceso inicial del programa DECOPAZ*”.<sup>17</sup> Los promotores utilizaron el incentivo de la expectativa de asignación de recursos para las comunidades que se integraran en microregiones, lo cual fue un aliciente clave para que las comunidades superaran las hostilidades y decidieran trabajar en forma conjunta. Asimismo, se realizó un proceso de capacitación previo a la conformación de las ERM, en el cual se trató de crear conciencia en la población sobre los beneficios respecto a participación comunitaria, la conservación del ambiente, género, derechos humanos y acuerdos de paz, entre otros, lo cual facilitó la participación.

<sup>15</sup> Entrevista 7.

<sup>16</sup> Entrevista 9.

<sup>17</sup> Entrevista 6.

De este modo, el proceso de conformación en el terreno de las microregiones tomó en general varias reuniones, dado que los representantes necesitaban consultar con sus comunidades; una gran cantidad de comunidades se reunió en asambleas comunitarias, con la participación de todos los pobladores, y eligió a sus representantes (de 3 a 5), los cuales se reunieron con representantes de otras comunidades en la cabecera del municipio donde se discutieron diversas propuestas para la composición de la microregión, hasta llegar al consenso en una propuesta. Posteriormente de la consulta a las comunidades integrantes, se aprobó la constitución de la microregión, la cual contaba con su asamblea microregional, constituida por tres representantes de cada comunidad afiliada a la microregión. (Gráfico 4)

**Gráfico 4**  
*Conformación de las ERM*

*Fuente: elaboración propia*

El proceso de conformación de las microregiones no fue homogéneo y dependió de muchas variables sociales y políticas, y de características específicas de los municipios y de las propias comunidades, las cuales en algunos casos no deseaban constituirse en una misma región con comunidades rivales. En casos extremos comunidades de retornados post-conflicto armado no deseaban colaborar con comunidades de “guerrilleros”, o donde hubo fuerte presencia militar.

De tal forma que, por ejemplo, la cantidad de comunidades que debían conformar la microregión excedió, en algunos casos, el máximo pre-

visto por el Programa, en cuanto a que cada municipio no debía de conformarse por más de 7 u 8 microregiones<sup>18</sup>. El caso del municipio Barillas, por ejemplo, debió adaptar el proceso de microregionalización a la viabilidad de integración socio espacial, cultural y política vislumbrada por los propios representantes comunitarios, que derivó en la necesidad de hacer ajustes en éste y otros casos; por eso, *“...hay 14 microregiones en Barillas, y ... hay microregiones de 6 comunidades, pero es por la distancia, de aquí para la otra sede aquí de la frontera hacemos 7 horas de aquí para abajo dándole duro como caminan los campesinos, ahora nosotros como caminamos despacio nos hacemos un día. Otra cosa que sirvió para integrar a las comunidades fue evitar los problemas y conflictos, por ejemplo, Los Achotes que está cerca, pero ellos no coinciden con este grupo por cuestiones del conflicto, entonces dijeron, no queremos con ellos porque no mucho los conocemos. La gente que vino de México, la gente que vino de San Mateo, decían no, nos vamos a reunir con nuestra gente que está en Generación Maya, se fueron para Generación Maya y los aceptaron...”*<sup>19</sup>

A pesar de los problemas enfrentados el proceso de microregionalización desarrollado en el área, logró nuclear a la amplia mayoría de comunidades de los municipios. Del mismo, de manera voluntaria quedaron excluidas muy pocas comunidades fuertemente influenciadas por movimientos religiosos fundamentalistas que adversaron desde un principio el proceso de microregionalización y su participación en el Programa. Así, se instalaron 34 microregiones: 14 en el municipio de Barillas, 6 en San Mateo de Ixtatán, 7 en Santa Eulalia y 7 en San Pedro Soloma.<sup>20</sup>

### 1.3 Legalizando las Entidades Representativas Microregionales (ERM)

Una vez conformadas territorialmente las microregiones, se procedió a la constitución de las Entidades Representativas Microregionales (**ERM**), como estructura socioorganizativa de representación de cada microregión y a la elección de la Junta Directiva de cada una de ellas. Las **ERMs** fueron *estructuras organizativas que fungieron como la instancia máxima de coordinación dentro de la microregión, legalmente constituida por una asamblea de representantes de las comunidades de la microregión, con una junta directiva elegida por la asamblea, que tenía la responsabilidad del funcionamiento del programa incluyendo el buen uso de recursos*. Las ERMs constituyeron una estructura articulada por las siguientes instancias: Asamblea General, Junta Directiva, Comité de inversión social, Comité de Libre Disponibilidad, y Comisiones de Trabajo por proyecto.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> López (1999).

<sup>19</sup> López (1999).

<sup>20</sup> DECOPAZ, Informe final de cierre de operaciones (2004).

<sup>21</sup> DECOPAZ, Guía Metodológica del Programa (1997).

Para que las ERM's contaran con personalidad jurídica que las facultara poder actuar como cuentadantes y realizar convenios y contrataciones, se procedió a realizar las gestiones correspondientes para dotar de personería jurídica a cada microregión bajo la personalidad institucional de Asociaciones Microregionales de Desarrollo Comunitario, de acuerdo al nombre seleccionado por cada asamblea microregional. Las gestiones para la obtención de personería jurídica fueron centralizada por DECOPAZ quien tramitó en bloques la personería jurídica interponiendo los recursos económicos, jurídicos y vínculos políticos que institucionalmente podía disponer. Los pasos principales para la inscripción de las ERM, empezaron por el nombramiento de los representantes comunitarios, luego se dio la conformación en asamblea microregional de las Juntas Directivas Provisionales de las ERM, el análisis, interpretación y aprobación de estatutos, para finalmente sancionar las actas notariales de constitución de cada ERM. Sin embargo, el contexto jurídico en que se enmarcó el proceso de legalización, retrasó la inscripción de las asociaciones y por lo tanto, la obtención de la personería jurídica, por lo que no fue sino en Diciembre de 1998 que se tuvo finalmente habilitadas las ERM's, con cuentadancia y apertura de cuentas bancarias.<sup>22</sup> Este proceso, además de los pasos enumerados en el primer momento, también incluyó la inscripción de las Asociaciones de Desarrollo Microregional y sus Representantes Legales en el Registro Tributario Unificado de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Una vez que una ERM's contaba con personalidad jurídica, estaba lista para iniciar la ejecución del ciclo de proyectos. Para formalizar la relación de cada ERM con CECI, se oficializó en una *carta de entendimiento* avalada por la Unidad Técnica de DECOPAZ, los compromisos y responsabilidades de ambas partes. Las ERM's, como el elemento innovador del programa, poseían poder de gestión económico-administrativa para administrar los recursos asignados a la microregión (hasta Q300.000), contratar, pagar, establecer convenios con los bancos y otras instituciones; además, eran las encargadas de llevar a cabo las actividades de planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de proyectos en las comunidades, además de ser el ente articulador entre la población y distintas instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Las ERM actuaron como unidades básicas de funcionamiento del programa DECOPAZ.

## 2.- PLANIFICANDO PARTICIPATIVAMENTE CON LAS COMUNIDADES

En cada microregión, con la asistencia técnica y capacitación por parte de la CECI, se elaboró un plan de inversión, identificando las necesidades y estableciendo las prioridades de las distintas comunidades. La secuencia de actividades desarrolladas se iniciaba con la elaboración de diagnósticos

---

<sup>22</sup> DECOPAZ, Informe final de cierre de operaciones (2004).

comunitarios seguida de la identificación y priorización de necesidades y, luego, la traducción de esas necesidades en perfiles de proyectos debidamente presupuestados que determinarían la utilización de fondos disponibles a las microregiones.

## 2.1 Identificando las necesidades: el diagnóstico participativo y la priorización de proyectos

Durante la etapa de integración de las microregiones se elaboraron, a nivel de las comunidades, diagnósticos comunitarios, en los cuales participaron tanto hombres como mujeres de las localidades. En estos diagnósticos se identificaron las necesidades más sentidas por la población y aquellos proyectos que según su criterio podrían contribuir a subsanar esas necesidades. Posteriormente, se elaboró un diagnóstico a nivel microregional, y al final un diagnóstico a nivel municipal.

Los diagnósticos comunitarios se realizaron con la finalidad de identificar las necesidades en cada una de las comunidades que conformaban la microregión. Las prioridades eran identificadas primero en las reuniones comunitarias y luego presentadas y discutidas en la ERM. La elaboración de los diagnósticos en cada microregión adquirió especificidad dependiendo de la iniciativa de los promotores. En algunos casos, *“... se llevó un ejemplo a ellos y se les capacitó de cómo se hace un diagnóstico, qué era un diagnóstico, para que ellos puedan transmitir el mensaje a la comunidad, porque ellos lo hicieron en una reunión en las diferentes comunidades que ellos tenían”*.<sup>23</sup> *En la mayoría de los casos, los diagnósticos se hicieron “...a través de reuniones en cada comunidad, se hizo una priorización de necesidades, partíamos de proyectos de inversión social y de libre disponibilidad, mediante los cuales ellos buscaron qué proyectos querían.”*<sup>24</sup>

La identificación de necesidades por parte de las comunidades pasó por un proceso de arduas asambleas comunitarias donde las personas hicieron su mayor esfuerzo para priorizar necesidades, y de ellas elegir “la más urgente”.<sup>25</sup> Las reuniones fueron dirigidas y coordinadas inicialmente por el personal técnico de DECOPAZ y gradualmente, en cada ejercicio de planificación participativa, las comunidades iban asumiendo la responsabilidad.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> DECOPAZ, Informe final de cierre de operaciones (2004).

<sup>24</sup> López (1999).

<sup>25</sup> Comentarios de varios entrevistados

<sup>26</sup> Aun cuando no en la medida deseada para la sostenibilidad del Programa. (Informe Final de cierre de operaciones del Programa. DECOPAZ, 2004). La visión del Programa estaba orientada a que en el primer ciclo de planificación, se enseñara a las ERMs y comunitarios la metodología de planificación participativa; en el segundo ciclo se acompañara y en el tercer ciclo se observara, bajo el supuesto que las ERMs y las comunidades hicieran todo el proceso (Entrevista # 11).

En todas las microregiones, los miembros de las Juntas Directivas de las ERMs participaron en la elaboración de los diagnósticos comunitarios. En 10 ERMs se reunieron en asambleas comunitarias y microregionales con el promotor, y en otras 8 participaron proporcionando información de las comunidades e identificando las necesidades más urgentes y la solución de su problemática. Asimismo, el 95% de las ERMs considera que esos diagnósticos reflejan la realidad de la comunidad en cuanto a sus necesidades.<sup>27</sup>

A través de este proceso se involucró a los habitantes de las comunidades para que siguiendo ciertos criterios de viabilidad pudieran identificar de todas las necesidades, la más urgente; *“... les decíamos: qué necesidades tienen ustedes aquí en la comunidad o cuál es la necesidad más urgente que ustedes consideran, por decirles la más prioritaria, que estas palabras aún la gente las desconocía y no sabían qué quería decir “prioridad”. Lo que necesitamos es la escuela decían los señores, las señoras y los niños y de acuerdo a lo que ellos decían, levantamos un acta y decíamos “necesitamos la escuela como punto número uno” y luego, qué más necesitan, “necesitamos el proyecto de agua potable” y por el mismo sistema lo hicimos”*.<sup>28</sup> Las Juntas Directivas de las ERM *“...únicamente se hacían presentes como observadores, pero eran las comunidades las que ya habían hecho su diagnóstico con anterioridad, se habían consultado dentro de ellos mismos allí y habían priorizado las necesidades más urgentes, luego de esto entonces ya llegaba la Junta Directiva con una nueva reunión con toda la Asamblea para preguntarle a la gente si esa era la necesidad que todos habían priorizado o si solamente había sido un grupo por intereses netamente personales. Era allí donde la Junta Directiva verificaba que si esa era la necesidad que la comunidad había priorizado; posterior a eso, ya esa documentación, esa necesidad, esa solicitud venía aquí a la Junta Directiva, ya la Junta Directiva tomaba las acciones que tenía que hacer, pero de esa forma era como la gente fue la misma que participó en priorizar su necesidad más urgente”*.<sup>29</sup>

En cada microregión los representantes de las comunidades discutieron y priorizaron los proyectos de mayor urgencia. Para tal efecto se siguió la secuencia, de asamblea comunitaria y luego asamblea microregional para definir los proyectos por comunidad que concretarían el plan de inversión. De esta forma, para la priorización de los proyectos *“...se hacía una asamblea comunal donde participaban hombres y mujeres, aunque sí se ha tenido un porcentaje mínimo de participación de la mujer por cuestiones culturales, pero ahora con el enfoque de género que se dio en todas las capacitacio-*

---

<sup>27</sup> López (1999).

<sup>28</sup> Entrevista 9.

<sup>29</sup> Entrevista 2.

*nes, las mujeres se animaron a participar. En comunidad se plantean los problemas, se le da participación para que opinen, y así se priorizan los proyectos. Luego se pasaba a la priorización microregional donde ya los proyectos priorizados a nivel de cada comunidad se van a priorizar a nivel microregional”.*<sup>30</sup>

Las comunidades frecuentemente se enfrentaron al problema de solicitar proyectos que por una u otra razón eran imposibles realizar, aunque verdaderamente eso fuera lo que necesitaban. En un caso una comunidad solicitó un sistema para recolectar agua de lluvia, pero en esa región llovía sólo durante 2 meses en todo el año. En otro caso la comunidad priorizó una carretera de 21 kilómetros, cuando se contaba con recursos para realizar carreteras de un máximo de 4 kilómetros. Así que, ante peticiones como ésta los técnicos trataban de convencer a las comunidades de realizar proyectos que fueran viables. Otro conflicto que surgía generalmente en el momento de priorizar necesidades era que muchas veces esta priorización respondía más a intereses particulares de líderes o de caciques comunitarios que al interés de toda la población.<sup>31</sup>

*Una contrariedad grave fue el enfrentar el plan con la realidad, “el problema básico era la metodología que debíamos seguir para la ejecución de un proyecto o para su formulación, el problema es que a veces se tiene la idea de lo funcional que puede ser un proyecto pero no lo podemos adaptar a una zona específica, todo va a variar en función de las necesidades y del área de cobertura o el área de ubicación de la comunidad que va a ser beneficiada, el punto era ser objetivos con lo que realmente necesita la comunidad y con lo que se va a invertir que sea de beneficio para la comunidad...”.*<sup>32</sup>

## **2.2 Plan de Inversión Microregional: elaboración de perfiles de proyectos y su presupuesto**

El siguiente paso, consistió en que cada ERM elaboraba el perfil del proyecto y planificaba la inversión; posteriormente se hacía la cuantificación de los materiales y se estimaba sus costos a través de un proceso en el que se involucró a las Juntas Directivas a realizar cotizaciones. Para esta actividad cada ERM contó con el apoyo y asesoramiento de la Unidad Técnica de DECOPAZ y de CECI. En esta etapa se hizo una capacitación intensiva en la elaboración de perfiles, “...en la forma de cómo elaborar nosotros un perfil de proyecto, el cuál nosotros ignorábamos...”. La priorización de proyectos a ejecutar en cada comunidad se realizaba de acuerdo con el monto de dinero

<sup>30</sup> López (s/f).

<sup>31</sup> Entrevistas con Presidentes de las ERM.

<sup>32</sup> Entrevista 6.

que cada microregión tenía ya asignado en el banco. En 21 ERM las Juntas Directivas participaron en la elaboración de perfiles de proyectos. Entre las otras que no participaron, una pertenece al municipio de Barillas y otra al municipio de Santa Eulalia. La participación comunitaria con acompañamiento de DECOPAZ en esta actividad fue de 67%, ya que en 14 microregiones se involucró la Junta Directiva y las Asambleas Comunitarias, y en una comunidad de Soloma, las tres instancias: asamblea, junta directiva y hasta comisiones de trabajo. En Barillas hubo una comunidad en la que sólo el secretario de la Junta Directiva conjuntamente con el promotor elaboraron los perfiles de proyecto. En las otras 6 comunidades refirieron que esos perfiles fueron elaborados exclusivamente por DECOPAZ, de estas, dos pertenecen a Barillas, tres a San Mateo y una a Soloma, las mismas se corresponden a las dificultades que tienen para elaborar documentos por el bajo nivel de escolaridad de los miembros que integran las Juntas Directivas.<sup>33</sup>

Con esos documentos del perfil de proyectos y las cotizaciones, se concretizaba el plan de inversión disponible para cada microregión. Este proceso en algunos casos no fue tan sencillo. En las ERM las discusiones solían ser acaloradas y con frecuencia los representantes comunitarios tuvieron que consultar con sus comunidades dos o tres veces antes de dar su acuerdo al plan de inversión microregional. En ocasiones comunidades rivales rehusaban aprobar los proyectos de sus adversarios. Como el consenso de todas las comunidades participantes era una condición para obtener los recursos, las otras comunidades, CECI y la ERM intervenían para promover la cooperación.<sup>34</sup>

En la práctica, la planeación concreta de los proyectos a ejecutar en las microregiones que se plasmó en los planes de inversión, no siguió fielmente la lógica de tomar como punto de partida las necesidades de las comunidades, sino que tomó como punto de partida la disponibilidad de recursos financieros asignados a las microregiones en función de su población, adecuando la solución de las necesidades a la cuantía de los mismos.<sup>35</sup>

En el total de las microregiones del área seleccionada para este estudio, se contó con un plan de inversión de los proyectos. Este plan fue realizado de manera desigual en las diferentes comunidades. Hubo participación comunitaria en 13 de las 23 ERM, en las otras 11, fue el promotor y la Unidad Técnica de DECOPAZ quien lo elaboró. Las Juntas Directivas que se involucraron en 38% de los casos lo hicieron opinando en las reuniones de asamblea; en 22% de los casos aportando ideas para que el promotor ayudara a la comunidad a priorizar; en 17% de los casos priorizando proyectos y viendo

---

<sup>33</sup> López (1999).

<sup>34</sup> Guimaraes (s/f).

<sup>35</sup> López (2001).

precios y en 11 de los casos, elaborando planes de trabajo para cada comunidad. Las ERMs que no se involucraron más activamente en la elaboración de ese plan de inversión mencionaron como razones, los problemas de comprensión por dificultades en la comunicación e integración de las comunidades de la microregión, debido a las grandes distancias entre una comunidad y otra, principalmente en Barillas. En otras comunidades de Barillas dijeron que el plan de inversión ya estaba hecho y sólo lo presentaron a la Junta Directiva. En Santa Eulalia una ERM señaló que en un 95% lo hizo DECOPAZ, y en Soloma una comunidad señaló que únicamente se pusieron de acuerdo en relación a cuánta mano de obra debían aportar las comunidades.<sup>36</sup>

### 3.- EJECUTANDO PARTICIPATIVAMENTE

#### 3.1 Programando y ejecutando

Una vez que los planes de inversión eran aprobados por el Directorio de DECOPAZ, para cada ciclo presupuestal, se autorizaban los recursos respectivos y bajo la supervisión de la Unidad Técnica y con la asistencia de CECI,<sup>37</sup> las ERMs llevaban a cabo la ejecución de los proyectos.

En este aspecto, el proceso de capacitación y la asistencia de CECI, consistió en capacitar a la población desde elementos básicos de contabilidad, hasta procesos más complicados de elaboración de perfiles de proyectos. En general el proceso fue lento y delicado ya que muchas veces los beneficiados no conocían ni siquiera los conceptos básicos para poder realizar las gestiones, *“... al inicio las personas no sabían qué era por decirle un “cheque”, ni cómo se hacía un proceso de un proyecto para ejecutarlo, hubo mucha diferencia en eso porque la gente recibió mucha capacitación”*.<sup>38</sup> La capacitación para garantizar la adecuada ejecución de las acciones impulsadas por el Programa DECOPAZ en las comunidades y microregiones fue intensiva en cuanto a los temas básicos relacionados con administración y aspectos contables, organización, formulación de perfiles de proyectos, supervisión y construcción de obras, selección de proveedores de servicios, redacción de documentos legales, entre otros.

Cada ERM, con el acompañamiento de CECI, debía desarrollar la respectiva documentación para poder ejecutar los proyectos. Para el primer ciclo de proyectos, por el retraso en la legalización de las ERMs, y ante la presión del tiempo programado, los proyectos fueron elaborados por el personal de CECI.<sup>39</sup> Esta situación se repitió en algunas ERMs también para el segundo

<sup>36</sup> López (1999).

<sup>37</sup> De acuerdo con el diseño metodológico del Programa, la EPP (en este caso CECI) fungían como *“ejecutor sombra”*.

<sup>38</sup> Entrevista 5.

<sup>39</sup> Entrevista 7.

y tercer ciclo, desvirtuando el proceso de aprendizaje y empoderamiento como fines últimos del Programa, según el cual *“a las comunidades había que enseñarles en el primer ciclo a hacer los proyectos, a formular un proyecto, un perfil,.. la idea era que en el segundo ciclo ellos ya estuvieran más sueltos formulando igual que en todo el proceso de adquisiciones, y que en el tercer ciclo, ya pudieran ellos formular un proyecto, desafortunadamente no todas las EPP entendieron esa importancia. Hubo situaciones en que la actividad comunitaria en diseño y formulación de los proyectos fue sustituida por los técnicos de las entidades, no causó daño, pero muchas veces, por cumplir con metas, por cumplir con procesos se dio esa situación”*.<sup>40</sup>

El arreglo organizativo, a lo interno de las ERMs, para la gestión participativa de los proyectos consistió en tres (3) comités: Comité de Inversión Social, Comité de Libre Disponibilidad y Comisiones de Trabajo por proyecto. Los dos primeros (Inversión Social y Libre Disponibilidad), actuaron como comités operativos para cada componente del Programa<sup>41</sup>, con la función de coordinar las diferentes actividades de los proyectos, vigilar la ejecución, evaluar, etc. Por su parte las comisiones de trabajo se formaron para dar atención específica a cada uno de los proyectos a ejecutar. El componente de Inversión Social, el cuál disponía del 50% de los recursos del Programa, se destinó al financiamiento de proyectos designados a subsanar necesidades sociales básicas en educación y salud; el componente de Fondos de Libre Disponibilidad, el cuál constituía el 25% de los fondos del Programa y estaba destinado a cualquier otro tipo de proyectos que la comunidad escogiera.

Para cada proyecto, la ERM procedía a conformar comisiones de trabajo con los representantes de las mismas comunidades donde se iban a realizar los proyectos; estas comisiones eran las encargadas, en asamblea de la comunidad, de coordinar la organización del aporte comunitario de trabajo, el cuál, por lo general era de mano de obra no calificada (en ocasiones los aportes eran en forma de alojamiento a los trabajadores o en vigilancia y cuidado de los materiales)<sup>42</sup> equivalente como mínimo al 10% del total del costo del proyecto. Posteriormente, las comisiones estaban encargadas de coordinar el trabajo in situ y alertar sobre cualquier contingencia que se presentara, dando seguimiento directo y coordinando la ejecución de los proyectos.

Dentro de las atribuciones asignadas a las Comisiones de Trabajo estaban la del monitoreo y evaluación, para lo cuál además de coordinar el

---

<sup>40</sup> Entrevista 11.

<sup>41</sup> En la realidad el Programa tenía tres (3) componentes: Inversión Social, Libre Disponibilidad y Proyectos Productivos. En este estudio nos hemos concentrado en los dos primeros porque constituyen un medio explícito para evidenciar la práctica gerencial que analizamos (gestión participativa de proyectos comunitarios), mientras que el tercer tipo de proyectos no.

<sup>42</sup> Entrevista 6.

trabajo directamente con el personal técnico de DECOPAZ al momento de la construcción de las obras, velando por asegurar las operaciones logísticas del traslado y almacenamiento de los materiales, de las contribuciones de la comunidad con el trabajo comunitario, acompañaban a los supervisores de CECI en el seguimiento de los avances físicos. Estas comisiones mantenían relación estrecha con los técnicos de DECOPAZ, con las constructoras y con las Juntas Directivas de las ERMs. Asimismo, las comunidades, espontáneamente, por su propio interés y participación en los proyectos, se mantenían a diario in situ, observando y reportando los desacuerdos e inconvenientes que se presentaban. Las comunidades “...normalmente tenían mucha presencia en los proyectos porque como daban su aporte local, en mano de obra y materiales de repente había algo de la construcción que no les parecía pues ellos empezaban a reclamar...”<sup>43</sup>. En los casos en que “...ellos se daban cuenta cuando alguna cosa no estaba bien, inmediatamente informaban aquí a la Junta Directiva de la microregión y nosotros se lo hacíamos llegar a la Coordinación Municipal”.<sup>44</sup>

Cada ERM, con el apoyo de CECI, efectuaba la selección de los proveedores de bienes y servicios y su contratación, y/o asumían la responsabilidad de ejecutar los proyectos por administración directa; realizaban compras de materiales e insumos, supervisaban a los ejecutores de las obras y llevaban el control contable de los recursos. En esta etapa CECI daba el acompañamiento técnico referente al proceso de compra y contrataciones. Existían dos formas de ejecución de los proyectos: una por administración directa de la propia ERM; y otra, cuando los montos excedían de cierta cantidad, por licitación pública. Cuando era por Administración Directa, una Junta Cotizadora formada por tres personas que la Asamblea de la microregión elegía, se encargaba de solicitar las cotizaciones de los materiales, en un mínimo de tres y luego en reunión de la ERM se consideraban las ofertas y se seleccionaba por lo general la cotización más baja. El aval lo daba el ingeniero de infraestructura que iba a supervisar el proyecto y decía qué material se necesitaba para seguir la construcción. Por otro lado, también se levantaban actas para que quedara constancia de la adjudicación de las empresas a quienes se haría la compra de los materiales. Cuando las empresas presentaban sus ofertas, habían unas empresas que ofertaban muy bajo y otras empresas que cotizaban muy alto, entonces era un problema el que a veces se pasaban sobre el techo presupuestario u ofertaban muy bajo. Para solucionar este problema se hacía una equivalencia y con el apoyo de CECI, se solicitaban otras contraofertas para ver qué se podía hacer para que se pudieran adjudicar los proyectos.<sup>45</sup> La Comisión de Trabajo por el proyecto específico era la encargada de recibir el material y de que éste llegara al sitio de ejecución del proyecto.

---

<sup>43</sup> Entrevista 8.

<sup>44</sup> Entrevista 2.

<sup>45</sup> Entrevista 5.

Para la selección de proveedores de materiales y contratistas, DECO-PAZ constituyó el Registro de Proveedores de Bienes, Obras y Servicios del Programa, por el cual las ERMs se guiaron para el proceso de convocatoria y selección de empresas para la ejecución de los proyectos. La manera en que la ERM seleccionaba las empresas era la siguiente: *“...se hacían unas cartas de invitación, se mandaba a licitación, se les enviaba por correo a las empresas y después recibían los sobres cerrados de las invitaciones de las empresas o de los albañiles de las comunidades para hacer las obras, entonces la ERM se reunía en asamblea y el Secretario procedía a abrir los sobres y a darle lectura y en la pizarra a calificar... esa fue la manera en que se seleccionaron las empresas, para ver cuál ofrecía menor costo con materiales de mejor calidad”*.<sup>46</sup>

Uno de los inconvenientes presentados en la práctica fue el de “recomendaciones” efectuadas en algunos casos por la Unidad Técnica de DECO-PAZ. En dichas situaciones se requirió que *“ la empresa que iba a ejecutar ese proyecto tenía que estar recomendada por la Unidad Técnica, cuando según la metodología del programa era la gente la que tenía que decidir y no ellos, porque ellos estaban como acompañamiento”*.<sup>47</sup>

Por otro lado, la estandarización de los proyectos (el Programa tenía preestablecido el tipo de proyecto en que se invertirían los fondos), se convirtió en una situación restrictiva ante la pronunciada magnitud de las carencias, problemas y necesidades comunitarias como apertura de carreteras, puentes grandes, introducción de energía eléctrica o de agua potable, entre otras.<sup>48</sup> Muchos de los planos de los proyectos fueron rechazados por las comunidades por haber sido diseñados de manera general. Esto generó, muy frecuentemente, situaciones en que los técnicos de apoyo (CECI) se enfrentaban ante la inflexibilidad de la metodología para poder adecuar o adaptar los planos a las condiciones topográficas de los terrenos y a la idiosincrasia de la población, y por otro lado, con la presión de los tiempos marcados por el cronograma de las fases de trabajo, se hacía imposible detenerse a involucrar a los vecinos para que de manera participativa pudieran proponer ajustes al diseño.<sup>49</sup>

### 3.2 Administrando los fondos asignados a las ERMs

Los fondos asignados para los proyectos de cada microregión se administraron a través de una cuenta bancaria para cada ERM, manejada con firma mancomunada entre el presidente, el tesorero y el contador, este último formaba parte del personal administrativo contratado por la Junta Directiva

---

<sup>46</sup> Entrevista 9.

<sup>47</sup> Entrevista 2.

<sup>48</sup> López (2001).

<sup>49</sup> López (2001).

de cada ERM. El contador se convirtió en un actor determinante para el funcionamiento administrativo de las ERMs: era quien llevaba el sistema contable en el cuál se registraban los movimientos de fondos de los proyectos, estaba encargado de la cuenta de cheques, y era responsable de mantener informada a la Junta Directiva de la disponibilidad financiera. En la práctica, sin embargo, su funcionalidad estuvo relacionada a la compenetración y la responsabilidad con la que asumieron sus atribuciones. Fueron efectivos aquellos que se identificaron con las ERM y que valoraron su trabajo como una importante herramienta de desarrollo de capacidades para las mismas microregiones.

Éste es el caso de contadores que permanentemente visitaron a las comunidades para presentar informes financieros y para capacitar al tesoro y a miembros de las Juntas Directivas en aspectos como el manejo de cheques y cuentas corrientes de los fondos. En algunas microregiones orientaron a las comisiones de trabajo sobre cómo llevar las cuentas corrientes de la bodega de materiales para los proyectos. Sin embargo, este comportamiento no fue generalizado en los cuatro municipios. En algunos casos, contadores incurrieron en graves irresponsabilidades que afectaron la administración de los fondos, provocando en algunos casos atrasos en los pagos para cancelar materiales y mano de obra de los albañiles. En una ocasión el contador no presentó las liquidaciones a tiempo para obtener el nuevo desembolso para continuar la construcción de un proyecto; en otro caso las microregiones se vieron obligadas a pagar multas por atrasos en la presentación de los informes tributarios. En una microregión de Barillas se dio el caso de que el contador abandonó el trabajo y no entregó los libros de contabilidad, viéndose obligados los miembros de la Junta Directiva de la ERM y personal administrativo de DECOPAZ a iniciar una persecución penal. En Soloma también se encontró el caso de un contador que abandonó el trabajo y se fue a los Estados Unidos<sup>50</sup>. En las ERMs que tuvieron problemas con contadores se reconoció que en el primer ciclo, “como estaban aprendiendo”, no tuvieron posibilidad de participar en la selección del contador y tuvieron que aceptar el contador que les nombraron. Ese cuestionamiento también se encontró de parte de personal técnico local de los municipios respecto a las decisiones de contratación tomadas desde las oficinas centrales de DECOPAZ sin tomar en cuenta al personal técnico de campo y a las propias ERMs. Asimismo, en algunos municipios, el técnico coordinador de contadores incurrió en falta de apoyo técnico para mejorar el trabajo de los contadores y en el peor de los casos, ellos mismos se vieron involucrados en una relación conflictiva con las microregiones.

Aparte de esos problemas, en los casos de microregiones alejadas, los contadores no las visitaban, sino eventualmente, cada mes o cada dos

---

<sup>50</sup> López (1999).

meses, y cuando llegaban se limitaban a hacer una visita burocrática de información, sin evidenciar voluntad y entrega por aprovechar el viaje para brindar capacitaciones al tesorero y demás miembros de la Junta Directiva. En los cuatro municipios, en el primer ciclo de proyectos se demandó que los contadores hicieran capacitaciones para que el tesorero, el presidente, el secretario y otros miembros de las juntas directivas aprendieran a llevar la contabilidad de la microregión. Que ellos mismos pudieran enterarse del movimiento de los documentos, facturas, cheques y así pudieran entender mejor los informes financieros.

Por otro lado, la *auditoría social*, mecanismo previsto por la metodología en función del monitoreo y la evaluación, con miras a garantizar la transparencia de la gestión y de la administración de los fondos por parte de las Juntas Directivas de la ERMs<sup>51</sup>, no funcionó. A diferencia de los demás mecanismos previstos, no contemplaba una sistematización específica de la situación concreta y detallada de cómo se iba a desarrollar la auditoría social. En la práctica, producto de la superficialidad de la metodología al respecto, muy pocas ERMs y dentro de éstas un reducido número de miembros de las Juntas Directivas, tenían claridad sobre lo que significaba la auditoría social y la importancia de la misma para la transparencia del proceso. En algunas microregiones las Juntas Directivas mostraban confusión y ambigüedad debido a que la actividad de auditoría social la identificaban como la labor que hacían permanentemente las comisiones de trabajo, o cómo las reuniones de inauguración de los proyectos en donde las Juntas Directivas entregaban los proyectos a los habitantes de las comunidades.<sup>52</sup>

### 3.3 Desfases en los ciclos de proyectos y reprogramación

Varios fueron los factores que hicieron que los ciclos de ejecución del programa DECOPAZ se retrasaran. Por una parte el poco conocimiento de las comunidades, y de los directivos de las ERM surgidos de ellas, respecto a aspectos contables, compras, contrataciones de servicios, etc, que tienen que ver con los procesos administrativos internos de las ERM. Asimismo, un factor limitante, difícil de superar a lo largo del Programa, fue el de los engorrosos trámites burocráticos a los que se veían sometidas las ERM para que los proyectos fueran aprobados. Las comunidades se reunían y priorizaban sus proyectos, elaboraban las respectivas actas comunitarias y hacían la solicitud a la ERM, aquí empezaba el proceso de recaudación de toda la documentación que había que presentar a DECOPAZ, quien recibía los documentos y los re-

---

<sup>51</sup> De acuerdo con la metodología del Programa, este mecanismo lo llevarían a cabo Comisiones de Auditoría nombradas por las ERMs en Asamblea Microregional y sería la responsable de velar por la buena marcha económica administrativa y de participación comunitaria en el proceso de ejecución y culminación de la obra física de los proyectos en las comunidades.

<sup>52</sup> López (2001).

visaba y los devolvía diciendo qué requisitos hacían falta; esos documentos regresaban a la ERM y había que empezar el proceso de nuevo; esto podía repetirse varias veces, lo cual atrasaba considerablemente el inicio de la ejecución de los proyectos<sup>53</sup>. Una vez que la comunidad iniciaba el proyecto, “...luego venía el proceso de recopilación de datos de la comunidad ...para completar los requerimientos o requisitos del perfil del proyecto, seguidamente de eso se elaboraba el perfil del proyecto y la elaboración en sí del perfil del proyecto ... llevaba un día o día y medio para la elaboración del mismo o máximo tres días dependiendo de la complejidad del proyecto, más que todo por la descripción del mismo. Luego de eso se enviaba a la Unidad Técnica donde habían dos personas encargadas de la revisión del documento del proyecto que cumpliera con los requisitos mínimos establecidos o alguna modificación en la estructura del mismo de la descripción del proyecto. El proceso era largo y tedioso ya que eran muchos documentos de proyecto que tenían que revisar, inclusive, desde que nosotros entregábamos un documento del proyecto y nos lo regresaban nuevamente tardaba hasta un mes en el proceso de revisión, ya que ellos nos hacían observaciones en la cual nosotros teníamos que hacer los cambios si era pertinente hacerlos”.<sup>54</sup>

Las comunidades identificaron los siguientes factores como causantes de los retrasos: 1) limitaciones de carácter operativo; 2) condiciones climáticas, pues en tiempo de lluvias se dificultaba trabajar y trasladar los materiales a las comunidades de difícil acceso; 3) limitaciones del ciclo productivo que condicionaban el aporte del trabajo comunitario principalmente en tiempo de cosecha; 4) atrasos en los desembolsos para pagar a las empresas constructoras.

Asimismo, las siguientes fueron señaladas como dificultades que las microregiones y las comunidades tuvieron con las constructoras: a) falta de responsabilidad de algunas constructoras al dejar abandonadas las obras quejándose de la falta de pago de DECOPAZ y de la poca colaboración del trabajo comunitario y b) falta de coordinación entre las constructoras y las comisiones de trabajo, principalmente en las operaciones de acarreo, cuidado y almacenamiento de materiales y respecto al aporte de mano de obra no calificada de parte de las comunidades.<sup>55</sup>

Por otro lado, la programación de las actividades que se contemplaba para cada fase de trabajo entró en contradicción con las condiciones de la realidad comunitaria. El diseño metodológico del Programa preveía los mismos plazos para que fueran aplicados de manera generalizada en todos los municipios y microregiones, sin tomar en cuenta las condiciones geográficas

---

<sup>53</sup> Entrevista 5.

<sup>54</sup> Entrevista 6.

<sup>55</sup> López (2001).

y de acceso a las comunidades, las condiciones climáticas, los niveles de escolaridad y dificultades de comunicación de las poblaciones, y, los particulares procesos sociales en la dinámica socioeconómica de las comunidades. Como consecuencia de ello, muchas actividades se retrasaron, algunos proyectos se iniciaron y quedaron suspendidos temporalmente, otros se abandonaron debido a condiciones materiales y sociales. Afectó la distancia y falta de acceso a las comunidades, la estación lluviosa, los ciclos de cosechas de la producción agrícola que induce flujos migratorios de hombres jóvenes y la migración internacional que temporalmente desabastece de fuerza de trabajo a las comunidades.<sup>56</sup>

En las microregiones en donde se tuvo sub-ejecución de proyectos por contrato, cuestionaron el proceso de contratación. Empresas constructoras empezaron los trabajos y luego los abandonaron con la dificultad de darles seguimiento debido a que son empresas de otras regiones del país. Consideran que esos problemas se hubieran minimizado si se hubieran contratado maestros de obras y albañiles a nivel municipal o del departamento de Huehuetenango.

Asimismo, un factor perjudicial fue la modificación de la distribución de la inversión por ciclos de proyectos. CECI propuso y obtuvo la aprobación de DECOPAZ de la modificación de las proporciones de la distribución de la inversión por ciclos estableciendo la progresividad de 60% para el primer ciclo, 20% para el segundo ciclo y 20% para el tercer ciclo, provocando un desequilibrio que recargó el énfasis en la ejecución de proyectos de infraestructuras, sobre todo en el primer ciclo y se desplazó la importancia de la capacitación y el desarrollo participativo en las comunidades. Esto originó que *“los pobres comunitarios tuvieron que hacer mucho al inicio y no fue la forma más lógica. Se debió comenzar con un porcentaje adecuado, aumentar en el segundo ciclo porque ellos van aprendiendo y en el tercero bajar para que la experiencia genere retroalimentación... No fue correcto comenzar traumando a las pobres comunidades...”*. Igualmente, generó desgaste en los equipos técnicos operativos de CECI en los municipios y un desgaste en la población por los altos niveles de exigencia de participación comunitaria que requirió.<sup>57</sup>

Así, como consecuencia de los factores señalados, a finales del 2000, la ejecución del tercer ciclo de proyectos se encontraba atrasada en más del 50%, producto de los desfases y solapamiento de los primeros ciclos; menos

---

<sup>56</sup> López (2001).

<sup>57</sup> En los Lineamientos Metodológicos del Programa se establecía que la distribución de la inversión por ciclos sería progresiva: 20% para el primer ciclo, 40% para el segundo ciclo y 40% para el tercer ciclo. López (2001).

del 50% de los proyectos se habían inaugurado y del resto, 36% estaban en ejecución y 12% no se habían iniciado.<sup>58</sup>

De tal forma que la programación inicial, que estipulaba que el programa finalizaría con un último desembolso en enero de 2001, se amplió a enero del 2002. Esta primera ampliación se realizó con la idea de que no fue suficiente el tiempo en el que se le dio acompañamiento a las ERMs, y se consideró que debía de continuarse con las capacitaciones y concluir la ejecución de los proyectos. Por otro lado, hubo muy baja ejecución de los recursos asignados para proyectos productivos, por lo cuál en la ampliación del programa se previó una reorientación de los mismos para infraestructura o libre disponibilidad.

Posteriormente se realizó una evaluación de avances durante el año 2001, y se decidió una segunda ampliación para enero del 2003. Sin embargo, durante esta segunda ampliación los procesos aún continuaron siendo lentos y el programa sufrió otras dos ampliaciones, primero para enero del 2004 y posteriormente para noviembre de ese mismo año. En el año 2005, se está efectuando el cierre administrativo-financiero del Programa.

---

<sup>58</sup> López (2001).



## II. ANALISIS DEL CASO

### 1.- ANÁLISIS FUNCIONAL

La narración efectuada en las secciones anteriores, trata de captar el proceso seguido en un programa de desarrollo que adoptó un mecanismo de trabajo, la gestión participativa de proyectos, habitualmente reconocida como una *buena práctica* en el ámbito de la promoción del desarrollo y la democracia local. La gestión participativa de proyectos, también identificada como *desarrollo local participativo* (DLP), y en otros casos como *Desarrollo Rural de Autogestión comunitaria* (DRAC),<sup>59</sup> implica la atribución de poder de decisión a comunidades y residentes en el diseño de iniciativas destinadas a mejorar los niveles de vida, así como la asignación de recursos para apoyar la ejecución de iniciativas de grupos sociales, sobre una amplia coordinación interinstitucional, en el marco de la participación ciudadana, como política de gobiernos democráticos. Estas iniciativas son identificadas y priorizadas dentro de un proceso de concertación y diálogo liderado por las organizaciones de base de activa participación política, económica y social. En nuestro caso, el análisis de la experiencia DECOPAZ, se efectúa con el fin de aportar conocimiento sobre los procesos y condiciones que facilitan u obstaculizan la gestión participativa de proyectos comunitarios en condiciones de alta desconfianza y conflictividad y teniendo la propia comunidad, a través de una estructura organizativa comunitaria diferente a la tradicional alcaldía, el poder de decisión y ejecución de los proyectos.

Como hemos seguido en el relato, el proceso tuvo un desarrollo lento, debido a que la práctica requirió que, por un lado, se generaran en las comunidades capacidades indispensables para su funcionamiento, especialmente aquellas vinculadas a su autoorganización y la administración de las funciones básicas asignadas en el marco del Programa; por otro lado, que los acompañantes externos lograran comprensión de las características particulares de los contextos de desarrollo. Asimismo, con base en el relato es posible observar la incidencia de un conjunto de factores, vinculados a la gestión del proceso, y otros de carácter más bien contextual, que limitaron gradualmente el mecanismo de gestión, retardando la ejecución del Programa, a pesar de la existencia de los recursos financieros necesarios y de una estructura institucional de apoyo.

*¿Por qué se retrasó significativamente una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios, disponiendo de los recursos financieros necesarios y de una estructura organizativa de apoyo? ¿Cuáles fueron las condiciones que obstaculizaron y/o viabilizaron la práctica de gestión participati-*

<sup>59</sup> Dahl-Ostergaard, et al (2003).

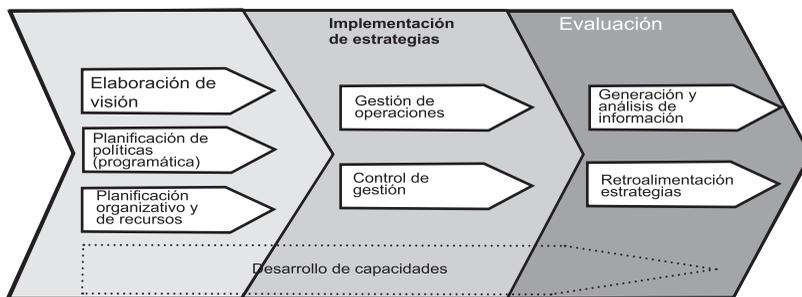
va? Para responder a estas preguntas es necesario revelar la lógica interna del proceso de diseño y operación de la gestión participativa de proyectos.

Para esta parte, estaremos siguiendo la metodología desarrollada por Barzelay y Cortázar (2004), producto de la iniciativa del Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES del estudio de buenas prácticas de gerencia social en la región, incluida como capítulo 4 en este volúmen.

El análisis que realizaremos a continuación, se denomina Análisis Funcional debido a que su interés se centra, fundamentalmente, en las acciones o secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en el contexto dado conformando la práctica en estudio, con el objeto de explicar de qué manera la práctica que dichas acciones conforman, desempeña determinadas funciones gerenciales. Aplicaremos el análisis funcional a la evidencia que se ha incorporado al relato que representa la evolución y funcionamiento de la práctica bajo estudio.

Seguimos la definición de las prácticas gerenciales como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.” (Barzelay y Cortázar, 2004:49) Asimismo, concebiremos una función como una categoría de análisis que indica de manera abstracta “el fin o resultado que ha de lograr un componente en un sistema en funcionamiento” (Bardach, citado por Cortázar y Lecaros 2003:28). Ahora bien, “...si entendemos la gestión de un programa o política social como un sistema en funcionamiento, es posible descomponer el proceso de gerencia en sub conjuntos de prácticas orientadas a obtener diferentes fines o resultados al interior de dicho sistema.” (Barzelay y Cortázar, 2004: 49) Para ello, es preciso conocer las funciones gerenciales de la práctica que estudiamos. El Gráfico 5 propone una tipología de funciones gerenciales que estaremos siguiendo para definir las funciones de la práctica en estudio.

**Gráfico 5**  
*Una visión funcional del proceso de gerencia*



Fuente: Barzelay y Cortázar (2004:49)

Para el análisis del caso que nos ocupa, gestión participativa de proyectos en DECOPAZ, proponemos las siguientes funciones que consideramos necesarias desempeñar a fin de lograr una elevada participación y el fortalecimiento del capital social, físico y humano en la comunidad, teniendo como unidad de análisis del desarrollo de la práctica a las Entidades Representativas Microregionales (ERM).<sup>60</sup>

### 1.1 Funciones gerenciales desempeñadas mediante la gestión participativa de proyectos comunitarios en DECOPAZ

Prácticas gerenciales	Funciones gerenciales desempeñadas
Diagnóstico participativo de necesidades	Planificación programática
Priorización de proyectos y asignación de recursos	Planificación programática/de recursos
Selección y contratación de contratistas y proveedores	Gestión de operaciones
Adquisición y distribución de materiales	Gestión de operaciones
Ejecución de las obras	Gestión de operaciones
Evaluación y auditoría social	Control de gestión

La pregunta que intenta responder el análisis funcional es si las prácticas gerenciales contribuyen o no al desarrollo de funciones gerenciales, es decir, si el modo en que se realizan las prácticas contribuye o no al desarrollo de las funciones. Una vez identificadas las funciones gerenciales de la práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios, corresponde analizar qué tan adecuadamente fueron desempeñadas estas funciones en el Programa DECOPAZ. El modelo de análisis funcional que estamos siguiendo, parte de la premisa que *las acciones que componen una práctica son el resultado de la interacción entre el diseño de la práctica y el contexto en el cual opera.*

El objetivo del análisis funcional es explicar de qué manera el diseño y el contexto influyeron (y fueron influidos) en la situación que resultó de la acción de los agentes involucrados y para ello aplicaremos la propuesta conceptual de Barzelay y Cortázar (2004).

*Procederemos a examinar los elementos que componen, tanto, el diseño de la práctica como el contexto en el caso del Programa DECOPAZ, mediante Las Tablas 1 y 2 de las páginas siguientes.*

<sup>60</sup>. Consideramos que las otras instancias organizativas (las EPP y la Unidad Técnica de DECOPAZ, fueron acompañantes externos -ejecutores sombra-), que formarían parte de una práctica macro que se denomina “gestión asociada” (Ruiz, 2004).

TABLA 1

ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA PRÁCTICA			
FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DE GPP	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS
			EVENTOS ESTRUCTURADOS
1.-Planificación Programática	Diagnóstico participativo de necesidades	Fomentar una cultura de trabajo conjunto en un entorno de paz. Dar "voz" a toda la población sin exclusión alguna. Reconstruir el tejido social	Asambleas comunitarias Asamblea General ERM DECOPAZ-CECI-BID GM DECOPAZ <sup>61</sup>
2.-Planificación Programática/ Recursos	Priorización de proyectos y asignación de recursos	Socializar las necesidades prioritarias por cada comunidad. Consensuar prioridades. Equidad social	Asambleas Comunitarias Asamblea General ERM Junta Directiva ERM DECOPAZ-CECI-BID GM DECOPAZ
	Elaboración de perfiles de proyectos y plan de inversión	Delegación efectiva a las comunidades. Generar capacidades autogestionarias	Junta Directiva ERM GM DECOPAZ
	Selección/ contratación de Empresas	Generar capacidades autogestionarias	Junta Directiva ERM Registro de Proveedores DECOPAZ GM DECOPAZ
	Adquisición y distribución de materiales	Generar capacidades autogestionarias en los líderes comunitarios	Junta Directiva ERM Comisiones de trabajo por proyecto GM DECOPAZ
3.-Gestión de operaciones	Ejecución de obras	Promover la participación y colaboración comunal	Junta Directiva ERM Comisiones de trabajo por proyecto GM DECOPAZ
4.- Control de Gestión	Evaluación y auditoría social	Asegurar el éxito e impacto del Programa. La comunidad opine sobre el buen uso de los recursos.	Asamblea General ERM Junta Directiva ERM Comisiones de trabajo por proyectos GM DECOPAZ
			Reuniones de Asamblea Comunitarias. Reuniones Asamblea General ERM Reuniones Asambleas Comunitarias Reuniones Asamblea General ERM Reuniones Asamblea Comunitarias Reuniones Asamblea General ERM Reuniones JD ERM
			Reuniones de Junta Directiva de ERM
			Reuniones de Junta Directiva de ERM
			Reuniones de la Junta Directiva de ERM Mecanismos de las Comisiones de trabajo
			Jornadas de trabajo conjunto con las comunidades
			Reuniones de Junta Directiva ERM Actividad y mecanismos de las Comisiones de trabajo por proyectos

<sup>61</sup> Guías Metodológicas del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ).

TABLA 2

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DE GPP	ELEMENTOS DEL CONTEXTO		
		SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
1.- Planificación Programática	Diagnóstico participativo de necesidades	Acuerdos de Paz	Participación comunitaria como medio para recuperar tejido social	Relación ERMs-Municipios
	Priorización de proyectos y asignación de recursos	Acuerdos de Paz	Participación comunitaria como medio para recuperar el tejido social	Relación ERMs-Municipios
3.- Gestión de operaciones	Elaboración de perfiles de proyectos	Normativa BID	Empoderamiento de las comunidades	
	Selección y contratación de Empresas		Empoderamiento de las comunidades	
	Adquisición y distribución de materiales		Empoderamiento de las comunidades	
4.- Control de Gestión	Ejecución de obras		Empoderamiento de las comunidades	
	Evaluación y auditoría social	Acuerdos de Paz	Participación comunitaria Control social	

Todas las funciones identificadas fueron meticulosamente detalladas en las Guías Metodológicas del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (GM DECOPAZ), con la excepción de los aspectos operativos intrínsecos de la ejecución de los proyectos de infraestructura y la función (4) referida a la auditoría social. Así, como se aprecia en la Tabla 1, dichas funciones tenían establecido desde el inicio las ideas orientadoras, los dispositivos organizativos y los eventos estructurados para su desarrollo.

*Las principales interacciones diseño-contexto-actores-acciones que reflejamos son las siguientes:*

La trayectoria de la práctica se inicia, una vez conformadas las unidades básicas de ejecución ERM, con las funciones de planificación (1 y 2), diagnosticando en forma participativa las necesidades comunales y priorizando las mismas en proyectos específicos para la asignación de recursos. En este sentido, se siguió la secuencia establecida (diseño de la práctica), de asamblea comunitaria y luego asamblea microregional, dispositivos organizativos y eventos estructurados previstos en la GM DECOPAZ, bajo las ideas orientadoras de reconstruir el tejido social alrededor del trabajo conjunto y colaborativo de los pobladores identificando, socializando y priorizando necesidades sentidas. Como es lógico suponer, la realidad no se deja atrapar totalmente por el diseño, por lo cual al entrar en interacción con el contexto de ejecución, se producen situaciones en las que es necesario adecuar el diseño para obtener mejores resultados. Es el caso del cronograma establecido para los ciclos de proyecto. El diseño establecía unos lapsos de ejecución de los ciclos de proyectos (planificación, ejecución y evaluación) que resultaron muy breves, dados los retrasos arrastrados de las etapas iniciales del programa de promoción, conformación y legalización de las ERMs, por un lado y las condiciones socioculturales de las comunidades, por otro lado (incidencias del contexto institucional). La acción de los agentes involucrados, ante esta “tensión” diseño-contexto, fue optar por mantener los plazos previstos, generando una dinámica compulsiva sobre las ERMs y las comunidades, cuyo ritmo privilegiaba la ejecución de proyectos de infraestructura (acciones de la función 3 “gestión de operaciones”) para cumplir con los plazos y metas establecidas en la metodología del programa (diseño de la práctica), en detrimento del objetivo último del programa de desarrollar capacidades organizativas de autogestión social comunitaria para garantizar la sostenibilidad del programa (recapitalización humana y recapitalización social) (López 1999). Como vemos, entraron en contradicción dos elementos del diseño de la práctica, el fin último u objetivo político del Programa y el cronograma establecido para los ciclos de proyectos, contradicción ante la cual los acompañantes externos a las instancias comunales privilegiaron el medio, sobre el fin.

Un caso inverso, fue el de la proporción de la inversión por ciclo de proyectos: el diseño establecía una progresividad de la proporción inversión por ciclo (20%, primer ciclo; 40%, segundo ciclo y 40%, tercer ciclo), que fue modificada (acciones) causando un desequilibrio que desfavoreció la práctica al acelerar aún más las acciones al inicio de la práctica. Esta decisión, quizás con la intención de subsanar los retrasos iniciales que se arrastraban, por un lado desplazó la importancia de la capacitación y el desarrollo participativo en las comunidades (generación de capacidades en las comunidades y los representantes de éstas) y generó desgaste en los equipos técnicos acompañantes y en la población por los altos niveles de exigencia de participación comunitaria que exigió, alterando la gradualidad prevista del proceso de ejecución. Como vemos, en este caso, un cambio en el diseño de la práctica, producto de los actores, aunque no impulsado por el contexto, sino por otro elemento del diseño, afectó otro elemento del diseño.

En forma parecida a la situación anterior, la planeación concreta de los proyectos a ejecutar en las microregiones y la asignación de los recursos correspondientes, que se plasmó en los planes de inversión (acciones), no siguió fielmente la lógica de tomar como punto de partida las necesidades de las comunidades (diseño de la práctica), sino que tomó como punto de partida la disponibilidad de recursos financieros asignados a las microregiones en función de su población (criterio más fácil de seguir), adecuando la solución de las necesidades a la cuantía de los mismos, modificando, de hecho, el diseño de la práctica. Esta decisión, privilegió las áreas con mayores poblaciones, en detrimento de aquellas con menos población pero mayores necesidades, desvirtuando la idea orientadora de la equidad social.

En el desarrollo de la práctica, la metodología y los contratos entre el BID, las EPP y el gobierno guatemalteco (diseño de la práctica), no propiciaron el espacio para tomar en cuenta las especificidades de la realidad comunitaria (situación en movimiento) en la operativa de la función gerencial (3), en lo referente a la elaboración de los perfiles de proyectos y el plan de inversión. Por una parte, se generalizó la aplicación, independientemente de las especificidades de cada localidad, de proyectos estandar para los diferentes tipos de infraestructura a construir (diseño de la práctica), hecho éste que entró en contradicción con las realidades de las comunidades (situación en movimiento) y que no pudo ser adaptado por los implementadores con la participación de las comunidades debido a la urgencia de los plazos previstos (diseño de la práctica). Por otra parte, se generalizó también la aplicación de los plazos a todos los municipios y microregiones (acciones), sin tomar en cuenta la posibilidad de flexibilizarlos y/o de adecuarlos a las condiciones geográficas y de acceso a las comunidades, a las condiciones climáticas, los niveles de escolaridad, dificultades de comunicación de las poblaciones, las dinámicas socioeconómicas particulares de las comunidades como las migraciones (situación en movimiento y contexto) (López, s/f). Asimismo, en esta

misma función específica de la función gerencial (3), el diseño preveía que la EPP acompañaría a las ERM en la elaboración de los proyectos capacitándolos para que en el tercer ciclo lo hicieran solos, pero ante la presión del tiempo (diseño de la práctica), los proyectos fueron elaborados en muchos casos, para los tres ciclos por técnicos de CECI, en detrimento del empoderamiento comunal mediante la generación de capacidades autogestionarias (ideas orientadoras).

En relación a la ejecución de los proyectos, gestión de operaciones, función (3), los engorrosos trámites burocráticos a los que vieron sometidas las ERM para que los proyectos fueran aprobados (diseño de la práctica) retrasaban significativamente el inicio de los proyectos (acciones), situación que acumulativamente en los tres ciclos de proyectos tuvo efecto en el retraso y desfase del Programa. También en la ejecución de las obras la rigidez de los plazos previstos (diseño) no permitió adaptar la ejecución a las condiciones geográficas y de acceso a las comunidades, las condiciones climáticas y las dificultades de comunicación de las poblaciones (contexto), por lo cual muchas actividades se retrasaron, algunos proyectos se iniciaron y quedaron suspendidos temporalmente, otros debieron ser abandonados (acciones). Por otro lado, las acciones para implementar el Programa conforme al diseño previsto, se vieron limitadas por los niveles escolares y de alfabetización de la población local (contexto), los cuales eran extremadamente bajos, hecho que incidió en las diferentes dimensiones de la capacitación y en la participación directa de los pobladores en todas las fases del ciclo de proyectos (acciones), provocando un sesgo de la participación, en las actividades de planificación comunitaria, sobre todo en la de mayores niveles de complejidad como la priorización de necesidades y elaboración de perfiles de proyectos.

En cuanto a la función (4), las actividades de monitoreo y evaluación, hay una opinión generalizada (López, 2001) de que los dispositivos organizativos previstos, Junta Directiva de las ERM, y sobre todo las Comisiones de Trabajo cumplieron el rol asignado en la construcción de las obras físicas en las comunidades. Sin embargo, en lo relativo a la auditoría social, otro mecanismo diseñado con el objetivo de garantizar la transparencia de la gestión y de la administración de los fondos, los dispositivos organizativos previstos, no contemplaban una sistematización específica de la situación concreta y detallada de cómo se iba a desarrollar la auditoría social. En la práctica (acciones), muy pocas ERM y dentro de ellas un reducido número de miembros de la Junta Directiva, tenían claridad sobre lo que es la auditoría social y la importancia que la misma tiene para la transparencia del proceso, como medio para legitimar la gestión de los dirigentes y para mantener en alto el entusiasmo comunitario, por lo cual su operativa fue mínima.

No obstante, las deficiencias en la operatoria de la estrategia metodológica del Programa y en su adaptación en algunos aspectos a las con-

diciones que surgían en el contexto de realización, el aspecto del diseño metodológico fue significativamente importante. Estudios realizados sobre la experiencia (López, 2000; Chanquin, 2004), destacan como una de las ventajas fundamentales del Programa, haber contado desde su inicio con una metodología coherente para orientar el proceso de intervención social en las comunidades. En ese sentido, como un factor clave del diseño institucional se señala la estrategia de involucrar a los comunitarios en la selección y ejecución de proyectos como medio para despertar la motivación e interés de las comunidades a involucrarse en procesos socioorganizativos y de capacitación (López, s/f).

El análisis funcional realizado permite examinar si mediante el desempeño de las funciones mencionadas la práctica bajo estudio fue o no capaz de sacar provecho de las potenciales oportunidades para la generación de valor. Partiendo de la nomenclatura de las Tablas 1 y 2, el desempeño de las funciones (1) y (2), fue el medio para potenciar y motivar la participación de los pobladores alrededor del diagnóstico de las necesidades de sus comunidades y reforzar el tejido social deteriorado o inexistente por las secuelas del conflicto armado. Los dispositivos organizativos y eventos estructurados diseñados y la asignación de recursos de manera consensuada, funcionaron como instancias para la capacitación de los comunitarios, los primeros, y de discusión e incentivo para la reconciliación y reforzamiento del tejido social, la segunda. Sin embargo, como se recoge en el análisis funcional, la preocupación por cumplir los plazos y cronograma establecidos en el diseño, limitaron la oportunidad de aprovechar las funciones señaladas, para, complementariamente, desarrollar las capacidades autogestionarias y de participación. En el mismo sentido, es decir, el no aprovechamiento de oportunidades alrededor de las funciones 1 y 2, operó el cambio del diseño de la práctica en cuanto a las proporciones de inversión de los ciclos de proyectos. En ambos casos, una visión equivocada de eficiencia operativa (cumplir plazos), atentó contra la eficacia (logro de los objetivos finales) y la complementariedad de las actividades.

En la función (3), los agentes implementadores no pudieron adecuar, en tiempo de realización y realidad contextual, los proyectos de obras a las necesidades y especificidades comunitarias, desaprovechando la oportunidad que presenta la implementación para generar valor público adicional (Cortázar y Lecaros, 2004; Di Virgilio, 2004). Asimismo, los engorrosos trámites burocráticos para la aprobación de los proyectos, hacen inferir el desaprovechamiento de otra oportunidad de, mediante ajustes en la implementación, disminuir una falla en el diseño.

En cuanto a la función (4), su desempeño no sacó provecho de las bondades de la auditoría social como mecanismo para la legitimación del proceso al permitir la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas.

A manera de conclusión, el desempeño de las funciones descritas de la práctica de gestión participativa en el caso DECOPAZ, permitió un aprovechamiento parcial de las oportunidades de generación de valor existentes. Los ajustes en el diseño de la práctica, en algunos casos y el cumplimiento rígido de dicho diseño, en otros casos, limitaron el aprovechamiento de algunas de las oportunidades potenciales de generar valor público.

## 1.2 Las capacidades desarrolladas

En este apartado analizaremos si las instancias organizativas comunales desarrollaron suficientemente capacidades, tanto en la autogestión de proyectos, como en la cultura de paz que se quería fomentar.

En el transcurso de los tres años analizados, los miembros de las estructuras sociales que fueron constituidas para ejecutarlo y los pobladores en general, fueron involucrados en diversas actividades de capacitación del desarrollo comunitario: unas de tipo gestor, para poder manejar las herramientas teóricas, metodológicas y técnicas necesarias para la autogestión comunitaria para el desarrollo; otras, de tipo humanista relacionadas con la construcción social de la paz en sus comunidades. En este proceso, se generó una diferenciación en cuanto a las oportunidades de participación de los miembros de las diferentes estructuras organizativas. Los miembros de las Juntas Directivas, en general, tuvieron acceso a más espacios y oportunidades de aprendizajes relacionadas con todas las operaciones que la gestión participativa conlleva, desde la elaboración de diagnósticos comunitarios, pasando por la conducción de asambleas comunitarias de socialización, la validación y retroalimentación de sus resultados, la identificación de soluciones, así como la integración de los planes de inversión. Para los miembros de las comisiones de trabajo, en general, se restringió su aprendizaje a los aspectos de seguimiento, apoyo logístico y operativo para la construcción de las obras físicas, monitoreo y evaluación. Esta capacitación en gestión debía luego ser aplicada en la práctica en las diferentes funciones en las cuales intervenía cada instancia, lo cual contribuyó, indudablemente, aunque con las deficiencias ya anotadas en la creación de capacidades, sobre todo en las ERMs y las Comisiones de Trabajo. Los pobladores en general fueron involucrados en las etapas iniciales en procesos de capacitación para aprender a analizar sus problemas y necesidades y priorizar, dentro de ellos, los más urgentes y necesarios de acuerdo a la conciencia colectiva.

En el aspecto formativo de la cultura de paz para todos los pobladores, el énfasis fue menor, dado el carácter instrumental que se le confirió a la capacitación, en desatención de las ideas orientadoras del diseño, como se deduce del relato y el análisis funcional. Asimismo, la urgencia de los tiempos establecidos en diseño del Programa y/o la interpretación de los implementadores, distorsionó el aprendizaje práctico del proceso de planificación

participativa al encargarse la EPP, en la mayoría de los casos, de tal proceso para los tres ciclos de proyectos.

En conclusión, aún cuando el diseño del Programa preveía la capacitación como herramienta idónea para el desarrollo de las capacidades auto-gestionarias y el fomento de una cultura de la paz como un eje transversal a todos los ciclos, como articuladores en torno a los cuales crear condiciones de sustentabilidad del desarrollo humano a través de la construcción de los proyectos de obras físicas, en la práctica, la capacitación tuvo un carácter meramente instrumental y limitó la posibilidad de incrementar el desarrollo humano sostenible.

## 2. CONCLUSIONES

Comenzamos el análisis de este caso preguntándonos por *las condiciones que facilitan u obstaculizan la gestión participativa de proyectos comunitarios en contextos de alta conflictividad*. Del análisis funcional realizado precedentemente estaremos extrayendo nuestras respuestas a estas interrogantes.

### ***Principales factores que limitaron la gestión participativa de los proyectos***

Como hemos visto, el diseño establecía unos lapsos de ejecución de los ciclos de proyectos (planificación, ejecución y evaluación) que resultaron muy breves, dados, por un lado, los retrasos arrastrados de las etapas iniciales del programa de promoción, conformación y legalización de las ERMs, y las condiciones socioculturales de las comunidades, por otro lado (incidencias del contexto institucional).

Asimismo, en la ejecución de los proyectos, los engorrosos trámites burocráticos a los que vieron sometidas las ERM para que los proyectos fueran aprobados, retrasaban significativamente el inicio de los proyectos, situación que acumulativamente en los tres ciclos de proyectos tuvo efecto en el retraso y desfase del Programa. También en la ejecución de las obras la rigidez de los plazos previstos (diseño) no permitió adaptar la ejecución a las condiciones geográficas y de acceso a las comunidades, las condiciones climáticas y las dificultades de comunicación de las poblaciones (contexto), por lo cual muchas actividades se retrasaron, algunos proyectos se iniciaron y quedaron suspendidos temporalmente, otros debieron ser abandonados (acciones). Las acciones para implementar el Programa conforme al diseño previsto, se vieron limitadas también por la falta de adecuación que existía entre el plan y las características de la población beneficiaria.

La falta de consideración de los factores contextuales, como las condiciones climáticas, en la planificación, también incidieron en la brecha:

en tiempo de lluvias se dificultaba trabajar y trasladar los materiales a las comunidades de difícil acceso y las limitaciones del ciclo productivo condicionaban el aporte del trabajo comunitario principalmente en tiempo de cosecha. Ambos fueron identificados como causantes de retraso, además de limitaciones de carácter operativo y la lentitud de los desembolsos para pagar a las empresas constructoras.

### ***Principales factores que facilitaron la implementación del Programa***

La amplia promoción del Programa en los diferentes municipios del área de intervención creó expectativas en la población y éste fue bien aceptado. Esto propició bastante participación de las comunidades en las diferentes actividades para las cuales se les convocó y facilitó la aceptación de la metodología del DECOPAZ.

La participación de entidades internacionales de reconocido prestigio como facilitadores externos, facilitó la implementación de las acciones previstas, dado el alto nivel de desconfianza existente en el área rural hacia la estructura tradicional del Estado.

La estrategia de intervención y el diseño metodológico fue clave. Fue muy positivo que en el diseño del Proyecto se consideraran los principios metodológicos de la participación comunitaria desde el trabajo preparatorio del campo, para que posteriormente se realizara el respectivo análisis de necesidades a nivel micro regional, en función de los manifiestos de cada comunidad, para su posterior momento de formulación, gestión y ejecución de proyectos. Esto facilitó el empoderamiento comunitario sobre las acciones desarrolladas, lo cual creó compromiso y responsabilidad en los miembros de las ERM.

La disponibilidad oportuna de recursos es un factor positivo. Aunque a lo interno del Programa en sus diferentes niveles hubo atrasos en el flujo de fondos, se contó con los recursos financieros para la realización de las diferentes actividades que implicaba cada una de las etapas establecidas, lo cual facilitó la credibilidad en el Programa, ya que a pesar de que las acciones no se desarrollaban puntualmente en los plazos establecidos, en la mayoría de los casos no hubo atrasos en campo originados por falta de financiamiento.

Las consideraciones expuestas sugieren que no obstante, el reconocimiento del acierto metodológico de DECOPAZ, los resultados del Programa así como sus repercusiones en las áreas intervenidas, fueron condicionados por deficiencias en la operativización de la estrategia metodológica, por la rigidez con la cual fue desarrollada sin introducir ajustes claves que hubieran conducido a mejores resultados. Así, al lado del abordaje territorial mediante un ordenamiento espacial y socioorganizativo de microregiones y

entidades representativas de éstas que propiciaron la participación y organización comunal, no se atendió a las especificidades de estos espacios en la planificación y ejecución participativa de los proyectos.

La interacción de los actores del Programa, con la metodología y las diferentes rutinas, actividades e interacciones y con los usuarios o beneficiarios del Programa, pudo constituir una más rica oportunidad de aprendizaje e innovación que permitiera agregar valor al diseño institucional, pero la insistencia en mantener la fidelidad operativa al diseño, tanto en la forma como en la programación, limitó tal oportunidad.

### 3. LECCIONES APRENDIDAS

El análisis del caso, a partir de la metodología utilizada, nos permite extraer algunas lecciones que pueden ser útiles, desde la perspectiva de la gerencia social, para los formuladores e implementadores de políticas y programas sociales basadas en estrategias de intervención participativas.

**El diseño es importante, pero la implementación es clave.**<sup>62</sup> No es suficiente con disponer de un diseño bien pensado y elaborado de los mecanismos de acción y dispositivos organizativos que facilitan la participación, la implementación en el terreno es clave para la generación de resultados valiosos, ya que en la operativización del proceso, surgen situaciones sobre la marcha que ameritan acciones de ajustes que requieren adecuar algunos elementos del diseño para generar mayor valor público. Lograr una coordinación ágil y eficaz entre los diversos proveedores e instancias organizativas implicadas, por ejemplo, puede resultar difícil, a pesar de un detallado diseño. Si los gerentes sociales no prestan suficiente atención a la gestión organizativa del proceso para adecuar el diseño al contexto y situación dados, se puede perder, como en el caso de DECOPAZ, oportunidades para mejores resultados. Esta lección es congruente con la sugerida por Cortázar y Lecaros (2003) y DiVirgilio (2004).

**La importancia del abordaje inicial.** Una enseñanza del caso DECOPAZ para la efectividad de las estrategias de intervención participativas es la importancia del trabajo inicial en la creación de las condiciones necesarias para la gestión participativa en la acción pública, tales como el abordaje territorial y el desarrollo y/o fortalecimiento de instancias organizativas legitimadas por los pobladores para promover la participación. Sobre todo en contextos de mucha desconfianza entre los pobladores y hacia el Estado, la estrategia de “introducción” para incorporar a los pobladores es decisiva para el resto de la intervención.

<sup>62</sup> “La esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir” (More, 1998).

**Flexibilizar los plazos, privilegiar los objetivos.** La consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y sostenibilidad mediante intervenciones que exijan alta participación y empoderamiento de los pobladores, requieren unos plazos y un grado de flexibilidad adecuados, que permitan unos procesos de planificación y ejecución con opción a introducir ajustes y correcciones durante la vida del proyecto de acuerdo con las condiciones del contexto y los propios procesos operativos de la intervención. En este sentido, aún cuando es indispensable planificar en el tiempo, se requiere prever horizontes de implementación flexibles que permitan adecuar la duración de la intervención más en función del logro de los objetivos que por el transcurso de un período de tiempo determinado.

**La importancia de la capacitación bien enfocada.** La planificación y ejecución de los proyectos participativos en términos de empoderamiento, precisan, naturalmente, de un cierto nivel de cualificación técnica en el ámbito de intervención local. En caso de no disponer de ella, como el DECOPAZ, se requerirá un importante esfuerzo para capacitar a los pobladores, tanto en los temas relativos a cultura de participación, como en los más complejos temas de la ejecución de los proyectos. En la práctica, el personal de campo y el personal de proyecto se afanan por hacer lo inmediatamente posible, privilegiando los cronogramas sobre el objetivo superior del empoderamiento real de los pobladores, lección que no debe ser seguida.

## BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, Michael y Cortázar Juan Carlos (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Publicación INDES, Washington D.C.

Canto Chac, Manuel (2004). *Participación ciudadana y reforma del Estado: ¿El gobierno hace la participación o la participación hace al gobierno?*, Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Colino, César (2002). *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Cortázar Velarde, Juan Carlos y Lecaros, Carlallari (2005). *Viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. Caso del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador, Perú (2000-2002)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). Washington D.C.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2005). *Una mirada estratégica de la implementación de los programas sociales*, Publicaciones INDES, Washington D.C.

Chanquín Miranda, Victoria Noemí (2004). *La dinámica de re-producción social desde las prácticas para la cooperación y manejo del conflicto en comunidades rurales guatemaltecas. Estudio de casos en el municipio de Barillas, Departamento de Huehuetenango, Guatemala (Período 1981-2003)*. Tesis Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F.

Dahl-Ostergaard, Tom; Moore, David; Ramirez, Vanesa; Wenner, Mark y Bonde, Ane (2003). *Desarrollo rural de autogestión comunitaria ¿Qué hemos aprendido?* Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo, Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

DECOPAZ (1997). *Guías Metodológicas de DECOPAZ*, Guatemala, mimeo.

Di Virgilio, María Mercedes (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002-2003)*, Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.

Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomá, Ricard y Jarque, Marina (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma decisiones locales: una visión panorámica*, Documentos CLAD, Caracas.

Font, Joan y Blanco, Ismael (2004). *¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Guimaraes, Cinthia (s/f). *Creación de capital social para la paz*. Estudio de caso de un proyecto del BID (DECOPAZ), ciudad de Guatemala.

Ilari, Sergio (2005). *La reformulación estratégica de los programas sociales: Del “Plan Vida” al plan “Más Vida” Provincia de Buenos Aires, Argentina* Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.

Isuani, Fernando J. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo / Social (INDES), Washington D.C.

Kliksberg, Bernardo (2002). *Seis tesis no convencionales sobre participación*, en <http://www.iadb.org/etica/inglés/index-ihm>.

Kliksberg, Bernardo (2002). *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*, en [Http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?Index=347](http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?Index=347)

López Rivera, Oscar (2001). *Evaluación de la efectividad e impacto del programa DECOPAZ en el área de la EPP-CECI*, ciudad de Guatemala, mimeo.

López Rivera, Oscar (1999), *CECI-DECOPAZ: Evaluación de desempeño durante el primer ciclo de proyectos de las Entidades de Representación Microregional -ERMs- de los municipios de Santa Cruz Barillas, San Mateo Ixtatán, Santa Eulalia, San Pedro Soloma, ciudad de Guatemala*, mimeo.

López Rivera, Oscar (s.f.). *Desarrollo comunitario en comunidades fronterizas desgarradas por la guerra*, ciudad de Guatemala, mimeo.

Martínez Nogueira, Roberto (2004). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: Provisión, participación y coordinación*. En-

cuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C.

Moore, Mark H. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.

Pérez-Brito, Carlos (2004). “Participación para el desarrollo: acercamiento desde tres perspectivas” *Revista Reforma y Democracia No. 30*, CLAD, Caracas.

Ruiz, Violeta (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Paidós, Buenos Aires.

Sánchez Euclides (2004). “La definición de participación”, en “*Una gestión pública para la inclusión*”, en <http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/apresen-ml/gp/4.doc>

Suplemento del Tercer Informe: Oficina Regional de Huehuetenango y Oficina Subregional de Barillas, Guatemala, mimeo.



## ANEXO

### Metodología del estudio

El presente estudio se inscribe dentro de la naciente utilización de estudios de casos, desarrollada por Barzelay y Cortázar (2004), para el análisis de experiencias o programas con vistas a generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de prácticas de gerencia social, producto de la iniciativa del Instituto Interamericano de Desarrollo Social INDES del estudio de buenas prácticas de gerencia social en la región.

Conforme a la metodología adoptada, se desarrolló un *estudio de caso instrumental*, es decir, centrado no tanto en analizar la singularidad de la situación histórica específica del Programa de desarrollo DECOPAZ, sino que dicho programa es un medio para el estudio de la práctica de gestión participativa de proyectos. El interés en estudiar este caso se fundamenta en el supuesto instrumental que el mismo nos posibilita abordar, a través del estudio y análisis de los procesos que permitieron el despliegue de la gestión de los proyectos en el Programa DECOPAZ, la práctica gerencial de la gestión participativa de proyectos comunitarios, para profundizar en el conocimiento del desarrollo de dicha práctica en las condiciones contextuales que ocurrieron en el caso actual y derivar lecciones que puedan servir para experiencias similares.

En la elaboración del estudio, además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia bajo estudio, se buscó dar respuestas a preguntas teóricas relacionadas con la práctica gerencial de la gestión participativa de proyectos. De esta manera, la pregunta central a partir de la cual analizamos este caso dentro del enfoque instrumental señalado anteriormente fue: *¿Por qué se retrasó significativamente una práctica de gestión participativa de proyectos comunitarios, disponiendo de los recursos financieros necesarios y de una estructura organizativa de apoyo?* El supuesto fue que responder a esta pregunta permitiría aportar elementos para un mejor conocimiento de *las condiciones que facilitan u obstaculizan aquellas prácticas de gestión participativa de proyectos comunitarios en contextos de alta conflictividad y desconfianza.*

Para responder a la pregunta central, se plantearon dos grandes preguntas relacionadas con la experiencia bajo estudio:

1.- *¿En qué condiciones y a través de qué mecanismos fue posible la elaboración y ejecución de proyectos comunitarios en el marco del Programa DECOPAZ?*

2.- ¿Cómo funcionó el mecanismo participativo para la elaboración y ejecución de los proyectos comunitarios del Programa DECOPAZ?

Siguiendo la metodología adoptada de Barzelay y Cortázar (2004), se organizó y analizó la evidencia de la experiencia bajo la forma narrativa, estructurando la narración a partir de los distintos eventos identificados en el proceo de la práctica estudiada.

El siguiente gráfico muestra la estructura narrativa utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto, guió el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.

**Gráfico 1**  
*Estructura narrativa del caso*



*Fuente: Elaboración propia*

En las secciones 1 a 3, del capítulo I, hemos desarrollado la narración de la experiencia bajo estudio en función a los eventos del episodio central, haciéndose referencia a los demás eventos contextuales cuando ello es necesario para evidenciar vinculaciones que permiten una mejor comprensión de los acontecimientos.

Para la obtención de la información relevante de la experiencia, se recopiló y analizó el material impreso existente del caso y se realizaron entrevistas narrativas a diferentes actores que participaron en el proceso. Se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas a representantes de las ERM, funcionarios de DECOPAZ, funcionarios del BID y analistas académicos del caso.

## CAPITULO 2

# LA INCORPORACIÓN TRANSVERSAL DE LA EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA

---

---

## EL CASO DE LA DIGEBI (1995-2005)

*Javier Moro\**

---

\* Docente del Programa INDES - Guatemala.



## INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas transversales ha sido promovida desde diferentes ámbitos en los últimos años y se aplica a distintas temáticas. La transversalidad aparece referida a la incorporación de un enfoque determinado en diferentes áreas y alude más que a los contenidos, lineamientos y objetivos a cuestiones metodológicas y modalidades de intervención. Es decir, hace referencia al cómo de la implementación de las políticas, programas e intervenciones públicas, con la característica distintiva que se pretende lograr un atravesamiento horizontal allí donde predominan lógicas organizacionales y estructuras de toma de decisión verticales. En tal sentido, rápidamente encuentran características particularmente conflictivas para su implementación dado que implican modificaciones en el accionar de diversos actores, cómo así también en el funcionamiento de múltiples reglas, rutinas organizacionales y perspectivas conceptuales.

Una estrategia frecuente para la inclusión de contenidos transversales orientadores en una política pública suele plantearse a través de la institucionalización normativa y la instalación de un área organizacional específica con sus propios usuarios y una determinada modalidad de intervención. Sin embargo, este mecanismo no garantiza la efectiva incorporación de lineamientos de políticas, especialmente cuando éstos requieren transversalidad. En Guatemala, desde mediados de los '90 la educación bilingüe intercultural se institucionalizó al interior del Ministerio de Educación y desde el año 2000 recibió un fuerte impulso como orientación de política transversal para el sistema educativo. Sin embargo, los avances en su implementación no han sido tan notorios. En este sentido, se espera que el caso aporte evidencias acerca de las condiciones y los mecanismos que hacen posible la puesta en marcha de políticas, transversales. Asimismo se prevé aportar al análisis acerca de cómo los procesos de institucionalización facilitan o restringen este tipo de políticas.

Guatemala es un país con una población cercana a los 12 millones de habitantes, donde según datos oficiales casi la mitad de la misma se reconoce como perteneciente a un grupo étnico indígena<sup>1</sup>. El español es la lengua oficial pero coexiste con otros idiomas: 22 lenguas mayas y dos de otros orígenes (garífuna y xinca). Si bien la mayoría de la población indígena habla al menos dos idiomas, su lengua materna y el español, existen comunidades monolingües donde las niñas y niños llegan al primer grado sin hablar espa-

---

<sup>1</sup> Las estadísticas oficiales establecen que cerca de un 41% de la población se reconoce como indígena (Fuente: INE-Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida). Por su parte, otras fuentes elevan este porcentaje al 66% (De Ferranti y otros. 2003)

ñol. A pesar de esta realidad pluricultural y multilingüística, el país construyó un sistema educativo público hispanohablante y monocultural. La educación pública y en esto no escapa a una característica de la función estatal en las sociedades occidentales y particularmente en América Latina, buscaba homogeneizar ciertas características, valores y creencias de la población; lo que se suponía facilitarían la gobernabilidad del orden económico y la legitimidad del régimen político.

En diciembre del año 1995 y en el marco de la negociación que desembocaría los Acuerdos de Paz que terminaron con 36 años de conflicto armado, el gobierno decidió crear la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) en el Ministerio de Educación (MINEDUC). El área se estableció como la institucionalización formal y como ente rector de una iniciativa que tenía como antecedente directo los casi 10 años de funcionamiento del Programa de Educación Bilingüe (PRONEBI)<sup>2</sup>. Las primeras acciones de la DIGEBI buscaban articular el avance de la EBI a través de la reforma educativa. Habiendo identificado cuatro ejes para la implementación de la EBI: financiamiento, recursos humanos, materiales y currículum, la DIGEBI en base a su capacidad de incidencia decidió centrarse en la modificación de los contenidos curriculares. Sin embargo, ninguno de sus técnicos era experto en la temática.

---

<sup>2</sup> La educación intercultural y bilingüe (EBI) en la enseñanza pública en Guatemala ha sido un proceso lento y no necesariamente coherente en su recorrido. Reconoce diferentes etapas desde los años '60 y '70, muchas de ellas con enfoques contradictorios entre sí. Es posible diferenciar al menos tres etapas (Moya, 1998): la primera desde mediados de los '60 hasta fines de los años '70, donde la incorporación en los años iniciales de educación en el idioma materno consistía en una estrategia para lograr mayor eficacia en la castellanización de la población. Posteriormente, en los '80 surge el proyecto piloto de educación bilingüe en 40 escuelas (10 por cada una de las 4 lenguas mayas mayoritarias) que en el año '85 se constituyó en el Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI). En ese período el enfoque era de educación bilingüe para los mayas, donde se destacaba la educación bilingüe como una modalidad en sí misma y no como una etapa de transición. En los '90 se produjo otro giro en la orientación de la EBI, cristalizado con la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural (DIGEBI). El enfoque que se propugnó desde entonces no sólo era de educación bilingüe sino también intercultural y de este modo se hizo extensiva (al menos declamativamente) para toda la población escolar e implicaba así la incorporación transversal de la EBI a todo el sistema educativo. Es de destacar los contextos cambiantes en que operaron cada una de estas etapas. Guatemala vivió 36 años de conflicto armado interno, donde la guerrilla de izquierda y el ejército se disputaban, con distintas estrategias, la adhesión del campesinado y las comunidades indígenas. Luego del regreso a la democracia en 1985, y ya en los años '90 se inició un período de acercamiento entre ambas partes que desembocó en los Acuerdos de Paz firmados en el año 1996. Estos acuerdos constituyeron un hito histórico en varios sentidos para Guatemala. En lo que aquí respecta vale referir su importancia ya que por primera vez se reconoce oficialmente la entidad de los pueblos indígenas y puntualmente dos de los acuerdos hacen referencia al ámbito educativo.

Al poco tiempo de andar, y con un nuevo gobierno, la DIGEBI sufrió su primera crisis vinculada con esa estrategia de modificar contenidos curriculares. En el año 1998 se discutió en el MINEDUC la posibilidad de subsumir la DIGEBI al interior del SIMAC (Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular). Estas dos áreas se visualizaban mutuamente como rivales, mientras una priorizaba la pluralidad lingüística y cultural, la otra buscaba estándares homogéneos de calidad educativa en español. Ante esta situación la DIGEBI logró sostenerse contando para ello con el apoyo de actores del movimiento maya.

Para el año 2000, una nueva gestión de gobierno en el MINEDUC declamaba la prioridad de la EBI que se materializó en la llegada de una figura destacada del movimiento maya promotor desde hacía años de la educación bilingüe y la mayanidad como viceministro técnico. El viceministro técnico al año y medio de asumir fue desplazado al viceministerio administrativo luego de recibir algunas críticas internas en el MINEDUC y de los sectores más duros del movimiento indígena.

La escasez de maestros formados en el bilingüismo y la interculturalidad se presentó desde los inicios como una limitación para avanzar con la EBI. Así la capacitación permanente de maestros fue una prioridad, como también la capacitación de técnicos la producción de textos y de materiales educativos. La información generada por los sistemas ordinarios del MINEDUC también requirió modificaciones para que pudiesen captar la etnicidad y la condición lingüística hasta entonces invisibilizada. El avance curricular se procedió a través de foros de discusión regionales sobre la reforma educativa. El gremio docente no participó activamente a favor de la EBI y en el año 2003 realizó una huelga prolongada en reclamo de aumento salarial que implicó la paralización del Programa de Profesionalización Docente que incluía importantes lineamientos interculturales y bilingües.

La institucionalización de la EBI llegó a su máxima expresión formal en la concreción del viceministerio de educación bilingüe intercultural en el año 2003 y en la generalización de la EBI para la educación pública primaria y pre-primaria <sup>3</sup>. Ante un nuevo cambio de gobierno, las autoridades del MINEDUC reorientaron las políticas educativas y la EBI sale del centro de los discursos oficiales sobre prioridades educativas pero aún así en abril del 2005 fue anunciado un proyecto para su revitalización.

En este contexto y a través del análisis del caso de la incorporación de la educación bilingüe e intercultural como contenido transversal en el entramado de las políticas educativas en Guatemala, el estudio se propone responder los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las condiciones de

---

<sup>3</sup> Acuerdo Gubernativo 22-04 del 12/01/04.

viabilidad para la incorporación transversal de una política de educación bilingüe e intercultural que requiere la articulación de diversos actores? ¿Por qué no avanza más la implementación de la EBI a pesar de la explícita mención en los Acuerdos de Paz, de la creación de un área específica, de la reforma educativa y de la prioridad política declamada por las autoridades del MINEDUC? Para ello se considerará: cómo fue el proceso de institucionalización de la EBI en la enseñanza pública, cómo se conformó una demanda respecto de la EBI, y finalmente, cómo la producción de información en torno a la EBI incidió en el proceso de institucionalización y en su transversalización.

El relato del caso aparece estructurado en base a tres ejes: la institucionalización de la EBI, la incorporación de la EBI a la currícula educativa y los aspectos claves en la implementación de la EBI. Finalmente se propone un análisis del caso que incluye conclusiones y algunos aprendizajes.

# I RELATO DEL CASO

## 1. INSTITUCIONALIZANDO LA EBI

### 1.1 Creando la DIGEBI

En los últimos días del año 1995 se creó la Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural en Guatemala (DIGEBI). Desde hacía ya algunos años el equipo de profesionales y técnicos del PRONEBI venían bregando para la institucionalización de lo que hasta ese momento era un programa con financiamiento de la cooperación internacional.

El PRONEBI existía desde mediados de los '80 y su énfasis era la educación bilingüe para la población indígena. Había surgido a partir de un proyecto piloto de 40 escuelas a principios de los '80, el cual tuvo una evaluación positiva y en base a ello se creó el PRONEBI en el año 1985 (Acuerdo Gubernativo N° 1093 del 20/dic./1984)<sup>4</sup>. Tanto, el proyecto piloto como el Programa contaron con financiamiento de la agencia de cooperación del gobierno estadounidense (USAID). Con la creación del PRONEBI la cobertura se extendió a 400 escuelas bilingües distribuidas en las 4 comunidades lingüísticas mayas con más población.

Hacia fines de esa década se continuaron<sup>5</sup> elaborando diversos estudios acerca de las ventajas y costos de la educación bilingüe<sup>6</sup>. Estos informes eran utilizados por la coordinación del PRONEBI y su equipo para defender y promover el programa "había que validar, y ver los resultados, valía la pena establecer la educación bilingüe dentro del ministerio. En cada etapa hubo seguimiento, supervisión y evaluación, los resultados marcaron una diferencia a favor de la EBI: más promoción de alumnos, se mantenían más estudiantes en las escuelas y comprendían mejor".<sup>7</sup> Según entendía el PRONEBI, la educación bilingüe demostraba a través de los informes ser una modalidad mucho más eficaz y eficiente, además de respetar los derechos de los pueblos indígenas. Para este grupo de profesionales, la EBI debía ser incorporada a las políticas del ministerio, para garantizar su continuidad y otorgarle mayores recursos.

---

<sup>4</sup> El reglamento del Programa fue aprobado por Acuerdo Ministerial (N° 997) en julio de 1985.

<sup>5</sup> El proyecto piloto que dio origen al PRONEBI se elaboró sobre la base de un estudio diagnóstico en 199 comunidades indígenas "para iniciar una evaluación longitudinal y proveer orientación para la ejecución del Proyecto (experimental) de Educación Bilingüe (1980-1984)", Cifuentes, H. (1988) Educación bilingüe en Guatemala, PRONEBI-Socio Educativo Rural - MINE-DUC.

<sup>6</sup> Por ejemplo: Vélez, Eduardo; *Un Análisis de Costo-Beneficio de la Educación Bilingüe en Guatemala*. Banco Mundial.

<sup>7</sup> Entrevista 8.

Sin embargo, la educación bilingüe arrastraba una imagen heredada de los años duros de terrorismo de Estado y persecución ideológica de fines de los '70 e inicios de los '80, cuando se la inscribía como un tema muy ligado a la ideología de la izquierda revolucionaria. Varios maestros bilingües o promotores de la EBI habían sido víctimas de esa persecución "la DIGEBI tiene su historia, ha costado vidas porque se asoció mucho al movimiento izquierdista",<sup>8</sup>"en los '80 y '81 la educación bilingüe era considerada de ideología izquierdista y cualquier profesional bilingüe era un guerrillero y así fueron catalogados los maestros, aún sin tener nada que ver con la ideología, entonces tenemos muchos mártires en ese sentido. Sencillamente por que la guerrilla se desarrolló en las zonas indígenas, entonces cualquier indígena es guerrillero y cualquier intelectual indígena es intelectual izquierdista, cosa que no es cierto, pero así fue catalogado".<sup>9</sup>

Los Coordinadores y el equipo técnico del PRONEBI en la segunda mitad de los '80 habían colaborado en posicionar la educación bilingüe como una modalidad de enseñanza con énfasis en aspectos lingüísticos y pedagógicos que separaba y rebasaba la cuestión ideológica. Esto se daba en un contexto político muy particular en Guatemala que en el año 1985 había regresado al orden constitucional democrático. Aún con serias deficiencias político-institucionales se perfilaba una etapa de apertura al debate y a la participación en la esfera pública. Justamente en la segunda mitad de los '80 y en la primera de los '90 se suceden diversos eventos que dan cuenta de los debates en torno a la diversidad étnico-cultural y a la EBI en particular<sup>10</sup>. En esos espacios y especialmente en la experiencia de implementación del Programa se fueron generando acuerdos y una visión compartida respecto a la creación de un nuevo espacio organizacional específico para la EBI para promover su inclusión en todo el sistema. Esto quedaría plasmado en el anteproyecto que a inicios de los '90 comenzaron a acordar internamente en el Programa, como propuesta de creación de la Dirección General.

El proyecto de institucionalización consistía en la creación de una dirección general que operaría como órgano rector de la EBI. Este proyecto se inició al interior del Programa "Lo trabajamos con varios compañeros... en aquel entonces, trabajamos el Proyecto de Acuerdo Gubernativo".<sup>11</sup> Este grupo

---

<sup>8</sup> Entrevista 1.

<sup>9</sup> Entrevista 5.

<sup>10</sup> Entre otros: 1° Seminario Técnico sobre Políticas y Estrategias para la Institucionalización de la EBI (set. 1983), Seminario de Alto Nivel para la Institucionalización de la EBI (oct. 1983), 2° Congreso Lingüístico Nacional (set. 1984), Seminario Taller Nacional de Educación Indígena (agosto 1995), Seminario Nacional de Educación Maya para la Paz (junio, 1996).

<sup>11</sup> Entrevista 5.

promotor de la DIGEBI<sup>12</sup> estaba conformado por profesionales del Programa, algunos del nivel central y otros de instancias locales, todos sus integrantes eran indígenas aunque de diferentes grupos étnicos (los cuatro más numerosos<sup>13</sup> estaban “representados”). Algunos tenían más experticia en temas educativos-pedagógicos pero no todos; eran lingüistas, periodistas y varios tenían trayectoria de activismo social, ya sea, político-partidario o bien desde movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil indígena. Se reunían periódicamente para elaborar la propuesta en torno a la cual, más allá de algunas discusiones puntuales, siempre primaba el consenso básico sobre los objetivos que perseguían, así como la conciencia de que se trataba de una “lucha”,<sup>14</sup> es decir de un proceso que implicaría realizar esfuerzos, superar resistencias y aprovechar las oportunidades.

Los objetivos en la visión compartida por este grupo promotor de la DIGEBI apuntaban a la ampliación de la educación bilingüe, pasar del financiamiento de cooperantes internacionales al financiamiento estatal (lo que visualizaban como la acción concreta por la que el Estado lo asuma como responsabilidad propia, como asunto público oficial que ameritaba intervenir) y a su vez para elevar el status de la EBI y del Programa. Como trasfondo de estos objetivos comenzaba a perfilarse un cambio en la conceptualización de esta modalidad educativa, la incorporación de la mirada intercultural implicaba una visión y un desafío hacia todo el sistema educativo. El grupo de técnicos del Programa también visualizaba una cuestión operativa para promover el status de Dirección General ya que durante su implementación se habían manifestado diversos problemas de funcionamiento debido a su limitación para emitir circulares, memorandos, etc. (facultad de instancia jerárquicas superiores y formales) y esto hacía que el Programa debiese canalizar todo a través de las direcciones generales existentes en el nivel central o bien de las direcciones departamentales.

La estrategia que se dio este “grupo promotor” fue la elaboración de un anteproyecto de creación de la DIGEBI con una justificación de carácter técnico y con la forma administrativa correspondiente. Una vez elaborado el anteproyecto en el año 1992, este grupo decidió presentársela al Ministro, quien se encontraba sobre el inicio del período de mandato y pensaron que era un momento oportuno para incorporar la propuesta en la agenda “...las primeras acciones las tuvimos cuando estaba de Ministro Eduardo Meyer Maldonado que ahora es el diputado por la UNE y está en el Congreso, pero él no tuvo voluntad política para convertir en Dirección lo que era Programa”.<sup>15</sup> El grupo del PRONEBI carecía en ese momento de capacidad de influir al nivel

---

<sup>12</sup> Bajo la coordinación de quien posteriormente sería director de la DIGEBI.

<sup>13</sup> Kaqchikel, K'iche', Mam y Q'eqchi'.

<sup>14</sup> Entrevistas 1 y 3.

<sup>15</sup> Entrevista 5.

de las autoridades políticas del MINEDUC, antes bien chocaban con las prioridades que éstas establecían para esa cartera donde no entraba la EBI.

Aún así, las acciones de promoción a favor de la EBI se fortalecieron con el apoyo de los intelectuales mayas, quienes, en colaboración con el grupo de técnicos del PRONEBI, apoyaron fuertemente la iniciativa. Este grupo de intelectuales estaba integrado por lingüistas (varios actuaban desde la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala), sacerdotes mayas y aún católicos (particularmente de la Universidad Rafael Landívar, donde posteriormente se organizarían carreras y posgrados de EBI).

Asimismo, a inicios de los '90, dos nuevas normativas dieron mayor sustento a la iniciativa del grupo del PRONEBI, la Ley Nacional de Educación de 1991 y la Creación de la mencionada Academia de Lenguas Mayas del año 1990. "Normativamente, la DIGEBI tuvo como fuentes o sustentos [...] la creación de la Academia en el '90 y la nueva Ley de la Educación del '91, en donde se estableció en sus principios que la educación es multilingüe, multiétnica y multicultural en función de las comunidades que las conforman... y luego está el artículo 58 de la Ley de Educación que dice: la educación de lenguas vernáculas es preeminente en cualesquiera de los niveles y modalidades. Eso obligó no sólo al PRONEBI, si no que cuestionó al Ministerio, porque es todo el sistema y no sólo un programa de educación bilingüe. Eso es el primer punto: es todo el sistema".<sup>16</sup> Así el marco normativo ya implicaba una obligatoriedad, especialmente el cap. VI de la Ley 12-91, sobre educación bilingüe, que en su artículo 58 establecía la preeminencia de este servicio para las zonas de población indígena.<sup>17</sup>

Tras aquella primera negativa con el Ministro Meyer Maldonado, el Programa debió esperar tiempos políticos favorables para promover su iniciativa. Fue una coyuntura política muy particular la que generó la posibilidad de creación de la Dirección. En marzo de 1993, el gobierno del presidente Jorge Serrano Elías intentó un "autogolpe" de Estado cuando desconoció la autoridad de los otros organismos del Estado y disolvió el Congreso y la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, debido al alto descontento social que despertó la medida y a la falta de apoyo externo tuvo que renunciar. En su lugar fue nombrado Ramiro de León Carpio quien hasta ese momento se desempeñaba como Procurador de Derechos Humanos. El nuevo presidente asumió en junio del '93 para terminar los dos años y medio de mandato que restaban. En agosto de 1993 el nuevo presidente convoca por primera vez en la historia de Guatemala a referentes indígenas como parte de su gabinete.

---

<sup>16</sup> Entrevista 9.

<sup>17</sup> El art. 58 igualmente no especifica si se trata que la totalidad de la población o que un porcentaje de la misma sea indígena, pero da prioridad a este tipo de servicio para zonas con esta población.

En este contexto, Alfredo Tay Coyoc (de origen k'iche') y Manuel Salazar Tetzagüic (kaqchikel) asumieron como ministro y viceministro técnico respectivamente. Ambos tenían antecedentes respecto de promover la educación bilingüe y la interculturalidad. "La creación de la DIGEBI culmina en el noventa y cinco ('95), pero la lucha era desde el '92 y '93 [...] porque hubo cambio de autoridades, en ese entonces hubo un golpe de Estado con Serrano Elías, entonces se van los ministros, entonces llegan de Ministro en un período corto, sólo para terminar el Gobierno, el Doctor Alfredo Tay, y llega Don Manuel Salazar como Vice-Ministro, entonces la lucha que se había dado se viabiliza en ese momento".<sup>18</sup>

El Viceministro Salazar<sup>19</sup> cumpliría un doble papel en este proceso a través de su intervención en las negociaciones de los Acuerdos de Paz. En los años '93 y '94 Salazar empezó a participar paralelamente como asesor gubernamental en las negociaciones que el gobierno estaba llevando a cabo con la guerrilla y que desembocarían en los Acuerdos de Paz del año '96. Entre los acuerdos firmados, el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas tuvo un mandato puntual respecto a la necesidad de la reforma educativa y contemplar la situación de diversidad étnico-lingüístico-cultural del país a través de modalidades pertinentes. Salazar participó activamente en esta elaboración: "Entonces coincidió que en 1995, se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como teníamos dificultades políticas porque había muchas críticas sobre nosotros, entonces le dije a mi jefe [el Ministro Alfredo Tay]: mejor pongámoslo [en el Acuerdo], si nosotros no logramos resolverlo, dejémoslo como compromiso de paz [...] fue el párrafo que redactamos con otro consultor de la Fundación ASIES.<sup>20</sup> Redactamos las nueve características de la reforma educativa. Fue en Puebla en donde lo hicimos, y luego los compromisos del sistema de educación bilingüe, fortalecer la educación bilingüe intercultural, la creación de escuelas de educación superior indígena o Universidad Maya y luego, la descentralización".<sup>21</sup>

Lo que quedó establecido explícitamente en el Acuerdo fue el mandato de fortalecer la EBI,<sup>22</sup> bajo el principio de generalizarla como modalidad educativa. Existía una estrategia por parte de los actores indígenas que promocionaban la EBI de impulsar la reiteración de los mandatos desde dife-

<sup>18</sup> Entrevista 5.

<sup>19</sup> Hasta entonces Salazar se venía desempeñando como director regional de educación desde inicios del año '88, donde era el único indígena de los 8 directores regionales y como tal había sido promotor de modalidades de interculturalidad con énfasis en la inclusión de una franja de educación maya en todas las escuelas (tanto, de población mayoritariamente indígena o mayoritariamente no indígena).

<sup>20</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

<sup>21</sup> Entrevista 9.

<sup>22</sup> Numeral III, inciso A-ii.

rentes espacios y normativas “ [el mandato respecto a la EBI de los Acuerdos de Paz] aunque no se necesitaba, porque estaba la Ley de Educación Nacional, pero aquí en Guatemala, como es un país de sí pero no, entonces mejor si dejamos en varios lugares, para que, en forma gradual y progresiva, pudiéramos ir llegando al tema que nos une y que nos separa”.<sup>23</sup> Sin embargo la ley del '91 no hablaba de educación intercultural, sí de bilingüe. Éste fue un giro conceptual que comenzó a plasmarse a mitad de los '90, reflejado en el Acuerdo sobre Identidad y Pueblos Indígenas que se firmó en marzo de 1995 y establecía referencias explícitas sobre la necesidad de una reforma educativa que promoviese el bilingüismo y la interculturalidad.

Si bien en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas no se establecía la forma que debía adoptar el Ministerio para hacer operativo el mandato de fortalecimiento y la generalización de la EBI, hubo una convergencia de visiones entre las autoridades políticas y el equipo del PRONEBI y a su vez una evaluación de la viabilidad político-institucional “...no podíamos crear a un Vice-Ministerio, entonces creamos la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural en el mes de diciembre”.<sup>24</sup>

Esta coyuntura particular, de contar con dos indígenas promotores de la EBI como las dos máximas autoridades del MINEDUC fue aprovechada por el equipo del PRONEBI. Alfredo Tay y Manuel Salazar si bien provenían ambos del movimiento maya, tenían diferencias frecuentes en cuanto a los lineamientos en la conducción del MINEDUC,<sup>25</sup> sin embargo estuvieron de acuerdo respecto a la necesidad de creación de la DIGEBI. El equipo del Programa presentó a las autoridades del Ministerio su propuesta de institucionalización de la EBI. La misma fue tomada como base para elaborar el proyecto plasmado en el acuerdo gubernativo de creación de la Dirección. La institucionalización del PRONEBI era vista por este equipo como un elemento prioritario para garantizar continuidad y avanzar en la implementación de la EBI y esta vez tuvieron buen eco ante las autoridades políticas “con mi jefe promovimos a los líderes de la educación bilingüe: pensamos cambiar de status a la institución, convirtámosla en Dirección General. Por que según la ley, una Dirección General era de alta coordinación y ejecución a nivel nacional, entonces ya no iba a requerir vistos buenos para poder ejecutar”.<sup>26</sup>

Sin embargo, el anteproyecto elaborado por el grupo del PRONEBI sufrió algunas modificaciones una vez entregado al Ministro y a su equipo de asesores. “Hubo varias modificaciones, puedo hablar de tres: una es que se planteaba que la ampliación del presupuesto fuese como las otras direccio-

---

<sup>23</sup> Entrevista 9.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Entrevista 3.

<sup>26</sup> Entrevista 9.

nes, pero que se especificara en el acuerdo gubernativo que el Ministerio le daba todo el apoyo financiero necesario [para implementar la EBI], no quedó así, sólo quedó que todos los enseres, las propiedades, llamémoslo así, del Programa pasan a favor de la Dirección”.<sup>27</sup> El intento del grupo promotor de la DIGEBI era que la misma resultase en una inyección de recursos a favor de la EBI, el criterio que proponían era “...tomar en cuenta la cantidad de estudiantes mayas que se deberían atender, por lo tanto, el presupuesto se sustentaba en la cantidad de servicios que había que prestar y eso nosotros lo especificábamos [en el anteproyecto]”.<sup>28</sup> Aún así, con la creación de la DIGEBI, se estipula el incremento anual del presupuesto de la misma para la implementación y ampliación del proceso educativo bilingüe intercultural (artículo 15-Ac. Gub.726-95).

La otra modificación que se realizó a la propuesta fue respecto a la remuneración para el cargo de Director o Directora. Se solicitó que tuviera el mismo salario que el resto de las direcciones, pero ese artículo también fue obviado y en un principio la directora de la DIGEBI tuvo un salario inferior al resto de las Direcciones Generales (esto recién fue modificado formalmente a fines del 2003, cuando se niveló con el resto de direcciones). Finalmente, la tercera modificación se refirió a la relación con las otras dependencias y específicamente con las direcciones departamentales (máxima autoridad del MINEDUC en cada uno de los 22 departamentos de Guatemala): “nosotros decíamos que debería de haber una línea directa con la dirección departamental, o sea, que el Director de la DIGEBI pudiera establecer lineamientos de la educación bilingüe, pero que el Director Departamental está en la obligación de acatarlo o de cumplirlo, ese artículo también fue modificado, entonces queda así como que [...] las direcciones departamentales tienen que hacer educación bilingüe pero no forzosamente lo que diga el Director de la Educación Bilingüe”.<sup>29</sup>

Las modificaciones condicionaron la relación entre la DIGEBI y las jefaturas de EBI a nivel departamental (JEDEBI). El proyecto elaborado por el grupo promotor establecía que las JEDEBI dependían de la DIGEBI, pero en el proyecto definitivo lo que quedó es una coordinación técnica por parte de la Dirección y un alineamiento administrativo y jerárquico de las JEDEBI con cada dirección departamental (art.9, Ac. Gub. 726-95). Se establecía que la DIGEBI funcionaría como una coordinación, como instancia de supervisión y regulación para la EBI. De este modo, los lineamientos de la DIGEBI requerirían coordinarse (y por tanto acordarse) con las direcciones departamentales, pero la Dirección no los podría imponer. “...en el fondo sabe uno por qué pasó... estábamos todavía en un período muy fuerte de presiones de otros

<sup>27</sup> Entrevista 5.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Entrevista 5.

*sectores en donde, bueno para hacer una relación con la historia [...] llegamos a un período democrático diríamos, pero que el peso del ejército y la vinculación de la EBI con la ideología de la guerrilla de izquierda eran todavía muy fuerte. Lógicamente [...] habían presiones políticas en donde las autoridades del Ministerio no podían tomar decisiones muy fuertes a favor de los indígenas aunque lo hubieran querido hacer”.*<sup>30</sup> Esta adscripción de las JEDEBI a las direcciones departamentales se daba en el marco de un proceso de desconcentración de la educación .<sup>31</sup>

La creación de la DIGEBI fue vista por las distintas organizaciones de la sociedad civil indígena como un logro del movimiento maya, como la coronación al fin de una lucha para que el Estado se haga cargo de las implicancias de gobernar una sociedad multiétnica, multilingüe y pluricultural.<sup>32</sup> Esto, sin embargo, no dejó de despertar ciertas críticas en el propio Ministerio y por parte de algunas instituciones vinculadas al campo educativo, como las agencias de cooperación que hasta ese momento habían financiado y apoyado el PRONEBI, que no alentaron homogéneamente la creación de un área específica de interculturalidad y bilingüismo, “¿por qué tiene que haber dos direcciones con competencias técnicas, argumentaban?”<sup>33</sup> “Fuimos muy criticados por gente de AID y del mismo Ministerio dijeron: aquí uds. están rompiendo al país en pedazos [...] es el argumento de siempre. Cada vez que hay una iniciativa indígena es desintegrar el país...”<sup>34</sup> Las autoridades indígenas del Ministerio de ese momento tenían claro que había, no sólo (y no tanto) una fundamentación técnica para la creación de la DIGEBI, se trataba también de una cuestión simbólica y fuertemente política.<sup>35</sup> Fue una cuestión de ocupar espacios por parte de los propios indígenas, de entrar en el juego de las políticas a discutir desde adentro en un área tan sensible como la educación y tan vital en cuanto a la cuestión lingüística y cultural.<sup>36</sup>

El equipo técnico del Programa compartía esta posición, más que una discusión meramente técnica “el tema de la DIGEBI también tiene un componente de política y de conquista maya, es decir, es un tema que la política no puede olvidar y que en ningún momento puede dejarse de lado”.<sup>37</sup> Los integrantes del grupo promotor estaban satisfechos aunque sabían que algunos

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> En mayo del '96 el Ac. Gub. Sobre Creación de la Direcciones Departamentales de Educación, establece en su art. 9 la incorporación de las unidades departamentales de la DIGEBI a la estructura organizativa de cada Dirección Departamental.

<sup>32</sup> Entrevistas 1, 2, 3, 4 y 9.

<sup>33</sup> Entrevista 3.

<sup>34</sup> Entrevista 9.

<sup>35</sup> Entrevista 3, 5 y 9.

<sup>36</sup> Entrevistas 2, 3 y 9.

<sup>37</sup> Entrevista 3.

puntos importantes del proyecto original de creación de la DIGEBI habían quedado en el camino; visualizaban que habían logrado en primer lugar que el Estado otorgue recursos propios para el tema y en un plano más operativo a nivel de aula se conseguía por primera vez que formalmente<sup>38</sup> se contraten maestros para brindar un servicio de educación bilingüe,<sup>39</sup> “esto quiere decir que a mí me contratan para dar servicio bilingüe, ya no soy maestro tradicional no, si no que yo tengo un contrato como maestro bilingüe, entonces yo tengo que hacer educación bilingüe”.<sup>40</sup>

## 1.2 Abogando por la EBI (y por DIGEBI)

Al poco tiempo de andar sobrevino la primera crisis institucional. El nuevo gobierno del PAN (un partido alineado en la centro-derecha en términos ideológicos) asumió a inicios del año 1996 y las nuevas autoridades del MINEDUC, presididos por la Ministra Arabella Castro y por el Viceministro Roberto Moreno<sup>41</sup>, no le otorgaban prioridad a la EBI. Más bien, tenían una visión crítica, sostenían que la misma elevaba los costos ya que implicaba contratar pedagogos bilingües, elaborar material diverso para cada comunidad lingüística, etc., “... se le creó una sombra en el Ministerio porque decían que la educación bilingüe no era eficiente, [que] era muy caro sostener la educación bilingüe intercultural y que mejor existiera la unidad nacional”.<sup>42</sup>

En la DIGEBI también se produjo un cambio al nivel de su conducción<sup>43</sup> que fue asumida por quien hasta ese momento se había desempeñado como subdirector del área y había liderado el grupo promotor de la institucionalización.<sup>44</sup> El nuevo director al igual que su antecesora tenía reconocida trayectoria en el ámbito de la educación bilingüe, también era indígena y tenía fuerte vinculación política a organizaciones del movimiento indígena.

En el nuevo contexto político institucional del país, el director y el equipo técnico de la DIGEBI no se sorprendieron del todo cuando se enteraron de la iniciativa por parte de las autoridades del Ministerio de fusionar el área con el Sistema Nacional de Adecuación y Mejoramiento Curricular (SI-MAC). Desde la DIGEBI visualizaban esto como un intento de subsumir, desje-

---

<sup>38</sup> Bajo el régimen de empleo público del MINEDUC, anteriormente se utilizaban contratos que manejaba el PRONEBI con financiamiento de la Cooperación Internacional.

<sup>39</sup> Entrevistas 3, 5 y 9.

<sup>40</sup> Entrevista 3.

<sup>41</sup> Quien posteriormente asumiría como ministro.

<sup>42</sup> Entrevista 9. La Comisión Paritaria por la Reforma Educativa también fue una instancia que se movilizó en defensa de la EBI, al respecto defendió el tema de los costos de la misma ante críticas en ese sentido provenientes del más alto nivel del Ministerio

<sup>43</sup> Ante el retiro por jubilación de quien fue la primera directora de la DIGEBI.

<sup>44</sup> Entrevista 5.

rarquizar y aun eliminar la EBI.<sup>45</sup> El año '98 fue clave en ese intento, cuando llegaron a elaborarse dos disposiciones del despacho ministerial para cumplir tal cometido. Allí se puso en juego la supervivencia institucional de la Dirección.

La discusión interna en el MINEDUC, desde el inicio mismo de la DIGE-BI, o mejor desde la idea respecto a su conformación y la elaboración del anteproyecto, se instaló en torno a si se debía constituir un área técnica separada o no de las ya existentes, en referencia particularmente al área encargada de velar por la calidad de la educación (el sistema de Mejora-miento y Adecuación Curricular -SIMAC- que posteriormente se transformó en la Dirección General de Calidad Educativa -DICADE). Para los promotores de la EBI la discusión tenía componentes técnicos y consideraciones políticas. En cuanto al primer componente existían dudas de si efectivamente el área de calidad educativa daría prioridad a la EBI de modo tal de incluirlo en su modalidad de seguimiento, en la generación de incentivos y distintas formas de promoción de la misma en los sistemas existentes; y desde allí argumentaban cierta especificidad. Pero tal vez el aspecto que ponían más a resguardo era el político, que sin estar desligado del anterior puntualizaba el carácter de conquista, de logro que implicaba la DIGEBI. Los defensores de la EBI acentuaban, de este modo, que la continuidad de los lineamientos se garantizaban a través de ocupar esos espacios. Así, para el equipo técnico vinculado a la EBI la cuestión más que meramente técnica contenía un componente político que no podía pasar inadvertido: "si fuera que desde esa dirección de calidad se va a permear el tema bilingüe, podría yo estar, incluso, de acuerdo con esa línea de pensamiento, pero... la DIGEBI sigue siendo un logro, una conquista maya",<sup>46</sup> "había que defender los logros obtenidos para no fusionar la DIGEBI con SIMAC en ese momento [...] es y sigue siendo la única institución dentro del Ministerio de Educación que institucionalmente es indígena, indígena en su concepción, en su institucionalización y en sus lineamientos".<sup>47</sup>

Las autoridades políticas del Ministerio antes que entrar en el terreno de la discusión política, proponían un diagnóstico de carácter técnico y postulaban la necesidad de unificar los criterios de calidad educativa: "la administración del PAN quiso desaparecer la DIGEBI y quiso introducirla en el SIMAC, la visión de ellos era que hubiese una sola visión de calidad".<sup>48</sup> Para las autoridades existían serias falencias de coordinación y por tanto se generaba superposición entre las áreas SIMAC y DIGEBI. Desde la creación de la DIGEBI se había generado cierta rivalidad entre ambas áreas, la cual, desde

---

<sup>45</sup> Entrevistas 1, 3 y 5.

<sup>46</sup> Entrevista 3.

<sup>47</sup> Entrevista 5.

<sup>48</sup> Entrevista 1.

la perspectiva de ésta se daba debido a la falta de coordinación con el SIMAC y a los intentos de su directora por imponer sus normas.<sup>49</sup>

En esta coyuntura, las autoridades políticas del MINEDUC dieron lugar a una redefinición de funciones o al menos a una puesta en cuestión de las mismas. Para encauzar el proceso encargaron una consultoría con vista a elaborar una propuesta técnicamente sólida al respecto. La consultoría fue financiada con recursos provistos por la USAID “Hubo de parte de la AID, una consultoría [...] en donde hizo una propuesta de fusión, pero en el fondo cuando la analizamos en la DIGEBI dijimos que implicaba que el personal se iba a diluir dentro del proceso... estaba bien fundamentado pues lógicamente se lograban espacios, pero [nos preguntamos] quién le iba a dar direccionalidad a toda la parte que le corresponde a la EBI [...]”.<sup>50</sup> El análisis de la DIGEBI era que más allá de que se tratase de una propuesta técnicamente coherente, había una cuestión política en juego y entonces le transmitieron al Ministro que no estaban de acuerdo “ésta es la única institución indígena por lo tanto hay que mantenerla dentro del Ministerio de la Educación”.<sup>51</sup>

El director de la DIGEBI consultó con distintas organizaciones mayas, incluido el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), quienes dieron un amplio apoyo a la continuidad de la Dirección ante las autoridades del Ministerio. Si bien la visión de las organizaciones mayas respecto a la DIGEBI no era homogénea, ya que en algunos casos había desconfianza hacia los compañeros que trabajaban dentro del Estado. Ante los intentos de fusionarla o subsumirla en otra área, distintas organizaciones indígenas se dieron la tarea de iniciar acciones de apoyo. La DIGEBI sostuvo reuniones y canales de comunicación abiertos con esas organizaciones que, a su vez comenzaron a gestionar reuniones que llegaron al más alto nivel.

El intento de avance del Ministro a través de dos disposiciones de despacho y la resistencia del director de la DIGEBI y su abroquelado equipo incrementó la tensión. Para este director se presentaban dos dilemas, la defensa del espacio institucional de la EBI y el “del día después”, es decir con posiciones tan encontradas cómo hacer para torcer la voluntad del ministro y no quedar en una posición de enfrentamiento que podía implicar un eventual despido. Ante la delicada situación el director de la DIGEBI planteó dos estrategias, trascender su posición personal respecto a la defensa de la Dirección y jugar con el tiempo diluyendo la resolución final hacia adelante: “yo creo que hubo dos cosas, la primera era de exponerle al Ministro que no era un capricho, que no era mi voluntad, si no que era el consenso de los trabajadores de la educación bilingüe y de las organizaciones indígenas, por-

<sup>49</sup> Entrevista 5.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

que tuvimos que consultar con organizaciones indígenas como CNEM, [...] o sea, nos reunimos para decir, esta es la propuesta, ¿qué opinan ustedes organizaciones? por que yo no quisiera pasar a la historia como quien permitió la fusión y al final se perdió la institución [...] es por eso que les consulto, si por esa situación me tengan que destituir, pues qué puedo hacer, pero no puedo traicionar la voluntad de ustedes. Entonces hicimos la consulta y al final dijeron ‘no se debe de fusionar’, entonces me dijeron lo respaldamos, entonces la primera acción que hice fue explicarle al Ministro que no era mi voluntad sino que era la decisión de las organizaciones y de los trabajadores, que veíamos los peligros de la fusión y le expliqué el por qué, y luego la otra acción que de repente fue una estrategia dilatoria para decir ¿por qué no seguimos haciendo el análisis?, pero se fue el tiempo y ya no se hizo el análisis y entonces se salvó la DIGEBI en ese momento”.<sup>52</sup>

Para la DIGEBI y los profesionales vinculados a la EBI<sup>53</sup> la crisis fue un momento de generar acuerdos internos y alianzas hacia afuera. “Ganamos una lucha, porque entonces ahora se reconoce la educación bilingüe en Guatemala como una cuestión política. Un gobierno no puede fácilmente eliminarla. No puede porque hay fuerzas que la sostienen y la pueden sostener...”.<sup>54</sup> Fue muy fuerte la cohesión interna de los técnicos y profesionales que venían desde hace años trabajando en torno a la EBI, así como también el respaldo de las organizaciones indígenas a pesar de la desconfianza que históricamente manifestaron hacia las entidades estatales. El papel de las agencias de cooperación internacional no fue homogéneo ni tan evidente, mientras algunas agencias preferían la fusión promoviendo una incorporación transversal al sistema (USAID y GTZ), la UNESCO respaldó la continuidad de DIGEBI. A pesar del relativo éxito en cuanto a la resistencia ante el intento de fusión, el papel de la EBI siguió siendo muy acotado durante el resto de la gestión de gobierno del PAN (1996-1999).

### 1.3 Vuelve un referente indígena

El cambio de gobierno a inicios del año 2000 implicó la llegada del FRG<sup>55</sup>, un partido de corte más populista que el anterior aunque también ubicado en la centroderecha en términos ideológicos<sup>56</sup>. El, entonces, presidente Alfonso Portillo designó a Mario Torres a cargo del MINEDUC y éste

---

<sup>52</sup> Entrevista 5.

<sup>53</sup> Para ese entonces algunos profesionales que habían trabajado en la DIGEBI continuaban sus funciones desde otros ámbitos del MINEDUC, por ejemplo desde el mismo SIMAC. Varios de esos profesionales eran indígenas.

<sup>54</sup> Entrevista 1.

<sup>55</sup> Frente Republicano Guatemalteco.

<sup>56</sup> El referente político más importante en la formación de este partido de amplia base territorial era el General Efraín Ríos Montt, ex dictador que a inicios de los ‘80 protagonizó una de las etapas más duras de represión en comunidades indígenas.

decidió convocar a un referente intelectual del movimiento maya para que lo acompañe en la conducción del ministerio. Demetrio Cojtí era visto por Torres como uno de los potenciales viceministros, por entonces ejercía funciones como delegado indígena de la Comisión Paritaria de la Reforma Educativa y de la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa, a la vez era columnista de El Periódico donde escribía una columna por semana. Justo para ese momento había escrito un artículo titulado “Buscando un ministro” que definía el perfil que debía tener quien asumiese la cartera educativa para que diera lugar a la reforma educativa conforme a la perspectiva indígena “a él [Ministro Torres] le llamó mucho la atención un artículo que escribí [...] yo sabía que estaba buscando a un intelectual indígena y barajó tres nombres y al final se decidió por mí, me convocó a una reunión porque un amigo común nos puso en contacto y empezamos a hablar sobre temas de educación, coincidimos y me lanzó la propuesta y una de mis condiciones fue el avance de la educación bilingüe, lo cual fue aceptado...”.<sup>57</sup> Cojtí asumió como Viceministro Técnico, era un referente indígena de reconocido prestigio, impulsor de la educación bilingüe que hasta ese momento se desempeñaba como oficial de proyectos de educación en UNICEF.

Si bien la DIGEBI había defendido y ganado su espacio como un área específica del Ministerio, durante la gestión del PAN la influencia de la Dirección era escasa “con nosotros [se refiere a la gestión FRG] subió su cuota de poder e importancia [pero] la responsabilidad de la educación bilingüe no era de la DIGEBI, porque no tenía poder. La responsabilidad de la EBI era de los Directores Departamentales y los Jefe de las Dependencias que sí tenían poder”.<sup>58</sup> Cojtí consideraba la EBI como un tema prioritario y la DIGEBI, que hasta ese momento era “la cenicienta del Ministerio”,<sup>59</sup> comenzó a posicionarse como un área más importante al interior del MINEDUC: “cuando empezamos, la DIGEBI venía de ser una unidad en la periferia y terminó siendo una de las unidades centrales en el Ministerio de Educación en términos de orientación y visión de la educación, de poner el sello de qué y hacía dónde debía ir la reforma educativa”.<sup>60</sup>

El Viceministro Cojtí designó a un nuevo director a cargo de la DIGEBI, quien venía de la Fundación Cholsamoj (una ONG Kaqchikel muy reconocida en el movimiento indígena) y se destacaba por su trayectoria en el ámbito editorial. El nuevo director impulsó modificaciones para resaltar el anclaje identitario, lingüístico y cultural. Así, desde los letreros del ministerio, el mobiliario (tapicería con tejidos tradicionales), hasta el uso de la “chumpa”<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Entrevista 2.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Entrevistas 1 y 3.

<sup>60</sup> Entrevista 4.

<sup>61</sup> Vestuario típico maya.

y el saludo cotidiano en alguna lengua maya pasaron a formar parte de la nueva geografía de la Dirección y del Ministerio. La DIGEBI daba cuenta de este modo de su raigambre indígena y de la posibilidad de hacer uso de idiomas mayas en espacios públicos estatales. En este período se estableció una alianza fuerte entre el nuevo director de la DIGEBI y el Viceministro, este respaldo fue usufructuado por el Director para apelar a peticiones en nombre del viceministro: “entonces yo los llamaba y les pedía, me dijo el Doctor que necesitaba el informe y qué hacemos ustedes no me lo han mandado quiere que le avise o dígame qué le digo al Doctor”.<sup>62</sup>

La visión de “los Demetrios”, como se los conoció en ese período al Viceministro y al Director, fue la de promover la EBI a todo el sistema, no se anclaron en mejorar o expandir las escuelas EBI, sino que “en el esfuerzo de querer modificar todo el sistema, no fue posible ponerle atención a esa parte [el déficit de supervisores bilingües] [...] Nos planteamos [esa] decisión entre dos opciones: fortalecer la escuelas en manos indígenas o buscar la transformación de todo el sistema, se podría hacer un sistema paralelo bilingüe dentro del Estado o había que transformar toda la estructura del Estado para que tuviera pertinencia lingüística y cultural la educación. Entonces optamos por lo segundo”.<sup>63</sup> Los “Demetrios” entendieron que debían buscar la transversalización de la EBI en todo el sistema, y para que funcione debía haber alguien fiscalizando e impulsándola personalmente, alguien con autoridad. “Cualquier proyecto nuevo que se está realizando hay que meterse y aunque cueste, tienes que ser cara dura y ver dónde está lo bilingüe... había que exigir ese componente en todo lo que se hacía, por eso no había que viajar, porque en ese momento se tomaban decisiones sin la educación bilingüe”.<sup>64</sup>

Sin embargo, al año y medio de asumir como Viceministro Técnico, Cojtí sufrió las primeras críticas y los primeros ataques desde adentro del MINEDUC, por parte de asesores del Ministro que querían restarle protagonismo, pero también y tal vez curiosamente, desde las propias filas del movimiento indígena. El ala ideológicamente más a la izquierda del movimiento, le pidió al Ministro Torres su destitución. “Yo nunca supe los motivos ni las razones que expusieron, pero fueron los indígenas populares de izquierda, hay que ver que en el mundo indígena, sobre todo por la guerra fría, o somos culturalistas o somos populares (los que eran simpatizantes de la guerrilla)”.<sup>65</sup> También el director de la DIGEBI recibió críticas: “tuve presiones, sí una acusación ante la Procuraduría de Derechos Humanos de que estábamos incumpliendo el derecho del pueblo maya a participar en la transformación

---

<sup>62</sup> Enrevista 4.

<sup>63</sup> Entrevista 4.

<sup>64</sup> Entrevista 2.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

curricular [...] Por que decían que las propuestas nuestras eran para impulsar la educación bilingüe intercultural cuando la propuesta de las organizaciones mayas eran educación maya y entendían que no había suficiente involucramiento de instancias mayas en la transformación curricular, ese era el tema”.<sup>66</sup> Quienes más reclamaban a favor de una educación maya era el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), una organización no gubernamental de la sociedad civil indígena que a su vez gestionaba directamente escuelas con modalidad bilingüe y contenidos sustentados en la cosmovisión maya, tanto relativa a conocimiento como a valores.

Junto a esas críticas desde actores sociales, convergieron críticas desde adentro del MINEDUC. Asesores del Ministro Torres cuestionaron el accionar de ambos funcionarios, “otro punto fue que la educación bilingüe fue atacada desde adentro por los mismos asesores del Ministro, fue mal informado el Ministro [acerca de la marcha] de la educación bilingüe y que los únicos que querían la educación bilingüe eran los Demetrios”.<sup>67</sup> El frente político externo tampoco era el mejor, el Ministro recibió presiones del Congreso, de su partido y del Gabinete del Gobierno, “nosotros logramos colocar en la agenda la educación bilingüe, y hubo gente que presionó para que todo fracasara, [...] Yo creo que no era tanto contradecir la educación bilingüe, sino quitarme beligerancia política a mí y bajarme de importancia y mantenerme en el anonimato, pero yo llegué con un objetivo “X” y no es igual ejercer las funciones para sólo hacer eficiente la maquinaria estatal y darle calidad al servicio público, ser eficiente pero no transformar al Estado ni introducir la educación bilingüe, eso me daba un sentido más fuerte”.<sup>68</sup>

Ante ese escenario, Cojtí fue desplazado de viceministro técnico (el segundo en jerarquía y con competencias técnicas explícitas) a viceministro administrativo. Si bien perdió peso en lo referido a temas sustantivos de orientación y lineamientos, desde la nueva función tenía injerencia en los aspectos contables y financieros. “...creo que hay muchas cosas que se podrían hacer en el Ministerio, ante todo si se contara con más anuencia de las autoridades superiores pero aun allí no había mucho eco. Necesitamos casi dos años para convencer al Licenciado Mario Torres para que viera nítidamente la educación bilingüe. Al final del período creo que lo vio”.<sup>69</sup> “un Viceministro tiene menos autoridad que un Ministro y hubiera sido más efectivo si el Ministro se mete directamente a promover la educación bilingüe o multicultural”.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Entrevista 4.

<sup>67</sup> Entrevista 2.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Entrevista 4.

<sup>70</sup> Entrevista 2.

## 1.4 Creación del viceministerio

Hacia fines de la gestión de gobierno del FRG los “Demetrios” se plantearon un objetivo político más, la creación de un viceministerio en la temática bilingüe e intercultural. Según la visión que compartían en base a la experiencia de los años de gestión, se necesitaba una figura con autoridad al interior del MINEDUC que apoyase la EBI. El respaldo político resultaba un elemento importante para avanzar en el proceso, sin embargo, no estaba garantizado a priori que los recambios políticos trajesen nuevas autoridades que favorezcan la EBI. “Nos dimos cuenta que la DIGEBI tenía cero incidencias sobre directores, sobre otros directores de unidades centrales de alta coordinación en el Ministerio, porque tenía una relación horizontal, entonces era crearle un ente permanente no coyuntural como en el caso de Cojtí, que él estaba ahí primero como [viceministro] técnico y después administrativo, para que empujara la EBI y el bilingüismo, etc. Porque si no se daba ese perfil de persona ocupando ese puesto, el puesto no tenía ese perfil, entonces era crear un puesto de alta dirección que garantizara esa visión permanente en el Ministerio”.<sup>71</sup>

Se trató de un proceso bastante accidentado en su evolución. Cojtí había logrado convencer al Ministro Torres de la necesidad de creación de esta instancia, los fundamentos centrales iban por el lado de la necesidad de dejar estructuras que den cuenta de un Estado efectivamente multiétnico, que tenga capacidad de reacción ante demandas de una ciudadanía pluricultural.<sup>72</sup> Posteriormente el mismo Cojtí y el Ministro Torres aprovecharon algunos eventos y reuniones en los que participaba el presidente para ponerlo al tanto de la iniciativa y lograr su apoyo, cosa que lograron, el presidente fue promotor de la iniciativa. Sin embargo, surgieron varias resistencias, algunas al interior del propio Ministerio y otras por fuera.

Dentro del MINEDUC no todas las áreas estuvieron de acuerdo, hubo disidencias desde los más altos niveles y por parte de los directivos y técnicos de la Dirección de Calidad Educativa (DICADE) que se manifestaron molestos por lo que consideraron la creación de otra área técnica que duplicaba funciones. Los técnicos de la DICADE, aún algunos que habían pasado por la DIGEBI y se pronunciaban a favor de la EBI, fueron críticos ya que consideraban que se debía de haber cambiado el perfil del viceministerio existente, no duplicar funciones técnicas y a su vez evaluaban que una nueva instancia organizacional no colaboraba en la transversalización: “Yo no estoy muy de acuerdo con eso, pero es mi visión. Hubiera preferido que la educación bilin-

---

<sup>71</sup> Entrevista 4.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

güe permeara todo el sistema, específicamente en aquellas áreas donde se necesita, pero ahora cualquier problema, de presupuesto, de calidad, se lo mandan al Vice-Ministro Bilingüe y él no tiene control sobre la calidad ni sobre el presupuesto. Es decir, cualquier cosa de calidad que quiera hacer lo tiene que consultar con la Vice-Ministra Técnica y cualquier cosa que tenga que hacer con el tema presupuestario tiene que consultarla con la Vice-Ministra Administrativa, entonces yo siento que más que fortalecer la educación bilingüe con un puesto de la más alta jerarquía dentro del Estado, lo debilita, porque no permite que perme la educación bilingüe en aquellos ámbitos que el Ministerio tiene que hacerlo. Por ejemplo, hasta hace muy poco se está estableciendo estadísticas con equidad cultural”.<sup>73</sup>

Cojti defendía la especificidad de un área que se ocupe particularmente de la EBI encuadrada en lo que entendía era una forma de acción afirmativa y de transformar un Estado monoétnico, monocultural y monolingüe. Igualmente, algunos promotores del Viceministerio bilingüe e intercultural reconocían cierta duplicidad técnica de funciones, pero no lo hacían públicamente y a la vez planteaban una inscripción política del evento. “Sí, sí hay duplicidad... pero nosotros no podíamos decir eso, sino que decíamos que el tema era garantizar el bilingüismo de la política lingüística del Estado desde la educación, es decir la política de discusión es de altas esferas del Ministerio de Educación, garantizar de hecho la permanencia de una persona con un perfil de visión de construcción de políticas multi-culturales desde el Ministerio de Educación”.<sup>74</sup>

Para promulgar la creación del nuevo Viceministerio a través de un Acuerdo Gubernativo era necesaria la firma no sólo del ministro y del presidente, sino también del vicepresidente quien presidía el Gabinete de Ministros. El vicepresidente se oponía y por tanto, no quiso firmar la ley, así el proceso quedó estancado. Ni la recurrente insistencia del presidente ante lo que consideraba un proyecto oportuno modificaba la férrea oposición de su vice. La oportunidad de promulgar la ley se presentó cuando el vicepresidente se fue de viaje y en una reunión del gabinete de ministros el propio presidente manejó la firma del Acuerdo Gubernativo de creación del Viceministerio (que fue promulgado el 12-09-03). Cojti asumió el cargo por los pocos meses que restaban de gestión del FRG y con el cambio de gobierno a inicios del 2004, bajo la presidencia de Oscar Berger por la Alianza GANA (Gran Alianza Nacional) asumió funciones en el Viceministerio Bilingüe e Intercultural, Celso Chaclán, un referente del movimiento indígena vinculado anteriormente a la EBI que se había desempeñado como delegado en la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa (CCRE).

<sup>73</sup> Entrevista 3.

<sup>74</sup> Entrevista 4.

La creación del Viceministerio casi en el cierre de gestión de gobierno del FRG era una lucha de hacía al menos un año e implicó también una oportunidad para que la DIGEBI planteara un ordenamiento de su financiamiento organizacional con presupuesto y partidas propias. “la DIGEBI no tenía plaza de director, ni de subdirector, sino que el que estuvo de director acá tenía un puesto de subdirector de la UPE (Unidad de Personal) por ejemplo... el que estuvo de subdirector acá, era subdirector de educación física... además no había puesto de coordinadores para las áreas, entonces aprovechamos el momento y logramos la creación de los puestos, digamos, se crearon 8 puestos aquí para los coordinadores y para los asesores y se crearon los puestos de director y subdirector en esta institución equivalente a todas los directores de las unidades del ministerio... fue todo muy burocrático, se requerían una serie de procedimientos que había que cumplir de acuerdo a las leyes, entonces estuvimos trabajando, haciendo el estudio, luego presentamos el proyecto en la unidad de planificación, y luego al departamento financiero a ver si había fondos... el puesto que yo tengo ahorita, firmé el contrato un día antes de que se fuera el Ministro Torres, así es como logramos esas plazas de última hora, lo corrimos, creo que es algo que por un lado es bueno contarlo, porque, digamos, eran las grandes presiones que se tenían para poder ordenar toda la papelería, pero por otro lado no sé si fue bueno, porque pareciera una cuestión política”.<sup>75</sup>

Este proceso de ordenamiento administrativo terminó de consolidarse con la aprobación del la planta administrativa completa de la DIGEBI a inicios de la gestión de la GANA en el año 2004, de este modo la Dirección dejaba atrás años de funcionamiento bajo una modalidad bastante informal “...nosotros siempre hacíamos la broma, la mayoría de las personas que estaban trabajando acá, estaban en calidad de consultores y además financiados por otros lados, otras dependencias, otras instituciones y luego cuando se terminaban los contratos, los profesionales se iban, entonces la dirección se quedaba con las secretarías y los pilotos [choferes]...”.<sup>76</sup>

## 2. INCORPORANDO LA EBI AL CURRÍCULO

La DIGEBI se vio involucrada en la modificación curricular de manera directa desde el año 1998 cuando el MINEDUC recibió la propuesta de la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa (COPARE).<sup>77</sup> Allí se identifica-

---

<sup>75</sup> Entrevista 10.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Para dar cumplimiento a los mandatos que establecieron los Acuerdos de Paz firmados en el año '96, el gobierno creó espacios de participación con diferentes sectores sociales. Así, en el área educativa se constituyó esta comisión como instancia a cargo de elaborar el diseño para la reforma educativa. La comisión paritaria fue creada en marzo de 1997 por el Ac. Gub. 262-97.

ban cuatro ejes vertebrales para la implementación de la reforma: financiamiento, recursos humanos, materiales educativos y currículo (E.1). Sin embargo, desde el Ministerio se consideraba que no estaban dadas las condiciones para avanzar con todos los elementos a la vez. Así, desde el nivel político se estableció como prioridad (y como punto de arranque) la promoción de un cambio del currículo para elevar la calidad educativa y llevar a cabo la reforma. En este contexto, y en ese mismo año de 1998 desde el despacho ministerial se convocó al Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular (SIMAC posteriormente DICADE) y a la DIGEBI para conformar la Comisión de Transformación Curricular y elaborar la propuesta operativa para avanzar en la implementación de un nuevo currículo.

La convocatoria a las dos instancias era un reconocimiento a la DIGEBI en tanto nuevo espacio con competencias en temas de calidad (además del área ya existente del SIMAC). Se delegó a un grupo de técnicos de cada instancia, siete por SIMAC y dos por DIGEBI, para constituir la Comisión. Para la Dirección el desafío era asegurar la EBI en el nuevo currículo.

De este modo, la DIGEBI junto con SIMAC iniciaron un proceso para elaborar el nuevo currículo a través de la Comisión de Transformación Curricular, que trabajaba en articulación con la Comisión Consultiva (continuidad de la COPARE). Sin embargo, las capacidades con las que contaban ambas instancias, SIMAC y DIGEBI, no eran las mismas. La DIGEBI visualizaba el momento como una oportunidad pero carecía a la vez de expertos en el tema currículo<sup>78</sup>, competencias en las que sí disponía de expertos el SIMAC. El SIMAC a su vez contaba con una experiencia previa de revisión y modificación curricular, durante los años '86-'87 cuando hubo un intento de reforma que no llegó a implementarse. A la vez la situación de recursos también reflejaba asimetrías, mientras el SIMAC manejaba recursos de la cooperación y de créditos internacionales con los que pudo ("darse el lujo de...")<sup>79</sup> de contratar a expertos en currículo, los técnicos de la DIGEBI ejercían funciones y responsabilidades múltiples.

El trabajo en esta Comisión planteó una interacción de carácter directa y permanente entre los técnicos de ambas instancias que hasta entonces se visualizaban mutuamente como rivales al interior del MINEDUC, "eran dos instituciones como enemigas ...casi podríamos decir que equipos de fútbol totalmente contrarios",<sup>80</sup> la DIGEBI peleando por la diversidad cultural y lingüística y el SIMAC defendiendo estándares homogéneos de calidad espe-

---

<sup>78</sup> "...nadie de nosotros éramos especializados en currículos. La mayoría éramos pedagogos, algunos de otras especialidades como psicólogos, pero conocedores de la cultura y los conceptos básicos de educación bilingüe" (E.1).

<sup>79</sup> Entrevista 1.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

cialmente en los dominios lingüísticos del idioma español y en la lógica matemática. Los técnicos de la DIGEBI encontraron al inicio del trabajo conjunto una serie de prejuicios interétnicos "...en ese entonces se reunieron el director del DIGEBI y la directora del SIMAC, una mujer que apoyaba todo lo que era cultura e idiomas, pero se lamentaba mucho que tenía escuelas de población indígena".<sup>81</sup> .

Aún con el déficit técnico a costas los representantes de la DIGEBI en la Comisión mantenían férreas convicciones: "las dos personas de la Dirección que iniciamos en esa Comisión y las personas de SIMAC empezamos a polemizar... el primer acuerdo fue entonces que este currículo no tenía que ser más de lo mismo... el gran referente nuestro eran los Acuerdos de Paz donde ya se caracterizaba y se reconocía el país multicultural, multilingüe y multiétnico ...entonces eso, eso era nuestro gran referente, esa era nuestra base y no podíamos perdernos, no podíamos dejar de lado eso...y reconocer que no habían estado presente los idiomas en los currículum, no han estado los valores mayas, los valores indígenas, la ciencia y la tecnología maya en el currículum, y que ahora sí tenían que estar".<sup>82</sup>

Instalar estos temas a nivel contenidos curriculares no fue una tarea sencilla de un día para otro porque esta propuesta generaba reacciones encontradas ("en ese entonces era como insultar").<sup>83</sup> Llevó un año que la Comisión avanzara hacia una visión de conjunto donde los tópicos planteados desde la DIGEBI empezaban a ser aceptados, "aquella lucha había sido fuerte, al final, no sé, no estoy tan seguro que se hayan sensibilizado, tampoco estoy seguro que se apropiaron del concepto o de la necesidad, o lo que sea, pero lo que sí, cambiaron. Es decir, cambió esa postura... empezaron a reconocer y a hablar dentro del currículum de la L1, que puede ser un idioma maya y el español; y L2 que puede ser el idioma español o un idioma maya, de acuerdo a la región; y de un tercer idioma que puede ser un extranjero, o un idioma nacional... quedó como política la enseñanza en los idiomas indígenas y otra política que habla de la multiculturalidad y la interculturalidad.".<sup>84</sup>

La principal estrategia que implementó en conjunto la DIGEBI con el SIMAC fue la de descentralización del currículo basado en las regiones sociolingüísticas. En base a la propuesta de la COPARE se hizo un currículo nacional básico, entonces ese currículo nacional básico se llevó a los diferentes grupos, se citaban maestros, gente de la comunidad, personas sabias de las

---

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> Entrevista 1.

<sup>84</sup> *Ibidem.*

comunidades.<sup>85</sup> En las distintas comunidades lingüísticas la DIGEBI coordinó el proceso de consulta donde “se buscaba gente que tuviera algún conocimiento en educación y que perteneciera a esa cultura y que hablara el idioma básicamente [...] y entonces sí te podría decir que ese currículo tenía una perspectiva garífuna, q’eqchi, mam, poqomam, etc., porque estábamos partiendo de sus valores. Claro, muchos de sus valores eran comunes, yo no hubiera querido fragmentar tanto el currículo en veinticinco comunidades lingüísticas, yo en todo caso hubiera pensado en hacer un currículo para la población maya y un currículo para la población ladina que tuviera características bilingües e interculturales”.<sup>86</sup>

Ese proceso de contextualización curricular por comunidad sociolingüística encontró a los equipos de DIGEBI y DICADE (ex - SIMAC) más integrados “nos fusionamos y nos convertimos, ya no en dos equipos, sino en un solo equipo, un gran avance,... después fue interesante ver a algunos ladinos hablar de multiculturalidad, los idiomas, la pertinencia cultural del currículum... para que nosotros tengamos al final un modelo educativo propio en Guatemala que responda a las características y necesidades de la demanda”.<sup>87 88</sup>

Los años que siguieron durante la gestión del FRG se avanzó en este proceso de descentralización curricular con criterio lingüístico que tuvo su corolario en el año 2003 cuando, a nivel institucional la EBI quedó plasmada

---

<sup>85</sup> Entrevistas 1, 3 y 7. “Fuimos como unas 15 (quince) ó 20 (veinte) gentes para discutir el currículo, porque digamos lo que se recogían eran cosas como por ejemplo contenidos, te voy a poner un ejemplo concreto: en Huehuetenango tenían la celebración de la lluvia, entonces era un día especial que agarraban un chompipe, lo adornaban, subían a una colina específica, y eso el mismo día todos los años, que no es un año calendario gregoriano, sino que es basado en el calendario maya, la tarde de esos días siempre llueve, entonces como son sociedades agrícolas, entonces para ellos la lluvia es fundamental, entonces tienen su celebración arriba de este monte y luego bajan y continúan con otra series de ritos” (Entrevista 3).

<sup>86</sup> Entrevista 3.

<sup>87</sup> Entrevista 1.

<sup>88</sup> Desde el “otro lado”, los técnicos del SIMAC también se asumían como protagonistas de ese proceso de cambio “... antes de entrar en el ámbito bilingüe, yo trabajé ocho años en SIMAC, entonces, digamos DIGEBI estaba en ese ámbito que decían: educación para los mayas, los mayas y los mayas. Entonces nosotros en SIMAC empezamos a dar el siguiente paso que era: nosotros ya no hablábamos de una educación bilingüe sino de una intención intercultural” (Entrevista 3).

en la nueva currícula de preprimaria y primaria.<sup>89</sup> Allí se establecieron dos lenguas obligatorias y un criterio gradual en el ejercicio de la enseñanza bilingüe (desde la lengua materna exclusiva en preprimaria, porcentajes importantes en los primeros grados que se van reduciendo conforme se avanza) y a la vez se incorporaron contenidos interculturales para la enseñanza.<sup>90</sup>

La consulta por región sociolingüística “funcionó hasta donde la dejaron, porque no se terminó, hicimos como 18 (dieciocho) grupos lingüísticos y en eso fue el cambio de Gobierno [en el año 2004 asumió el gobierno de la GANA] y ese proceso ya no lo siguieron, sin embargo, la Ministra [María del Carmen Aceña] ahora habla de descentralizar el sistema y el currículo, perdimos un año de proceso y no sé si van a seguir utilizando el mismo criterio sociolingüístico, pero ella está hablando ahora en darle énfasis a la educación bilingüe”.<sup>91</sup> A inicios del 2005 el Ministerio confirmó los ejes multi e interculturales, el uso de la lengua materna, el español y un idioma extranjero (L1, L2 y L3) en la currícula primaria.<sup>92</sup> En abril del 2005 el gobierno lanzó el Plan de Revitalización de la EBI.

### 3. IMPLEMENTANDO LA EBI

#### 3.1 Buscando Maestros Bilingües

A principios del año 2003 se crearon las primeras escuelas normales de educación bilingüe e intercultural en Guatemala, 18 establecimientos de esta modalidad distribuidos en diferentes regiones del país se implantaron a partir de la decisión del Ministro Torres respecto a que cada uno de los 22 departamentos debía tener su escuela normal (aunque no especialmente bilingüe). “El Ministro empezó analizando las escuelas normales, por ejemplo durante los 100 años que tiene el país sólo hubo dos escuelas normales para formar maestros de educación física y dijo no es posible, quería al menos una escuela normal en cada departamento y nos embarcamos en el proyecto y yo pedí lo bilingüe”.<sup>93</sup> El viceministro Cojtí obtuvo la aceptación del ministro

---

<sup>89</sup> Acuerdo Ministerial 971 de noviembre del 2003. “...lo que nosotros hicimos eran los cursos de Lengua 1, 2 y 3 y lo que tratamos de hacer era quitar esa jerarquía incluso en la educación bilingüe porque para el ladino la educación bilingüe es español-inglés y para el indígena lengua maya-castellano, oficializar es mantener jerarquía cultural y lingüística, lo que hicimos fue establecer dos idiomas obligatorios para todos y el tercer idioma es un idioma internacional, si soy castellano hablante mi segunda lengua debe ser la lengua del lugar y si soy indígena mi lengua materna tendría que ser maya y mi segunda lengua el castellano y el tercer idioma inglés u otro idioma pero lo pusieron optativo, entonces el currículo de educación bilingüe, las estadísticas y más materiales” (Entrevista 2).

<sup>90</sup> En el 2003 se sancionó el Acuerdo de Generalización de la EBI.

<sup>91</sup> Entrevista 3.

<sup>92</sup> Acuerdo Ministerial N° 35 - enero/2005.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

para incorporar la EBI, sin embargo no había una definición respecto a la cantidad que iba en una modalidad u otra.

Al Ministro le interesaba dar prioridad a lo infantil [preprimaria] y ante todo inaugurar escuelas normales antes de terminar su mandato.<sup>94</sup> Se necesitaba instrumentar operativamente la creación de cada establecimiento, “pero ya era final de año y los que impulsaban la educación no bilingüe se fueron, pero mi gente de DIGEBI se quedó trabajando... sacrificando sus vacaciones”.<sup>95</sup> En enero cuando se reiniciaron las actividades normales en el MINEDUC ya estaban preparadas las propuestas para 18 escuelas normales bilingües, mientras que habían otras 4 monolingües. Los técnicos de la DIGEBI habían elaborado las propuestas con los requerimientos técnicos y administrativos necesarios, sabían que era una oportunidad de generar espacios hasta entonces inéditos de formación de maestros bilingües. Esta iniciativa igualmente no encontró un apoyo homogéneo en los directores departamentales, mientras algunos promovieron la apertura de estos nuevos espacios, otros se mostraron reticentes “cuando hay alguna posibilidad de crecimiento institucional, de crear escuelas normales, hay unos que se hacen los distraídos y eso pasó en parte con el altiplano indígena y quedó marginado porque las autoridades no quisieron sudar la camisa, creando instituciones en su propio departamento”.<sup>96</sup>

Un escollo importante que encontró la propuesta de esta política fue la oposición de varios directores y claustros de docentes de las escuelas normales existentes.<sup>97</sup> Esto no era un tema menor, “no se podía crear una carrera al interior de estas escuelas normales si no se tenían el aval y el respaldo de los maestros, no se podía hacer una reforma educativa sin los catedráticos y sin las autoridades educativas locales”.<sup>98</sup> Los tiempos que planteaba el Ministro para llevar a cabo la política tampoco jugaban a favor, si se perdían algunos meses se perdería el año y ese era el último del FRG y por ende el final del mandato de Torres.

Ante este panorama la estrategia de “los demetrios” fue implementar “normales anexos”, establecieron estructuras paralelas en establecimientos ya existentes “se creó otra estructura con otro director, otro claustro de

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> Entrevista 2.

<sup>96</sup> *Ibidem.* Así por ejemplo, en el Departamento de San Marcos no se pudo crear una escuela normal con formación en EBI.

<sup>97</sup> Unas 83 públicas en todo el país.

<sup>98</sup> Entrevista 4.

maestros, otra normal en el mismo edificio, así están muchas de las escuelas en el país, tienen el mismo edificio pero figuras jurídicas diferentes... entonces así fue que empezamos”.<sup>99</sup> Se iniciaron 18 escuelas normales en 9 idiomas: 4 escuelas incorporaron las carreras en estructuras pre-existentes y se crearon 14 nuevas normales.<sup>100</sup>

La afluencia de estudiantes a las escuelas fue variable pero en todos los casos había suficiente demanda para iniciar las actividades, en algunos incluso tuvieron que recurrir a establecimientos más amplios “en Quetzaltenango [y en algunos lugares más] no fue posible hacerla en el mismo edificio, sino que se tuvo que poner en la Escuela de Comercio, una de las mejores, donde se involucró la Municipalidad y otros actores locales”.<sup>101</sup> Las escuelas normales continuaron funcionando ante el cambio de gobierno a principios del 2004 y a la gestión del gobierno de la GANA le tocó el desafío de darle sostenibilidad económica a las mismas.<sup>102</sup>

A fines del 2004 las escuelas normales bilingües generaron los primeros egresados y por tanto los primeros maestros bilingües formados como tales<sup>103</sup> “... estas escuelas pienso que van a ser importantes, ya su formación es diferente, ellos ya se van a graduar como maestros bilingües, maestros muy místicos, concientes de la realidad en sus comunidades, no como los maestros tradicionales, no concientes, formados en una escuela tradicional, únicamente en idioma castellano, que quieren hacer lo mismo, repetirlo en la escuela, y aunque se les capacite, son cuestiones de actitud”.<sup>104</sup>

Sin embargo, la inclusión de maestros bilingües en el sistema educativo dependía de la creación de cargos para esa función. Las plazas de maestros bilingües estatutariamente fueron creadas con la DIGEBI y desde entonces han tenido un aumento paulatino pero la brecha entre la oferta y la demanda potencial del servicio siguió siendo muy amplia. La creación de plazas bilingües fue incorporada como figura de contrato a partir del PRONE-BI e incluidos en la planta del Ministerio con la DIGEBI.

Ahora bien, la creación de nuevas plazas de maestros no dependía de la DIGEBI sino de la Unidad de Planificación Educativa (UPE) y esta instancia

---

<sup>99</sup> *Ibidem.*

<sup>100</sup> Se crearon también 4 escuelas interculturales en áreas no indígenas.

<sup>101</sup> Entrevista 4.<sup>102</sup> Entrevista 6. En el año 2005 el MINEDUC ha encargado una consultoría con vistas a llevar a cabo una reformulación general de los normales y de la formación de maestros.

<sup>103</sup> En el año 2004 se graduaron en EBI preprimaria 393 docentes (130 varones y 263 mujeres), mientras que en EBI-primaria fueron 399 (159 varones y 240 mujeres). Fuente: DIGEBI-estadísticas 2004.

<sup>104</sup> Entrevista 11.

definía si esas nuevas plazas eran monolingües o bilingües. Bajo competencias de la DIGEBI estaba el proceso de selección, donde estableció como requisito la aprobación de un examen en el idioma maya correspondiente a la comunidad.<sup>105</sup> La DIGEBI discutió recurrentemente con la UPE por la creación de más plazas bilingües. Esta ampliación de plazas iba de la mano con la cantidad de escuelas que brindaban un servicio bilingüe, así, en el período del PAN ('96-'99) el entonces director recuerda: "cuando yo asumí [en 1996] eran 600... entonces cuando nosotros entramos dijimos ampliación vertical, o sea a más grados y ampliación horizontal, a más escuelas... cuando yo entregué la DIGEBI [en el año 2000] habían 1,220 escuelas".<sup>106</sup> Resultaba aún más dificultoso avanzar en la ampliación vertical "era parte de la negociación con los directores departamentales... en algunas escuelas avanzamos en otras no se logró".<sup>107</sup> Donde se brindaba educación bilingüe, el servicio siguió concentrado en el nivel de preprimaria y en el primer grado, en menor medida en segundo y tercero, y muy escasamente en los grados superiores de la primaria. Donde sí hubo mayores avances de cobertura hacia los grados superiores fue en la producción de textos.

Otra manera de extender la cobertura de la EBI pudo haber sido a partir de los mismos maestros que aun sin plazas bilingües eran indígenas y dominaban una lengua materna,<sup>108</sup> "habían algunos otros maestros que eran bilingües, que nosotros les decíamos 'por naturaleza'... pero nos ha costado convencerlos para hacer educación bilingüe porque ellos no sienten ese compromiso... esto a pesar que tienen una obligación a partir del acuerdo de generalización de la educación bilingüe<sup>109</sup> ... nos han metido en la cabeza que el idioma no tiene valor y que es un atraso y siento que son prejuicios que se han manejado dentro de los mismos indígenas".<sup>110</sup>

En el año 2002, el Viceministro Cojtí y la DIGEBI logró que la UPE promoviera la transformación de aproximadamente 500 plazas monolingües que estaban vacantes en todo el país y pasaron a ser bilingües. Sin embargo, esta iniciativa encontró fuertes resistencias del magisterio en el área de k'iche'<sup>111</sup> que concentra uno de los mayores porcentajes de población indígenas. "...en k'iche' hubo una crisis, porque 38 puestos monolingües [castellanos] que estaban ubicados en comunidades mayas se volvieron bilingües

---

<sup>105</sup> "a mi oficina llegan ladinos a pedir su constancia bilingüe, quiero contarle que para la interculturalidad, tenemos maestros ladinos que son bilingües, español k'iche' y tienen plaza bilingües, porque en mi oficina mire a mi no me importa el origen de la persona, que hable y domine la lengua, porque si no cae uno en otro problema" (E.8).

<sup>106</sup> Entrevista 5.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Más del 50% de los maestros son indígenas, unos 47,528 según el Informe Medir (Rubio, Fernando, 2004) que también estima que de éstos al menos un 10 % domina una lengua maya.

<sup>109</sup> Desde el año 1991 la ley de Educación establece la preeminencia de la lengua materna para la población indígena.

<sup>110</sup> Entrevista 7.

de un plumazo, bueno cómo todo plumazo impuesto genera escozor, pero era una buena medida que, sin embargo fue mal vista por el magisterio ladino”.<sup>112</sup> Fue el único lugar donde se generó conflicto, un departamento donde el 85% de población indígena y tenía 85% de plazas monolingües y 15% bilingües. “...el magisterio se opuso, pero esa es la tónica y la tendencia del país porque casi todos los ámbitos sociales están controlados por ladinos”.<sup>113</sup> El magisterio inició acciones de resistencia “cuando en Quiché emprendimos el traslado de plazas monolingües a bilingües y toda plaza sin dueño monolingüe era convertida en bilingüe, se levantó el magisterio de Quiché y empezaron a negociar porque no querían que esas plazas fueran para indígenas”.<sup>114</sup> El magisterio logró el apoyo de los padres en algunas comunidades<sup>115</sup>, “hay que entender de que la mayoría de personas indígenas ven como desarrollo el tener oportunidades de trabajo y el acceso económico, y si para eso tienen que pagar el costo de la asimilación cultural y lingüística, están dispuestos hacerlo”.<sup>116</sup> El Ministro Torres y el gobierno en general no quería turbulencias políticas, por lo que el MINEDUC tuvo que revisar la medida en Quiché y de las 38 plazas en cuestión, sólo 17 quedaron como bilingües, aún así desde la DIGEBI esto fue visualizado como un logro, “igualmente ganamos 17 plazas”.<sup>117</sup>

Las condiciones de los maestros bilingües frecuentemente se han presentado en desventaja respecto a la de los maestros castellano-hablantes, “primero, los maestros bilingües trabajaban en primaria y pre-primaria y el Estado no formaba maestros para pre-primaria, entonces tenían que emplear maestros de primaria en pre-primaria pero la ley dice que si el maestro ejerce en un nivel diferente a su título pierde sus derechos a escalafón, entonces, de entrada ese es un castigo para los maestros bilingües [que accedían a cambiar de nivel para cubrir las plazas]. Segundo, el promedio de alumnos para los maestros bilingües es entre un 10 y un 15% más que los

---

<sup>111</sup> Éste es uno de los departamentos que más actividades ha desarrollado en una modalidad participativa “...cada 15 días, los domingos, los padres de familia asisten a recibir su orientación, en donde tenemos un espacio para la educación bilingüe, qué avances hay en su comunidad, etc., asisten padres de familia, jóvenes, niños y niñas”. El coordinador de la JEDEBI instauró esa práctica de reuniones quincenales en las escuelas que han oscilado en una concurrencia entre 50 y 150 padres y madres y en este departamento han conformado el consejo comunitario de EBI “donde todos tienen que decir su palabra como dice el Popol [Vuh]: su palabra se escucha, se toma el consenso y eso podemos hacer” (Entrevista 8).

<sup>112</sup> Entrevista 3.

<sup>113</sup> Entrevista 2.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> “Porque había alguien que está en la comunidad, en la escuela y que le decía a la gente mire eso [la educación bilingüe] no sirve, pero también eso sucedió en algunas escuelas, no en todas... hubo casos, pero casos dirigidos, dirigido por líderes que decían les van a quitar las plazas, [fomentaban] estereotipos, prejuicios, saber qué cosas dijeron allí” (E.8).

<sup>116</sup> Entrevista 4.

<sup>117</sup> Entrevista 4.

monolingües ...<sup>118</sup> entonces si se van a un nivel diferente que es el de pre-primaria donde hace falta maestros bilingües pierden el escalafón, si son bilingües tienen más alumnos y por ende más trabajo, y tercero donde hay más número de alumnos y las plazas son bilingües resultan ser también las áreas más alejadas de los centros urbanos con el consiguiente incremento de tiempo y costos en el traslado”.<sup>119</sup>

A finales de la gestión de gobierno del FRG (2000-2003), se incorporó en el marco normativo un plus para los maestros bilingües “lo mejor que hemos hecho es la Ley de Generalización de la Educación Bilingüe, no es el punto de partida sino nuestra lucha que está plasmada en esa ley y muchos lo vieron como un acto de demagogia y allí está contemplado que el maestro bilingüe por ser técnicamente más competente que el monolingüe tiene derecho a un 10% de aumento de su salario, sin embargo está vigente y nadie reclama ese 10% de aumento”.<sup>120</sup> Este plus nunca llegó a aplicarse, no se instrumentó por parte del MINEDUC y no ha habido demanda desde el magisterio.

El siguiente cuadro sintetiza la situación de la EBI para el nivel primario actualizado al año 2004:

**Cuadro 1: Cobertura de la EBI en educación primaria**

	Docentes	Docentes indígenas	Docentes plaza bilingüe	Cantidad de alumnos EBI	Escuelas EBI
Primaria	53,577	18098	6,274	262,462	1,975

FUENTE: Estadísticas Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural-DIGEBI-(2004) y Datos Prensa Libre (23/06/05)

<sup>118</sup> “el promedio nacional es entre 29 y 30 alumnos pero el promedio bilingüe es de 35 y 36 alumnos” (Entrevista 4).

<sup>119</sup> Entrevista 4.

<sup>120</sup> Entrevista 2.

### 3.2 Capacitando maestros y técnicos

La capacitación de maestros fue otro de los ejes de trabajo de la DIGEBI que se había iniciado desde la época en que era PRONEBI y aún antes, desde el proyecto piloto de inicios de los '80. Éste énfasis se explica porque los maestros en Guatemala no recibían una formación para trabajar bajo una modalidad bilingüe, "...es decir, que no adquirirían en su formación el manejo de una serie de herramientas didácticas y pedagógicas que les permitiera que sus alumnos aprendiesen en dos idiomas".<sup>121</sup> Se necesitaba además del dominio de idiomas, un adiestramiento metodológico. Por esta razón, la DIGEBI realizó convenios con universidades nacionales para que llevaran a cabo cursos y diplomados en educación bilingüe.

Quien fuera el director de la DIGEBI en el gobierno del PAN (1996-1999), en su balance plantea "habían frutos, mas no los frutos ideales que se necesitaban. Había mucha gente que sí estaba aplicando la educación bilingüe, pero también encontrábamos maestros que por su misma des-identificación cultural no congeniaba con la educación bilingüe".<sup>122</sup> Si bien los maestros al tomar el cargo asumían un compromiso de brindar educación bilingüe, "una vez obtenido el empleo se olvidaban de su promesa... no estaban convencidos de la educación bilingüe porque toda su formación y todos sus estudios fueron en sentido monolingüe... mucha de esa gente ha tenido que esconder su identidad para no sufrir discriminación, entonces cuando salen como maestros conciben al mundo como monolingüe, aprendieron que hay que dejar de ser indígena para poder acceder y lógicamente, cuando hablamos de la educación bilingüe, ésta choca con esos conceptos en que fueron formados".<sup>123</sup>

Las capacitaciones se continuaron durante los años siguientes en gran parte con respaldo financiero de las agencias de cooperación. Sin embargo, en el período del FRG (2000-2003) la DIGEBI detectó también un déficit en el dominio de las lenguas mayas y brindó un curso especial de una semana para la lectoescritura en estos idiomas. "Era un problema grave porque el Ministerio producía textos y se los mandaba a maestros que nunca jamás habían recibido una clase de lectoescritura en su propio idioma... entonces lo que hicimos nosotros con los maestros fue sacarlos una semana de clases completa a 12,000 maestros en 18 idiomas en todo el país, donde les enseñamos lecto-escritura, les dimos una gramática de su propio idioma, un diccionario, muchos de ellos por primera vez veían una gramática, un diccionario y materiales que les ilustraba cómo estaba la relación entre idiomas".<sup>124</sup> Estaba dirigida esta capacitación para docentes con plazas bilingües y para aquellos

---

<sup>121</sup> Entrevista 3.

<sup>122</sup> Entrevista 5.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> Entrevista 4.

que aún sin plaza hablasen un idioma maya.<sup>125</sup> Estas capacitaciones se desarrollaron lideradas por la DIGEBI en coordinación con DICADE, cursos de una semana para maestros maya hablantes que no escribían el idioma, "...que por cierto fueron muy exitosos, está calculado que por unas veinte horas de capacitación, los que hablan un idioma pueden llegar a escribirlo sin mayor inconveniente... fueron muy bien vistos y evaluados por los mismos docentes, pero no tuvieron continuidad".<sup>126</sup>

Además de estas capacitaciones en lenguas mayas, en el año 2002, se produjo una modificación en la modalidad de estas capacitaciones bajo la consideración de que el formato de capacitaciones breves resultaba insuficiente y además no llevaba ninguna evaluación para registrar aprendizaje. "Antes el sistema era un sistema de capacitaciones cortas, con UNICEF, UNESCO, etc., que eran intrascendentes sin exámenes finales, y el maestro iba a descansar, no había examen de egreso y el diploma sólo le servía para el currículo y si aprendió algo no tiene la obligación de aplicarlo en el aula. Era un desperdicio de dinero... además habían regiones donde el maestro ya no daba clase porque andaba de capacitación en capacitación".<sup>127</sup>

Esta visión crítica era simultánea al inicio del diseño del Programa de Profesionalización para todos los docentes del sistema público de enseñanza primaria. Los últimos meses del año 2002 una comisión liderada por la Dirección General de Calidad Educativa (DICADE) llevó adelante el proceso de elaboración de la propuesta, la DIGEBI participaba con el aporte de algunos técnicos... "5 contra 80... bueno no tantos pero eran muchos más, unos 35, 40".<sup>128</sup> Ambas áreas continuaban percibiéndose mutuamente como rivales y los 5 técnicos de la DIGEBI observaban permanentes resistencias a la incorporación de contenidos bilingües e interculturales en el programa de capacitación.<sup>129</sup> Sin embargo, aun en minoría y bajo un fuerte respaldo de "los Demetrios", el nuevo programa de profesionalización tuvo la marca bilingüe e intercultural como eje transversal. Así, se incluyeron contenidos interculturales para áreas tradicionales (por ejemplo, matemática maya), se incorporaron temas histórico-culturales de los pueblos mayas y aspectos relativos a valores y cosmovisiones. Además, por primera vez se preveía un módulo de capacitación en idiomas mayas para todos los docentes incorporados a los cursos (no exclusivo para los maestros con plazas bilingües). ... "no era sólo

<sup>125</sup> Se preveía una segunda instancia de este tipo de cursos, para docentes monolingües (castellano-hablantes) a nivel nacional, para que obtuviesen un nivel incipiente de la lengua no española de la comunidad. Por el cambio de gobierno, no se continuó.

<sup>126</sup> Entrevista 3. Este programa de profesionalización, el MINEDUC lo lanzaba en el marco de la reforma educativa, propuesta por la COPARE, ya que formaba parte de uno de sus ejes (los otros eran: la transformación curricular, la descentralización y la EBI).

<sup>127</sup> Entrevista 2.

<sup>128</sup> Entrevista 10.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

formar en temas de educación bilingüe a los maestros indígenas, si no a todo el país... estábamos convencidos de que las cosas no iban a cambiar si los ladinos no se involucraban”.<sup>130</sup>

Para avanzar en la inclusión transversal de un eje bilingüe intercultural “los demetrios”, en coordinación con agencias de cooperación, deciden traer a un experto internacional. “... trajeron a un consultor boliviano muy reconocido para hacer una como especie de planificación, y luego se pidió una audiencia con el señor ministro en la que explicó las bondades de la educación bilingüe intercultural y las experiencias internacionales, entonces, creo que a partir de eso el ministro pasó a estar mucho más convencido que cualquier otro técnico”.<sup>131</sup>

En el año 2003 se lanzó el Programa de Profesionalización continua con un día de dedicación semanal y un horizonte de dos años de duración. “...hay curiosidades de este país, cuando empezó la profesionalización de los maestros el objetivo era darles una carrera técnica y hubo un momento que llegamos a tener más de 60,000 maestros<sup>132</sup> en aula y les dijimos que tenían un día libre para estudiar, pero incluso el mismo Gobierno estaba en contra de eso”.<sup>133</sup> Un foco de resistencia se generó en los mismos técnicos de la DICADE y de otras áreas del MINEDUC, quienes entendían que el programa tenía un fuerte sesgo indigenista, como si quisiese compensarse años de desequilibrio llevando el péndulo hacia el lado indígena.<sup>134</sup>

Distintas universidades nacionales habían sido convocadas a participar en dicho programa. Las universidades habían manifestado ciertos resquemores a la hora de poner sus sellos institucionales avalando los materiales y los contenidos de los módulos por lo que entendían se llevaron a cabo sin los mecanismos de consultas previstos. Luego las universidades también objetaron la contratación de facilitadores que consideraban no reunían el perfil técnico adecuado, “no era el perfil idóneo para que una universidad dijera: ‘muy bien, el profesional que va a atender a tal grupo es un pedagogo con experiencia y maneja metodologías innovadoras’. Sino que veíamos los listados y los títulos, habían trabajadores sociales, habían profesionales en el campo de la medicina y otros campos, entonces dijimos, cuidado...”.<sup>135</sup> A

---

<sup>130</sup> Entrevista 4.

<sup>131</sup> Entrevista 10.

<sup>132</sup> En un primer momento se había previsto al programa de formación con carácter obligatorio, pero ante la oposición del magisterio, se hizo de manera optativa. Se establecían igualmente incentivos monetarios y en puntaje para la carrera profesional. La incorporación por parte de los docentes fue masiva y desbordó las expectativas.

<sup>133</sup> Entrevista 2.

<sup>134</sup> Entrevista 10.

<sup>135</sup> Entrevista 10.

estos reclamos se sumó el del magisterio porque entendían que la contratación de facilitadores se había realizado con prioridad de criterios políticos-partidarios más que técnicos. Desde el MINEDUC se contra-argumentaba que había carencia de profesionales especialistas en educación que pudiesen llevar a cabo las capacitaciones en ciertos departamentos como El k'iche', Totonicapán y El Petén.

Las universidades advirtieron sobre el rechazo que se podría generar en algunas áreas, aquellas con mayor población no indígena, al introducir contenidos interétnicos, bilingües y materiales en idiomas mayas.<sup>136</sup> La inclusión de esos contenidos interculturales y bilingües hacía previsibles algunos rechazos en áreas "ladinas" ya que los cursos estaban dirigidos a maestros no sólo indígenas. "Donde se dio la lucha quizás más dura fue con el Programa de Desarrollo Profesional... primero era con los técnicos del MINEDUC, de la DICADE, luego con los maestros".<sup>137</sup> Esta decisión de ampliar lo bilingüe a todos los maestros más allá de su pertenencia étnica tuvo inconvenientes en la implementación, "en la gestión del FRG... el proceso de profesionalización encontró una limitante, cuando se dio la profesionalización masivamente a todos los maestros, bilingües y monolingües... eran dos años de estudio, de formación... sin embargo no lo culminaron, el magisterio lo rechazó. Eso nos dificultó a nosotros [los jefes de las JEDEBIS] porque ya no hubo acercamiento directo con los maestros bilingües porque se estaba generalizando a todos...".<sup>138</sup>

Las autoridades del MINEDUC habían depositado importantes expectativas en el Programa de Profesionalización y para ello decidieron recurrir a un formato más interactivo de aprendizaje<sup>139</sup> donde se reposicionara el papel de los docentes "...los cambios venían con el desarrollo profesional... [había que] cambiar el paradigma del maestro que sólo dictaba [magistralmente sus clases], [pero] digamos que no lográbamos que cuajara totalmente esa manera de entender la función del maestro como acompañante del alumno en su propio aprendizaje... de hecho, uno de los problemas que tuvimos con el programa de desarrollo profesional fue ese, que los maestros querían catedráticos como en la universidad, especialistas conduciendo las clases y no facilitadores de un proceso de autoaprendizaje".<sup>140</sup>

Sin embargo, además de ciertos conflictos en áreas "ladinas", también hubo resistencias en un área con predominio de población indígena. En el departamento de Totonicapán los docentes reaccionaron contra la educa-

<sup>136</sup> *Ibidem.*

<sup>137</sup> Entrevista 4.

<sup>138</sup> Entrevista 7.

<sup>139</sup> El MINEDUC promovía un cambio de paradigma: de uno arraigado en concepciones más enciclopedistas y conductistas pasar a otro de tipo constructivista en términos de aprendizaje.

<sup>140</sup> Entrevista 4.

ción bilingüe que estaba planificada para realizarse en el segundo semestre. "... en la DIGEBI no esperábamos eso, no en [el departamento de] Totonicapán, esperábamos alguna reacción ante algunos cambios en otras áreas del país".<sup>141</sup> Ante la instauración de nuevos contenidos la respuesta de los maestros no fue homogénea, "yo tuve la oportunidad de estar en un monitoreo por parte de la comisión consultiva en Jutiapa, y los maestros decían qué bueno que se dio la profesionalización, que habían muchas cosas que ellos como docentes desconocían, y especialmente lo de las culturas en nuestro país, entonces teníamos poca información, y la numeración maya. Caso contrario de lo de Totonicapán... de pronto, era el manejo de la información, o algún interés en manipularlo... manipulación por parte de la población ladina, de los maestros ladinos a los maestros indígenas, por un lado, mientras tal vez, por otro lado, había una falta de identificación de los maestros indígenas, es decir, falta de unidad, en el sentido de que debían de haber resistido, porque es importante para la población, los niños, las comunidades y nosotros somos indígenas".<sup>142</sup>

El Ministro Torres quería ante todo evitar un conflicto por este tema con el Magisterio y dispuso una reprogramación de contenidos, "entonces a raíz de eso ya para el siguiente semestre no se programó dar educación bilingüe, eran otros cursos, pero en eso se dio la huelga".<sup>143</sup> Una huelga de todo el magisterio en reclamo salarial paralizó la educación por más de dos meses y ante esta medida del magisterio quedó suspendido indefinidamente el programa de profesionalización. "El sindicato magisterial hizo una huelga de tres meses en el año 2003 (por reclamo salarial) y se destruyó el programa de profesionalización, porque una parálisis de tres meses cortó la capacitación... los líderes sindicales son favorables a la educación bilingüe sólo en lo discursivo, en la práctica la bloquean... lastimosamente no hay sindicato de profesores de educación bilingüe, hay una ONG que no es un sindicato".<sup>144</sup>

Al poco tiempo de asumir el nuevo gobierno en el año 2004, la Ministra María del Carmen Aceña estableció por acuerdo ministerial la suspensión definitiva del programa de profesionalización (Ac. Ministerial 80 - febrero/04). Desde el nivel político del MINEDUC, la visión de las capacitaciones y el énfasis en la calidad lingüística de las mismas adquirió un nuevo giro, esta vez poniendo el énfasis hacia la didáctica: "a mí no me interesa dar por ejemplo, la estructura lingüística del idioma k'iche' a los maestros, dar eso de homónimos, parónimos, sinónimos, esa clasificación de palabras, clasificación de verbos, etc., está bueno para un curso de lingüistas, a mí me

---

<sup>141</sup> Entrevista 10.

<sup>142</sup> *Ibidem.*

<sup>143</sup> *Ibidem.*

<sup>144</sup> Entrevista 2.

interesa dar didáctica de la lengua materna, el proceso de enseñanza del aprendizaje de la lecto-escritura”.<sup>145</sup>

En la última década, algunas universidades en Guatemala han llevado a cabo programas de formación en educación bilingüe e intercultural, abrieron tanto programas de posgrado (diplomados, especializaciones y maestrías) como también profesorado y licenciaturas. Algunas de estas iniciativas fueron promovidas desde la DIGEBI y el MINEDUC con apoyo de la cooperación internacional (Banco Mundial y BID<sup>146</sup>). “Hubo un convenio donde se formaron 130 técnicos de Educación Bilingüe Intercultural, unos fueron en currículo, otros fueron en lingüística...”.<sup>147</sup> Las diversas carreras de posgrado con apoyo de la cooperación internacional han visto en riesgo su continuidad una vez finalizado el financiamiento,<sup>148</sup> mientras que los profesorado en EBI y una carrera de grado en una universidad privada sí han persistido.

### 3.3 Produciendo textos

La DIGEBI sostuvo la producción de textos que se había iniciado en la época del PRONEBI y del Plan Piloto.<sup>149</sup> Se han elaborado textos, guías para los maestros principalmente para primero y segundo grado, se hizo la traducción de la Constitución Política del país a los 4 idiomas mayas más hablados, y con asistencia de la Academia de Lenguas Mayas se elaboraron diccionarios para ortografía y gramática.<sup>150</sup> Una discusión que se dio entre los técnicos de la DIGEBI en los primeros años de su constitución fue si debían hacer textos exclusivamente en idiomas mayas, es decir sin incluir términos en castellano. Era una discusión entre quienes defendían la educación maya (pura) y quienes promovían un enfoque más amplio, y donde generalmente llegaban a posiciones de acuerdo con cierto grado de apertura “... porque incluso hasta decíamos, bueno nuestros textos debían ir sólo en el idioma materno, pero decíamos también que teníamos que ser amplios, verdad, y respetar la metodología del segundo idioma... pero habían posiciones más duras”.<sup>151</sup>

<sup>145</sup> Entrevista 6.

<sup>146</sup> También “había un programa muy fuerte que se llamaba EDUMAYA, con la asistencia de la AID... que tenían una cantidad importantes de becas para que los profesionales mayas estudiaran donde quisieran, la carrera que quisieran” (E.3).

<sup>147</sup> Entrevista 3.

<sup>148</sup> La Universidad Rafael Landívar ha mantenido su apoyo a la educación bilingüe a través del programa EDUMAYA. En el año 2004 51 estudiantes finalizaron la maestría de EBI de la URL, pero este programa de estudio no continuó en el 2005.

<sup>149</sup> “Como plan piloto [a inicios de los '80] se establecieron libros de textos formales y las primeras cartillas que salieron en idioma maya y castellano, que lógicamente ahora se mantiene eso y recientemente [2005] acaban de llegar los módulos de aprendizaje de pre-primaria” (Entrevista 8).

<sup>150</sup> Entrevista 11.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

Durante la gestión del PAN ('96-'99), los técnicos de la DIGEBI, a la par que trabajaban en las propuestas para la reforma curricular, para avanzar en la elaboración de materiales se organizaron en equipos de trabajo a nivel local, "...con un consultor nacional, un lingüista y un experto en currículo. Éramos tres personas que lo hacíamos a nivel de departamento pero tomábamos en cuenta la comunidad [lingüística]... para mí una gran ventaja fue hacerlo a nivel local, porque teníamos un proceso de validación con maestros y padres de familia que nos daban los insumos para poder diseñar ese material. Yo veo que era una ventaja porque también lo acepta la población y los maestros sobretodo, porque existen variantes [idiomáticas] y nosotros tomamos en cuenta todas esas variantes dentro de nuestro material... la DIGEBI tenía un proceso bastante consolidado en elaboración de materiales, tenía un manual de elaboración y un manual de validación en ese entonces".<sup>152</sup>

Las variantes en ese proceso estaban influenciadas no sólo por la consulta a los padres y maestros sino por la activa participación de expertos lingüistas, lo que generaba una recurrente discusión acerca de la precisión y exactitud de las traducciones, los neologismos, la ortografía, la gramática y las variantes regionales. "...Había un problema de carácter lingüístico... mucha de la [discusión en torno a la] educación bilingüe se materializó en los textos... el texto era el vehículo por excelencia donde el idioma iba a sobresalir, entonces eso hizo que muchos textos que hacía un grupo, luego otro grupo no estaba de acuerdo, eran discusiones bizantinas".<sup>153</sup> Estos cuestionamientos de carácter lingüístico muchas veces restaban crédito a los textos o bien, al resaltar diferencias entre idiomas mayas, restringían su uso sólo para ciertos grupos lingüísticos.

Además de la discusión lingüística entre expertos y entre grupos étnicos, había un problema ligado al financiamiento. La mayor parte de la elaboración de textos no estaba financiada con presupuesto propio del MINEDUC sino a través de distintas agencias de cooperación, situación que ponía en cuestión la continuidad en la producción de los materiales. Así por ejemplo, cuando se dio el cambio de gobierno en el año 2000 la DIGEBI estaba en una fase avanzada de un proceso de elaboración de textos para diversas lenguas y en gran escala: "con el apoyo del Banco Mundial hicimos los textos, los prototipos, terminamos hasta sexto grado con los cuatro idiomas más hablados [q'eqchi', kaqchikel, k'iche' y mam] y terminamos hasta cuarto grado con dieciocho idiomas los prototipos, en ese período estábamos por poder imprimir, cuando se me dijo señor necesitamos el puesto, usted se va. Había llegado otro partido al Gobierno y bueno, lo que sé es que sólo imprimieron

---

<sup>152</sup> Entrevista 7.

<sup>153</sup> Entrevista 3.

para primero, segundo y tercero, mientras que los prototipos de cuarto, quinto y sexto deben de estar en el archivo de la DIGEBI”.<sup>154</sup>

Este proceso de producción de textos a gran escala, además de verse condicionado por el cambio de gobierno, era un tema que sumaba complejidad al trabajo con el nuevo currículo. Varias áreas del MINEDUC, entre ellas el SIMAC y del propio despacho ministerial, plantearon la necesidad de adaptar los textos a esos nuevos lineamientos. Esta situación impulsó la decisión de no distribuir los textos ya impresos porque no respondían a los nuevos contenidos curriculares. La situación cobró intensidad, “...hubo quejas, casi tiraban el proyecto [y los textos], decían que esos textos no respondían al nuevo currículum”.<sup>155</sup> En ese contexto, fue que el Director entrante en la gestión del FRG hizo causa común con los técnicos de la DIGEBI para defender la distribución de los textos.<sup>156</sup> Finalmente la DIGEBI negoció con el SIMAC y accedió a realizar algunos ajustes en esos textos.<sup>157</sup>

Asimismo, otro problema recurrente para la producción de materiales era la falta de información, la DIGEBI se abastecía de su propia información a través de las JEDEBIS y a la vez recibía información de la Unidad de Información del MINEDUC. Lo que sucedía es que a veces la información no coincidía. La unidad de información del ministerio no daba importancia al registro de pertenencia étnica, hubo que convencer al jefe de cómputo<sup>158</sup> pero no fue fácil “...creo que hubo presión de arriba, me refiero al Vice-Ministro... hubo apoyo para este tipo de cosas, aparentemente son mínimas, pero generan todo un cambio...”.<sup>159</sup> Igualmente la información no era buena, “era regular, realmente ese era un tema al igual que los censos, porque

<sup>154</sup> Entrevista 5.

<sup>155</sup> Pero eso tuvo costos, “la presión que recibí de la DICADE que era la unidad de calidad, antes era SIMAC, fue muy grande. Presión para que se detuviera ese proceso porque estaba en marcha la transformación curricular y era incoherente que de parte de una unidad del Ministerio de Educación surgieran textos en idiomas mayas con el anterior currículo...pero yo les decía a las personas de SIMAC: ¿ustedes cuántos años tenían cuando leyeron el primer libro en su idioma? Yo vi el primer libro en mi idioma cuándo tenía veinte (20) años... entonces les dije: ¿quieren más transformación curricular, quieren más reforma educativa que ahora los niños tengan textos en su idioma materno? que ese es un paso que no responde cien por ciento a la transformación curricular planteada, cierto. Pero el hecho de tener materiales en los propios idiomas es una base significativa... y así fue cómo defendimos ese proceso de continuar haciendo esos textos” (E.4).

<sup>156</sup> Entrevista 2.

<sup>157</sup> Para lograr esto hubo un trabajo de “de sensibilización con estadística, tanto en CONALFA (Comisión Nacional de Alfabetización) como en la Unidad de Informática, es que solo son informáticos que no saben de antropología y no saben de ciencias sociales y las categorías que ponían era raza ladina e indígena y por eso hubo que meter un humanista para que corrija su vocabulario” (Entrevista 2).

<sup>158</sup> Entrevista 1.

<sup>159</sup> Entrevista 3.

nosotros empezamos a implementar... la primera cosa fue identificación étnica de los alumnos que ya estaban... además identificación étnica de maestros, pero muchos maestros todavía tenían dudas, por ejemplo un maestro decía: ¿soy k'iche' o soy ladino? porque mi mamá y mi papá son k'iche's pero yo ya no hablo el idioma, me visto de otra forma, etc., pues todavía existe en Guatemala esa ambivalencia, entonces esos datos aún no son exactos".<sup>160</sup>

Esta falta de precisión ocasionó problemas "cuando se reprodujeron libros de más debido a la falta de información... en muchas áreas no necesitaban tantos, entonces una cantidad importante de recursos se desaprovecharon por no tener estadísticas con equidad cultural... yo estaba a cargo del sistema de información, yo era el que tenía que decirles, cuántos reproducir y en qué lugares, y sin contar con la información confiable."<sup>161</sup>

La producción de textos bilingües además de estas cuestiones operativas aparecía cruzada por discusiones entre el énfasis pedagógico y el énfasis lingüístico al interior mismo de la DIGEBI. Por un lado quienes observaban las falencias de textos que no llevaban una buena estrategia de enseñanza, "cuando se hizo el texto de enseñanza del castellano como segundo idioma para niños monolingües mayas, lo que se planteó fue un texto de lectura, cero comprensión de enseñar el castellano como segundo idioma y además lo hicieron personas que saben, son maestros de inglés, entonces por qué no pudieron aplicar la metodología de enseñanza de inglés a la metodología de enseñanza del castellano, eso era elemental para mí...".<sup>162</sup>

Por otro lado, aparecía el tema de lo lingüístico, "nosotros en la DIGEBI creamos una unidad de lingüística que no estaba, pero costó convencer a los pedagogos de la importancia del idioma en el proceso educativo, pues decían que no era lingüística lo que íbamos a hacer. Ciertamente, no es lingüística, pero si usted no conoce la herramienta ¿cómo lo van a lograr?... vino el Director de la Educación Bilingüe de Cataluña y un técnico con maestría en EBI le pregunto '¿mire Doctor, nosotros como técnicos de la DIGEBI y como técnicos en las escuelas necesitamos entender y conocer la gramática del Kaqchikel, por ejemplo? entonces él se sorprendió y dijo: usted no puede enseñar lo que no conoce, punto, conclusión... era necesario apoyarse en autoridades externas".<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Entrevista 4.

<sup>161</sup> Entrevista 3.

<sup>162</sup> Entrevista 4.

<sup>163</sup> Entrevista 4.

En el período de “los demetrios” la producción de textos se orientó no sólo a maestros y zonas indígenas sino que abarcaban a todo el país “si usted ve los textos a nivel nacional de pre-primaria allí prácticamente no me hubiera sorprendido que algún ladino dijera ‘aquí se equivocaron porque nos mandaron los textos de DIGEBI’, porque estaban acostumbrados a tener un texto diferente, en cambio esta vez el primer capítulo está ilustrado con elementos de la cultura maya, el segundo ladino, el tercero garífuna, y así era un texto ilustrado de igual manera para todo el país y en diferentes idiomas de acuerdo a la región lingüística”.<sup>164</sup>

En abril del año 2005, el Viceministro Bilingüe Intercultural del gobierno de la GANA, Celso Chaclán, en el lanzamiento de un plan de revitalización de la EBI volvió a destacar la producción de textos como uno de los ejes para la implementación de la EBI.

#### 4. A MODO DE COROLARIO

Casi diez años después de creada la DIGEBI, aquella primera crisis de supervivencia institucional del año `98 había quedado en el pasado y se creó un área de mayor jerarquía con rango de Viceministerio y competencias recortadas para la EBI. A la vez, una nueva gestión de gobierno, correspondiente al tercer período constitucional desde la creación de la Dirección, ha establecido nuevos lineamientos y ha terminado de plasmar su estructura organizacional al interior del Ministerio.

Los sistemas de información del Ministerio han incorporado a sus prácticas distintas modalidades que intentan dar cuenta de la pertenencia étnico-cultural y de la lengua materna de los alumnos y de maestros. La producción de textos bilingües e interculturales se ha sostenido aún con cambios de orientación que imprimió cada nueva gestión de gobierno. Las capacitaciones de maestros se sucedieron en formato de cursos, con el interregno de incluir contenidos transversales en un Programa de Profesionalización que quedó trunco. Asimismo, la currícula de primaria y preprimaria establece el bilingüismo y la interculturalidad. Aunque por ley se estableció la generalización de la EBI y esto implica su inclusión transversal al sistema educativo, persiste una marcada direccionalidad hacia la población indígena y los contenidos interculturales permanecen atados al avance del bilingüismo.

---

<sup>164</sup> *Ibidem.*

Igualmente, considerando sólo a la población indígena, continuaban resaltando amplios déficit en cuanto a los alcances de la EBI. Los datos que maneja la DIGEBI permiten estimar que 1 de cada 3 escolares indígenas ha recibido al menos 1 año de educación bilingüe (Rubio, 2004). Aún así, si se considera la década de funcionamiento de la Dirección, la cobertura de la EBI se ha incrementado marcadamente, mientras que en el año '95 había alrededor de 800 escuelas que ofrecían servicios EBI, para el año 2002 esta cifra se elevaba a 2,149. Sin embargo, para el año 2004 el Ministerio reportaba 7,000 maestros bilingües sobre un total de 75,410 tanto, de pre-primaria como de primaria en todo el país<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> Estadísticas - DIGEBI (2004)

## II. ANÁLISIS DEL CASO

### 1. CONCLUSIONES

Hasta aquí la trayectoria reconstruida a partir de los diversos testimonios y de mi ineludible sesgo de autor para incorporar y clasificar los eventos. En esta segunda parte el énfasis estará en el análisis de la política de implementación de la EBI a partir de aquellas inquietudes que originaron la investigación. Esto es, en primer lugar, la pregunta sobre cuáles son las condiciones de viabilidad para la incorporación transversal de una política de educación bilingüe e intercultural que requiere la articulación de diversos actores. Muy vinculada a ésta y desde un nivel de generalidad similar, la segunda pregunta planteada fue por qué no avanza más la implementación de la EBI a pesar de la explícita mención en los Acuerdos de Paz, de la creación de un área específica, de la reforma educativa y de la prioridad política declamada por las autoridades del MINEDUC.

El relato narrativo consideró cómo fue el proceso de institucionalización de la EBI en la enseñanza pública con sus hitos más significativos desde la creación de la DIGEBI a finales del año '95 hasta mediados del 2005 en que se realizó la indagatoria. Se puso atención en los diferentes eventos y las ideas orientadoras de cada proceso, así como se consideró la constitución de la demanda respecto de la EBI y la producción de información en torno a la EBI y su incidencia en el proceso. Lo que aquí puntualizaré será un análisis en una doble dimensión, "hacia adentro" que se apoya en una consideración funcional sistémica (y endógena) de las prácticas gerenciales, es decir de aquellos métodos, acciones y procesos<sup>166</sup> llevados a cabo por quienes tuvieron responsabilidades de implementación de la EBI y creían que a través de éstos lograrían resultados valiosos. A la vez, como en toda política pública, en el proceso de la EBI intervinieron múltiples factores en virtud de una fuerte vinculación con el contexto, consideraré también esa vinculación para identificar las oportunidades generadas y cuáles y cómo fueron aprovechadas por los actores en cuestión para lograr los objetivos de promoción de la EBI.

El análisis funcional de las prácticas gerenciales permite examinar cómo determinadas prácticas contribuyen o no al desarrollo de funciones gerenciales. Las prácticas gerenciales y su análisis funcional en la implementación de la EBI que se identifican y se analizan están asociadas a cuatro funciones gerenciales que esquematizo en el cuadro siguiente y que posteriormente desarrollo utilizándolas como eje para hilar el análisis de sus relaciones con el contexto.

---

<sup>166</sup> Barzelay y Cortazar (2004)

## Prácticas gerenciales y análisis funcional de la implementación de la EBI

Prácticas Gerenciales	Funciones
Institucionalización de la EBI	Elaboración de visión
Creación y diseño organizacional de DIGEBI	Planificación programática
Diseño curricular con contenidos EBI	Planificación programática
Capacitación de maestros y técnicos en EBI Elaboración de materiales de EBI Formación de maestros (BI) Producción de información con pertinencia étnica	Gestión de implementación Desarrollo de capacidades

Se sigue en este análisis funcional a Barzelay y Cortazar (2004).

### II.1.1 La EBI, una lucha; la DIGEBI, una conquista. Visión y organización de la EBI.

#### La institucionalización de la EBI en la agenda del MINEDUC

La inclusión de un asunto/problema en la agenda institucional (o de gobierno), es decir, la instancia a partir de la cual se deciden intervenciones y se destinan recursos, no es un procedimiento técnico-administrativo sino más bien un proceso de carácter eminentemente político, donde suelen intervenir una multiplicidad de actores con intereses, perspectivas y capacidades diferentes. Lo mismo puede afirmarse respecto a la (des)continuidad del proceso, su ingreso en la agenda no garantiza una voluntad política permanente para impulsarla, ni una coalición de actores permanente capaz de llevarla a cabo. El desarrollo de una política es un proceso dinámico que abarca una sucesión de decisiones de distintos niveles y alcances, en ámbitos de conflicto con relaciones de fuerza cambiantes. Estas consideraciones generales propias del análisis de políticas públicas respecto a la conformación de agendas, la toma de decisiones y su implementación, se pueden corroborar en el complejo proceso de institucionalización de la EBI en el sistema público de educación en Guatemala. A continuación señalaré algunas características de este proceso que en nada se ha desplegado de manera lineal y marcaré algunas instancias significativas que implicaron redefiniciones a la forma de enmarcar el tema en cuestión, o bien incidieron en la toma de decisión y en la implementación. En esas instancias fijaré la atención en las prácticas gerenciales y las funciones ejercidas.

Una primera cuestión que surge es que la EBI está más instalada en la agenda, en las políticas y en las prácticas organizacionales del MINEDUC que hace una década atrás, sin embargo e inmediatamente hay que aclarar que los avances en su implementación no han sido tan significativos como lo establecen algunas normativas. Sin duda, la implementación de una política que

se pretende transversal no se hace por decreto. Esto es casi una obviedad que no hubiese requerido investigación para aseverarla. Interesa sí, analizar si la institucionalización colaboró y cómo en la transversalización, en términos de la investigación, esto es analizar si la institucionalización puede considerarse como condición de viabilidad, en qué medida, con sus alcances y limitaciones.

Al respecto, conviene detenernos primero en cómo se entendió la institucionalización en tanto idea central orientadora y allí se destacan dos sentidos en el proceso descrito: formalidad normativa y existencia organizacional. Ambos pueden englobarse en una perspectiva administrativista que adquirió la institucionalización (y el enmarque del tema) y que podemos catalogar como una versión restringida y la más desarrollada en el caso de la EBI en Guatemala tendiente a establecer reglas y procedimientos. Sin embargo, ésta no ha sido la única perspectiva puesta en juego. En éste y en cualquier proceso de institucionalización, es posible vislumbrar, como aparece en el relato, un sentido más amplio de la institucionalización muy vinculado a los esquemas mentales, a la cultura organizacional en tanto dimensión de significación. Esta dimensión cultural de la institucionalización encontró mayores dificultades para su implementación. En buena parte esto se explica a partir de fuertes resistencias vinculadas a los prejuicios interétnicos, al miedo al otro, miedo al (posible) revanchismo, en definitiva, a las diversas formas ideológicas de negación del otro que en este caso tiñeron el juego político de intereses y relaciones de fuerza entre los actores característico de todo proceso de formación de políticas.

Si bien las tres dimensiones señaladas (la formal, la organizacional y la cultural) están entrelazadas entre sí, en mayor o menor medida, es posible desagregarlas en términos analíticos a fin de considerar el grado de avance de cada una y las implicancias que conllevan. Es bastante evidente que resulta muy distinto convalidar un decreto que modificar prácticas organizacionales, la normativa puede ser necesaria pero claramente no suficiente para ello. En el caso de la EBI esto parece corroborarse, ahora bien, esta aseveración no quita mérito al logro que implica validar una norma, ésta establece un horizonte normativo más allá de la brecha sobre la realidad efectiva. El punto entonces será considerar avances y retrocesos en este proceso respecto a esa brecha, igualmente la existencia de una regla es de por sí un logro en tanto implica que algo ya no requiere una nueva puesta en debate<sup>167</sup>, se transforma en un deber ser que impone obligatoriedad sobre algunos actores. En tal sentido, es notoria la incorporación en la última década, aun cuando se le considere meramente formal, de la educación bilingüe e intercultural en los lineamientos curriculares, en los discursos de

---

<sup>167</sup> Al menos ya no se parte de cero y en todo caso se discute la regla.

las autoridades, en la normativa y en diversos documentos que fijan las orientaciones de políticas del MINEDUC.

Este logro en buena parte tiene que ver con la insistencia y tenacidad de los actores promotores de la EBI que intervinieron en este largo proceso. Destacan los líderes y profesionales del movimiento maya que ocuparon cargos de responsabilidad en el MINEDUC, y las agencias de cooperación internacional (particularmente USAID y GTZ) que financiaron distintos componentes y actividades. Ambos tipos de actores, sumamente heterogéneos en su interior, operando desde sus propias lógicas, perspectivas e intereses dieron impulso a la EBI y sus acciones e interacciones marcaron la dinámica del proceso. En varias instancias del proceso la coalición entre actores indígenas y agencias internacionales fortaleció las posiciones a favor de la EBI. Y en buena medida su génesis en cuanto al ingreso en la agenda (el proyecto piloto a inicios de los '80 y la creación del PRONEBI en el '85) y la posterior institucionalización (creación de la DIGEBI) se materializó a partir de la incidencia de actores indígenas con sustento o en alianza con agencias internacionales.

Al respecto, resulta emblemático que la DIGEBI se haya creado en la gestión de gobierno de un ministro indígena (el primero en la historia). Como ya se señalara en el relato, los profesionales y técnicos del PRONEBI habían procurado ya a inicios de los '90 la creación de un área con jerarquía de dirección general en el MINEDUC, sin embargo, fracasaron. ¿Qué fue lo que cambió y permitió su posterior éxito? El grupo promotor de la DIGEBI, ese núcleo de técnicos y profesionales del PRONEBI liderados por quien años más tarde sería el segundo director de la institución, supieron leer la coyuntura política de crisis político-institucional (renuncia del presidente, conformación de un nuevo gabinete y llegada del ministro indígena) y el proceso de negociación abierto para la firma de los Acuerdos de Paz como oportunidad para avanzar en la propuesta por la que venían pujando. Así un acontecimiento de carácter político (arribo del ministro), converge con la propuesta (de la DIGEBI) ya elaborada previamente y que promovía un grupo de técnicos, esto se ve potenciado por el clima social de los Acuerdos de Paz que impulsan fuertemente el reconocimiento (la problematización) de los pueblos indígenas como población históricamente excluida, en síntesis, generó lo que algunos autores denominan la apertura de una ventana de oportunidad<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> La referencia puntual es a Kingdon (1984) que plantea esta ventana como la coincidencia en alguna medida azarosa entre tres vertientes: la política (la lucha por el poder entre actores políticos), la de las políticas (específica de cada arena o sector, en este caso el campo educativo, donde juegan fuertemente los técnicos proponiendo soluciones) y la de los problemas (donde juegan las demandas y la opinión pública).

Los momentos fundacionales suelen marcar destinos organizacionales. Algunas características en el origen mismo de la DIGEBI se mantuvieron a lo largo del proceso: limitación de recursos con fuerte presencia de financiamiento de la cooperación internacional, mayor énfasis (y avances) en la formalidad-legalidad que en la implementación, cierta ambigüedad (o contradicción) al consagrar a la DIGEBI como institución rectora de la EBI cuando no tenía mayor autoridad que las dependencias ministeriales que ejercían responsabilidades efectivas de conducción educativa (como las direcciones departamentales de educación).

A su vez, la forma de inscribir y delimitar el problema fue alumbrando la orientación (y los vaivenes) de la política. En tal sentido, vale resaltar que un aspecto característico de este proceso es que se inició como demanda desde el derecho al propio idioma por parte de los pueblos indígenas. Así, lo intercultural avanzó después que lo lingüístico y siempre aparece ligado a lo bilingüe, o mejor a lo multilingüe. Esto le ha dado algunas particularidades, por ejemplo, en algunos momentos se planteó una discusión en torno al énfasis en cuál de los dos componentes era más importante, resolviéndose a favor del aspecto lingüístico (de ahí que es EBI y no EIB). Este sesgo, muy anclado en el tipo de reivindicación por donde lo intercultural entra en las políticas educativas, en cierta medida también ha planteado la dificultad de inserción de aspectos interculturales por sí mismos, más allá de lo lingüístico, particularmente para escuelas de población no indígena.

Al menos dos tensiones se expresan desde el inicio y de manera recurrente a lo largo del proceso: una entre dos lógicas de orientación diferentes aunque no necesariamente contradictorias, por un lado la idea de plasmar la EBI en un sentido sectorial y por otro la propuesta de implantarla transversalmente. En los inicios de la DIGEBI fue la primera orientación la que primó y recién en el año 2000, bajo la rúbrica de otra figura destacada del movimiento maya en un cargo de conducción (viceministro), fue que se promovió con más fuerza la idea de permear todo el sistema de manera transversal (sin que ello implicase resignar lo sectorial). Igualmente, y más allá de las orientaciones políticas que le impregne cada gestión de gobierno, lo que aparece es un vínculo irreductible de tensión en el sentido de que no está resuelto, ni en ésta ni en ninguna política de estas características, cuál es el equilibrio ideal entre ambas lógicas y cómo lograrlo.

La otra tensión, muy relacionada, es la que se estableció entre una perspectiva más indigenista y otra más intercultural, que en cierta forma se expresa también en las posiciones más ancladas en lo lingüístico y otras que ponen más énfasis en lo cultural. Aquí también es posible encontrar cierta correspondencia temporal, en los inicios la DIGEBI se enfocó hacia las poblaciones indígenas (y lo lingüístico), mientras que cuando lo intercultural se consolidó como perspectiva, se plantearon orientaciones para todo el

sistema educativo. De este modo, a nivel de las ideas, el componente de interculturalidad del enfoque EBI fue generando un replanteo de lo que anteriormente se promovía como una modalidad de enseñanza exclusiva para poblaciones indígenas. Esto, sin embargo, no fue (ni es) un proceso automático de transformación y muchas veces aparece más de manera retórica que instrumental y operativa.

Hay cierta correspondencia entre las orientaciones indigenistas y la lógica sectorial por un lado, y la perspectiva intercultural y la lógica transversal. Igualmente no son exactamente relaciones lineales las que se establecen, ni tampoco los cambios se producen en un solo sentido. De hecho, en la gestión del 2000 al 2003, se planteó la transversalidad pero no sólo a partir de la interculturalidad sino fuertemente atada a lo lingüístico, al punto que lo bilingüe se promovió también como eje de esa transversalidad.

### **La crisis como oportunidad. Creación y defensa del espacio organizacional**

La creación del área organizacional no opera necesariamente con la misma lógica que los avances en la normativa formal. Esto es, la dimensión organizacional, en su sentido más administrativista, no sólo puede afirmarse que tampoco alcanza para transversalizar la política (al igual que el decreto) sino que puede objetarse, como lo han hecho algunos de los actores en el relato, si efectivamente avanza en el sentido de crear condiciones de viabilidad para transversalizar la EBI. Igualmente aquí conviene hacer dos señalamientos, uno más general, que es posible rastrear también en la literatura específica sobre el tema de políticas transversales<sup>169</sup>, donde un planteo en términos dicotómicos de la lógica transversal vs. la inclusión sectorial parece haberse superado en pos de formatos que buscan ciertos equilibrios y complementariedades. El otro, más específico a este caso, la discusión sobre los alcances y las limitaciones en cuanto a la creación de un área organizacional, no debiese restringirse a una consideración meramente técnica carente de su significación política.

Tenemos entonces que la existencia de la regla no garantiza su cumplimiento y que la instalación de un área no necesariamente colabora cuando se intenta permear de una nueva orientación (en este caso, la EBI) a todo el sistema educativo. Pero más que tentarnos con conclusiones rápidas y taxativas, importa analizar la política de la EBI en términos de un proceso, es decir, de construcción, en tanto, nueva fuerza instituyente que comienza a operar al interior del campo educativo y que para consolidarse debe desplazar a lo ya instituido a través de décadas de funcionamiento.

---

<sup>169</sup> Cunill (2005).

En este proceso interesa destacar las funciones ejercidas por las prácticas gerenciales pero sin acotarse a una perspectiva sistémica-endógena. Los alcances de la DIGEBI adquirieron una dimensión simbólica y política que rebasaron su alcance organizacional. Desde el movimiento maya<sup>170</sup> esta entidad fue visualizada como una institución indígena, la primera al interior del Estado, aún con las suspicacias, recelos y sospechas que en muchos integrantes de ese colectivo social generó esta incorporación a un Estado que históricamente visualizaban como colonizador y etnocida (en algunos períodos también genocida).

Desde el plano más propiamente organizacional, merece destacarse que el haber atravesado situaciones difíciles, como la del año '98, de percibir permanentes obstáculos y un camino siempre cuesta arriba, hace que el sentido de conquista se asocie al sentido de lucha. La DIGEBI no fue un regalo ni una dádiva, costó mucho conseguirla y en tal sentido aparece un factor emotivo y de compromiso propio de los movimientos sociales con anclaje identitario<sup>171</sup>. La estrategia exitosa del director de la DIGEBI en el año '98 fue justamente no entablar la defensa de la entidad en términos personales o desde justificaciones meramente técnicas, hubo una demostración del interés colectivo en torno a su destino que justificaba al menos no tomar decisiones apresuradas que podían implicar un costo importante en términos políticos.

Otro elemento importante en la configuración organizacional de la DIGEBI fue que los actores del movimiento indígena visualizaron la necesidad de ocupar posiciones y espacios de poder, es decir, de contar con actores dentro del MINEDUC, tanto a nivel técnico como político que jueguen a favor de la EBI. Pero además muy ligado esto, aparecía como idea la necesidad de sustentar y garantizar institucionalmente estos espacios, más allá del paso de uno u otro referente indígena con determinado peso político. En cierta manera éste fue el objetivo y la visión, más o menos explícita, para la creación del Viceministerio Bilingüe e Intercultural a fines del año 2003.

Ahora bien, la construcción de un área nueva en un ministerio no se produce sólo en función de sí misma, sino que su inscripción depende del posicionamiento y las interrelaciones con el resto de las áreas preexistentes.

---

<sup>170</sup> Igualmente conviene aclarar que el movimiento maya no se comprometió formal y orgánicamente con la DIGEBI, aunque sí la ha defendido, como queda claro en el relato, en momentos de crisis y ha habido un aporte de algunos referentes del movimiento que de manera personal han asumido altos cargos del MINEDUC.

<sup>171</sup> Al respecto, fue recurrente encontrar entre los funcionarios y técnicos de la DIGEBI una casi homogénea disposición a dar batalla frente a lo que percibían como un camino con continuos obstáculos y resistencias, todo lo relacionado con la EBI entendían que era "una lucha" y estaban dispuestos a llevarla a cabo.

Así, aparece paradigmática la confrontación, desde los inicios mismos, entre la DIGEBI y el SIMAC; como se destaca en el relato, mientras la primera se preocupaba por la diversidad, la segunda promovía estándares homogéneos de calidad educativa. Sin embargo, las condiciones técnicas y los recursos eran muy desparejos para pensar en estrategias puras de confrontación desde el lado de la DIGEBI. De hecho y a pesar de esta rivalidad, técnicos de ambas áreas tuvieron que conformar en el año '98 una Comisión de Transformación Curricular cuando el MINEDUC recibió la propuesta de la Comisión Paritaria para la Reforma Curricular (COPARE). Este trabajo conjunto tuvo, más allá del producto concreto para el que fue conformada la Comisión, efectos importantes en términos de generar confianza mutua y superar o al menos aplacar el posicionamiento antagónico y especular entre ambas áreas. Sin embargo, esta experiencia muy valorada por quienes la protagonizaron no tuvo continuidad y no se constituyó en una modalidad de trabajo orgánica en el MINEDUC, a largo plazo tendieron a prevalecer la tónica de confrontación<sup>172</sup>.

Un aspecto importante a nivel organizacional para una política con pretensiones de permear el sistema fue la alta rotación de los técnicos que pasaron por la DIGEBI y que luego se insertaban en otras áreas del MINEDUC, muchos de los cuáles ya habían recibido capacitación y mantenían un compromiso a favor de la EBI. Esto no fue en absoluto una estrategia planeada, antes bien se debió en parte a que la DIGEBI no contó con una planta jerárquica propia (en su estructura) hasta inicios del año 2004, antes de ese año la modalidad de trabajo era a través de contratos temporarios (ya sea por financiamiento propio o de la cooperación). Otro factor que influía en esta movilidad hacia otras áreas, era que en algunos casos había diferencias salariales en perjuicio de la DIGEBI. Aquí es posible vislumbrar que factores no previstos, en cierta medida, azarosos, y aún no deseados porque le daba demasiada volatilidad a la capacidad técnica de la propia DIGEBI, pudieron incidir, con el paso del tiempo, positivamente en el proceso de transversalización.

### II.1.2. Insistir, convencer, insistir... la incorporación de la EBI a la currícula

Las capacidades técnicas de la DIGEBI, según consta en el relato, no eran las óptimas para estar a la altura de las exigencias que demandaba una incorporación de contenidos y de metodologías bilingües e interculturales a la currícula educativa. Sin embargo, existían fuertes convicciones que actua-

---

<sup>172</sup> Esto podría analizarse como una oportunidad aprovechada en el corto plazo y perdida en el largo.

ron como núcleos duros e inflexibles en cuanto a lo que se pretendía. Este punto sirve para reforzar lo dicho respecto de la importancia que puede adquirir la regla formal, en este caso los Acuerdos de Paz que actuaron como horizonte normativo, como objetivos de largo plazo que no entraban en discusión y marcaban el rumbo y así lo utilizaron los técnicos de la DIGEBI en sus relaciones con el SIMAC. El trabajo en esa comisión (mixta) de transformación curricular resultó clave marcando el rumbo y los objetivos, proceso que requirió de la paciencia y de la insistencia de los técnicos de la DIGEBI ya que como se menciona en el relato llevó más de un año la construcción de una visión de conjunto.

Aún con el déficit en las propias capacidades técnicas merece destacarse la búsqueda y la apertura de la DIGEBI para aprender de experiencias de otras latitudes, modalidad que ya venía de los tiempos del PRONEBI y en la que resalta el apoyo de las agencias internacionales de cooperación y las vinculaciones a nivel de los movimientos indígenas latinoamericanos. Esto se observa en la recurrencia de seminarios y eventos que fomentaban la reflexión y el análisis comparado.

La forma en que se define y se estructura el problema en cuestión juega un papel también importante a la hora de su inclusión en la currícula. En la DIGEBI, como se señala en el relato, se plantearon discusiones entre lingüistas acerca de los neologismos, la ortografía y la gramática propia de cada lengua<sup>173</sup>. Por otro lado, había diferencias entre quienes ponían más el acento en lo lingüístico o quienes lo hacían más en el componente didáctico de la enseñanza. Estas discusiones respondían a cuestiones técnicas o más bien técnico-políticas propias del campo educativo, pero a la vez y en cierta medida reflejaban contradicciones internas al movimiento maya.

En función del mencionado déficit técnico y de las discusiones de carácter lingüístico, resultaron muy pertinentes las dos estrategias complementarias que se utilizaron, la descentralización por regiones sociolingüísticas y el proceso participativo de consulta para cada una de las comunidades lingüísticas. Esto, porque ambas estrategias permitían establecer procesos abiertos y flexibles, y no currículas definidas de modo absoluto desde la instancia central. Además del valor en términos del producto (la currícula) por la pertinencia de la contextualización, el proceso mismo en este caso generaba un valor adicional no menor, dado que por un lado permitía convalidar la propuesta con los maestros y las comunidades, a la vez que promovía consolidar una visión común entre los equipos de la DIGEBI y el SIMAC (DICA-DE). Como fue señalado, este proceso no se continuó.

---

<sup>173</sup> Como fue dicho, frecuentemente la discusión se daba entre quienes querían buscar el tronco lingüístico común del idioma maya en cuestión y quienes preferían hacer hincapié en las diferencias en tanto emblema de pertenencias identitarias diferentes.

### II.1.3 Introducir la EBI en todo. Gestión de implementación: maestros, técnicos, materiales e información.

Además de los avances en la normativa, en lo organizacional y en la currícula, en buena medida la efectividad de la transversalización de la EBI se define en la implementación. Para ello, según consta en el relato los promotores de la EBI a través de diferentes estrategias hicieron hincapié en contar con maestros, técnicos, materiales e información. En cuanto a los primeros, las estrategias fueron dos, por un lado la capacitación a quienes ya ejercían funciones docentes y por otro la producción de nuevos maestros formados en EBI. Las capacitaciones se mantuvieron como una constante que apuntaba tanto a la sensibilización (crear conciencia y convencer), como a fortalecer capacidades en contenidos y en metodologías apropiadas. La información generada resulta insuficiente para hacer aseveraciones respecto al efecto en las capacidades de los maestros. Sí, en cambio se pueden extraer algunas reflexiones sobre la incidencia en la sensibilización, donde ha sido notorio el déficit de una estrategia de captación eficaz de adhesiones a nivel docente, y particularmente a nivel gremio magisterial. Este actor, que recurrentemente ha entrado en conflicto con las autoridades del MINE-DUC, las más de las veces por cuestiones salariales, resulta clave para cualquier implementación que se pretenda exitosa de la EBI. Un dato a considerar es que muchas veces la adhesión a la EBI no ha sido espontánea ni aún en aquellos maestros indígenas que pertenecen a las mismas comunidades, tal vez porque existe un contexto que juega en contra y genera descrédito hacia las culturas y los idiomas mayas. La apuesta más grande de capacitación con perspectiva transversal ha sido la incorporación de lineamientos de EBI en el Programa de Profesionalización Docente. Sin embargo, como fue señalado, emergieron conflictos en algunas regiones con los docentes que se resistían a recibir capacitación en lengua maya. Aunque el Programa se paralizó por un conflicto gremial que trascendía a la EBI, lo que más sorprendió a los que impulsaban este programa de formación con inclusión de contenidos bilingües e interculturales, fue que las resistencias se dieron no sólo en áreas no indígenas, sino también en algunas zonas con amplio predominio de población perteneciente a grupos étnicos mayas. Esto da cuenta de una asignatura pendiente que implica mayores desafíos y donde a lo largo de la trayectoria de la DIGEBI existen buenas experiencias, en el manejo de la relación con los docentes que es posible rescatar, aunque acotadas en tiempo y cobertura.

Por el lado de la formación docente, bajo la idea rectora de incluir la EBI, la creación de escuelas normales de formación bilingüe e intercultural constituyó una oportunidad que fue aprovechada y en la que se supieron resolver los obstáculos de viabilidad. De este modo, la generación de docentes con formación bilingüe e intercultural a través de la creación de escuelas normales puede empezar a generar una tendencia de renovación y actualiza-

ción que fortalezca la EBI. No obstante, un punto duro para la implementación de la EBI es la creación de nuevas plazas de docentes bilingües<sup>174</sup> o bien la reconversión de las existentes; pero, lo dicho, el sistema viene de una modalidad monolingüe y los docentes se resisten a modificar sus contratos. Esto se vincula con que en el sistema educativo no sólo no se han generado incentivos para la reconversión (por ejemplo, un plus por tarea bilingüe<sup>175</sup>, o darle prestigio al docente de EBI a través de actividades diversas de reconocimiento<sup>176</sup>) sino que en los hechos, las plazas bilingües suelen estar en los lugares más alejados y tienen en promedio más alumnos por grado. En definitiva, más trabajo y más costos en transporte por igual remuneración.

Durante la gestión de gobierno del 2000 al 2003 con un papel destacado del referente maya que se desempeñó como Viceministro, la pretensión abarcativa y transversal se hizo más explícita y se planteaban objetivos mirando a todo el sistema. En el área de información se avanzó en la sistematización de información con criterios étnicos y allí se puso en juego una estrategia que combinaba convencimiento/persuasión junto al aval político en términos de autoridad. Por su parte, la producción de textos se mantuvo como una línea de trabajo permanente desde la DIGEBI, que, como fue señalado, en algunos momentos no se dio en sincronía con los cambios a nivel curricular. También adquirieron un nuevo sentido con la transversalización, ya no se trataba de elaborar textos sólo para poblaciones indígenas, se incorporaron módulos de cultura maya y fragmentos en idiomas mayas en textos que eran para el nivel nacional.

La tensión entre la lógica sectorial y la transversalidad nuevamente parece reflejar un nudo crítico que se plasma en el diseño organizacional y las relaciones efectivas de autoridad. Los directores departamentales de educación constituyen un actor organizacional clave para implementar la EBI y tienen una relación de autoridad con las instancias descentralizadas de la DIGEBI. Las JEDEBI dependen técnicamente de la DIGEBI pero administrativamente de la correspondiente Dirección Departamental. Esta doble dependencia ha sido con frecuencia conflictiva. Similar a lo señalado con el tema de información, la trayectoria de la EBI muestra que la estrategia más exitosa resultó ser una combinación de sensibilización, actividades varias que permitiesen establecer relaciones cordiales y clima de confianza, pero acompañadas cuando fuese necesario del respaldo de la autoridad política hacia las JEDEBI y hacia la misma DIGEBI.

<sup>174</sup> Esto implica una obligación contractual explícita para ejercer la EBI por parte de los docentes.

<sup>175</sup> En los hechos en el año 2003 llegó a establecer el MINEDUC un plus del 10 % por función bilingüe pero esto nunca se operativizó, ni el magisterio demandó su cumplimiento.

<sup>176</sup> Esto no necesariamente es dinero, puede ser desde un premio simbólico, hasta darle visibilidad pública y reconocimiento a los maestros de EBI que logren buenos resultados.

El otro aspecto que se presenta prioritario para el avance y consolidación de la EBI es el involucramiento de las comunidades. Puntualmente la relación con madres y padres para la difusión y sensibilización que permitan la construcción de demanda. Este aspecto si bien previsto formalmente por la DIGEBI que establece que la modalidad de la EBI es participativa y que define entre las funciones de las JEDEBI promover el involucramiento de madres y padres, sin embargo, no se explicita cómo llevar a cabo este objetivo. La situación es muy diversa en cada uno de los departamentos, aún así y nuevamente al interior de la DIGEBI, específicamente en algunas JEDEBI<sup>177</sup>, existen experiencias que han generado buenos resultados en términos de participación e involucramiento de madres y padres en relación a la EBI y que bien podrían tomarse en cuenta para poner en marcha una estrategia al respecto. A la vez hay que considerar la influencia del contexto, donde hay situaciones donde las familias declaman la necesidad de aprendizaje del inglés para poder emigrar a los Estados Unidos en búsqueda de trabajo.

En definitiva, maestros, directores departamentales de educación y comunidades escolares son tres actores claves de cuya articulación depende la construcción de una demanda efectiva de la EBI por parte de las mismas comunidades que sería a la postre la mayor garantía de expansión y sostenibilidad para que este enfoque atravesase el sistema educativo. La respuesta a favor o en contra, comprometida o indiferente de madres y padres, en buena medida depende de la acción de maestros, directores de escuela y directores departamentales. Ambos, docentes y directores, se encuentran en ese lugar clave de la implementación, de articulación y de mediación entre la oferta del servicio y las necesidades de la población.

## 2. Análisis Funcional

La metodología utilizada para el estudio de caso abona al análisis de cómo las prácticas gerenciales colaboran en el desempeño de algunas funciones básicas imprescindibles para el logro de resultados en la gestión de una política o de un programa<sup>178</sup>. En tal sentido, en la incorporación de la EBI a la enseñanza pública en Guatemala se destaca el aporte de algunas prácticas para llevar a cabo con mayor énfasis dos funciones: la de planificación

---

<sup>177</sup> La del área Quiché es un buen ejemplo al respecto.

<sup>178</sup> Barzelay y Cotázar (2004) identifican las siguientes funciones: elaboración de la visión, planificación de políticas (programas) y planificación organizativa y de recursos, éstas tres se vinculan directamente con el desarrollo de la estrategia; le siguen otras dos funciones: gestión de operaciones y control de gestión, que se relacionan directamente con la implementación; ligadas a la evaluación consideran otras dos funciones: generación y análisis de información y retroalimentación estratégica; finalmente la función de desarrollo de capacidades la ubican como transversal a la tipología.

programática y el desarrollo de capacidades a través de la gestión de operaciones. A continuación se despliega en una matriz una síntesis del análisis funcional del caso. En las dos primeras columnas de la derecha se presentan las prácticas gerenciales y la función que colaboran a desempeñar, posteriormente se ubican las acciones desarrolladas, con qué dispositivo organizacional contaron como respaldo y en función de qué ideas orientadoras, para finalmente presentar su correspondencia con algunos eventos y con el contexto vinculado a la EBI.

Práctica gerencial	Función gerencial	Acciones	Dispositivo organizacional	Ideas orientadoras	Evento	Contexto
Institucionalización	Planificación programática	Diseño de DIGEBI	Reuniones p/ consenso interno Elaboración de diseño Promoción, lobby con autoridades	Que el Estado reconozca y asuma lo pluriétnico y multilingüe	Llegada de autoridades indígenas Creación de DIGEBI	Gobierno de transición Acuerdos de Paz
	Elaboración Visión	Defensa DIGEBI	Reuniones con organizaciones mayas Argumentación frente a autoridades	DIGEBI es una conquista y una institución indígena al interior del Estado	Dos disposiciones de despacho para fusionar la DIGEBI en el SIMAC	Autoridades del MINEDUC que no priorizan la EBI (gobierno del PAN)
	Planificación programática	Creación de Viceministerio	Gestión y lobby con Ministro y con Presidente	Asegurar un perfil de una autoridad política a favor de la EBI en el MINEDUC	Acuerdo Gubernativo	Final de gestión de FRG
Incorporación de la EBI al currículo	Planificación programática	Definición de contenidos y metodologías p/ EBI	Participación de DIGEBI en Comisión p/ Transf. Curricular Consultas por región sociolingüística	Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la educación en el propio idioma y la propia cultura	Comisión para la Transformación Curricular en MINEDUC Regionalización del currículo	COPARE entrega propuesta al MINEDUC Acuerdos de Paz Departamentalización de la Educación
		Acuerdo Ministerial	Consultas por región sociolingüística	Transversalizar enfoque intercultural	Generalización de la EBI	Fin de gestión FRG

Práctica gerencial	Función gerencial	Acciones	Dispositivo organizacional	Ideas orientadoras	Evento	Contexto
Capacitación de técnicos y maestros		Diseño de cursos y talleres	Cursos y talleres de capacitación, sensibilización y actualización en EBI. Convenios con universidades y agencias de cooperación Experto internacional invitado Incorporación de la EBI en Programa de Formación Profesional	Contar con docentes y técnicos capaces de desarrollar la EBI	Cursos de capacitación	Instalación de la EBI en Programas de estudios de educación superior  Conflicto con el magisterio
Elaboración de materiales.	Gestión de operaciones	Definición de contenidos y diseño de materiales	Convenios y acuerdos con agencias de cooperación	Contar con materiales con pertinencia lingüística y cultural	Producción de materiales en idiomas mayas	La EBI se instala en la agenda y en los discursos de las autoridades del MINEDUC
Formación de maestros	Desarrollo de capaci	Diseño organizacional de las Escuelas Normales	Acuerdos con Escuelas Normales existentes Creación de estructuras administrativas paralelas	Formar docentes con capacidades y compromiso para la EBI	Creación de Escuelas Normales EBI	
Producción de información		Incorporación de categorías étnicas y	Sensibilización de técnicos Apoyo de autoridades.	Información que de cuenta de la diversidad lingüística y étnica	Creación de unidad de información de DIGEBI Incorporación de categorías étnicas y lingüísticas en la UNI del MINEDUC	Acuerdos de Paz La EBI se instala en la agenda y en los discursos de las autoridades del MINEDUC

Como puede observarse en la matriz, las funciones que resultan más nutridas desde las prácticas gerenciales son la de gestión programática y la de desarrollo de capacidades. Esto se corresponde con la estrategia de institucionalización desarrollada y con la necesidad de formar nuevas competencias en las áreas de gestión, tanto de tipo técnico (a nivel central del Ministerio y en los departamentos) y de tipo operativo (conceptual y metodológico) en los maestros y directores.

La función programática se ha visto robustecida por el énfasis normativista que en varias ocasiones adquirió la EBI tanto en la “agendación” como en la misma implementación. Esta normatividad ha jugado como un deber ser en el plano normativo más que como un diseño en el sentido de definir una trayectoria prevista para las acciones y los procesos, con metas y plazos establecidos, desagregando responsabilidades para los distintos involucrados. Por ello es posible encontrar brechas entre lo declamado por la normativa y lo efectivamente realizado, mientras es más ambiguo encontrar imprecisiones entre el diseño y las acciones realizadas. Tal vez, un punto fuerte de ambigüedad es el de la rectoría de la EBI, si efectivamente se asume como transversal, ésta debiese ser ejercida directamente por quien la máxima autoridad del Ministerio y de allí en forma delegada por las demás autoridades, viceministros y directores departamentales principalmente. Esto puede ser visto como una de las limitaciones, ¿cuánto de esta función programática llega a consolidar una visión a favor de la EBI al interior de todo el Ministerio? Límite o tensión que es posible considerar tanto en la creación de áreas específicas (DIGEBI y Viceministerio) como en el ingreso de líderes indígenas en cargos de autoridad que asumen como propio el compromiso con la EBI, posibilitando (de manera involuntaria) el no involucramiento de las demás autoridades o de las demás áreas que entienden que el asunto ya está cubierto. Tensión propia de las áreas organizacionales que promueven la inclusión de políticas transversales, ya que se requieren actores que participan de la política en todas las instancias del proceso, pero a la vez su misma presencia, en un punto, puede actuar como limitante al objetivo de permear todo el sistema.

El caso permite visualizar, asimismo, cómo diversas prácticas gerenciales cumplieron la función propia de la gestión de operaciones y a la vez contribuyeron a desarrollar capacidades institucionales (técnicas, organizacionales y políticas) a través de una sucesión de cambios graduales y adaptativos a las distintas coyunturas. Estos cambios, aún sin ser acumulativos en un sentido lineal, capitalizaron oportunidades y generaron innovación dentro de los marcos de acción posibles. De este modo, promovieron avances constructivos en el desarrollo y fortalecimiento de distintas capacidades para la implementación de la EBI. Un elemento que suma viabilidad a la política es justamente la variedad de las líneas de acción desarrolladas a través de la gestión de operaciones, que en algunos casos ya se encuentran consolidadas. El análisis deja ver una vez más que un elemento clave, cuya ausencia resul-

ta evidente es la acción directa con las comunidades para lograr la construcción y consolidación de la demanda por el servicio de EBI.

### 3. Algunos Aprendizajes desde el caso: ¿Cómo Tránsversalizar la EBI?

El análisis del caso y de las prácticas gerenciales aquí desarrollado arroja luz sobre algunos aspectos importantes en la implementación transversal de una política, los cuales pueden ser recuperados por organizaciones y gerentes públicos vinculados a este tipo de enfoque y a otros que también promuevan la transversalidad como modalidad de gestión. A continuación presento un punteo de los aspectos que según mi criterio resultan más relevantes<sup>179</sup>:

➤ Legitimación de la política: los avances y las limitaciones de la EBI en su implementación transversal se han dado fuertemente vinculados al apoyo y resistencias de algunos actores claves. En tal sentido, es central, y no siempre ha sido visualizado como tal, contar con líneas estratégicas de acción comunicativa con capacidad de persuadir y convencer a estos actores. Para lo cual se requiere previamente identificarlos, en el caso de la implementación de la EBI resultan claves por diferentes motivos: ministro y viceministros, los directores departamentales de educación, los directores de áreas centrales del MINEDUC, los directores de escuelas, los maestros, el sindicato de maestros y finalmente las propias comunidades escolares. Cada uno de estos actores requiere una estrategia específica para captar su adhesión o, al menos, neutralizar sus resistencias. Una estrategia que se manifiesta exitosa en el caso, tanto, con las autoridades políticas, como con los propios técnicos de la DIGEBI, es la convocatoria de un “extranjero” como voz experta que convalida los lineamientos desde afuera.

➤ Normativa ligada a un plan de acción que apunte a modificar prácticas organizacionales: la EBI se ha destacado por importantes avances normativos que no siempre fueron acompañados por cambios en las prácticas organizacionales. Una regla formal que no se cumple puede aún tener efectos contrarios en tanto le resta credibilidad a la norma, y produce en los actores descrédito ante las nuevas normativas. Por ello las reglas formales deben impulsar cambios de manera entrelazada con las reglas informales. Se debe evitar la ilusión normativista para impulsar cambios. En tal sentido, es importante acompañar la norma formal con acciones concretas a nivel de las prácticas organizacionales. Estas prácticas, así sean más simbólicas que de

---

<sup>179</sup> Posiblemente el lector, máxime si está vinculado a alguna política que se promueva como transversal, encontrará otros aspectos que, por analogía, le resulten útiles para la reflexión y que aquí no han sido abordados. Me interesa también resaltar que hay puntos de contacto con las lecciones aprendidas que plantea Guerrero Caviedes (2005) para el caso de la transversalización de la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión en Chile.

contenidos sustantivos en términos educativos (como puede ser un saludo bilingüe), deben instar un clima favorable al cambio, lo que permitirá apuntalar los cambios más profundos.

➤ **Colectivos y líderes indígenas como actores de políticas:** se necesitan actores constituidos como tales al interior del campo político (educativo en este caso) y para ello conformar áreas organizacionales puede ser un mecanismo pertinente, sin embargo, a la vez, en la medida que se fortalezca el área y asuma directamente responsabilidades de gestión, es muy posible que las demás áreas antes que involucrarse y asumir el enfoque de la EBI, lo deriven a la DIGEBI o al Viceministerio de EBI. Esta parece ser una tensión inherente a los planteamientos transversales. Además, habrá de considerarse que cuanto más visibilidad logre la política y más protagonismo quienes la promueven, será mayor la interacción con actores de peso en el juego del poder (partidario, organizacional y sindical) que caracteriza estos procesos.

➤ **Identidad y eficiencia, lo técnico y lo político en la propuesta de transversalidad de la EBI:** la EBI necesitó sustentarse y justificarse como una modalidad pedagógica en sí misma eficiente, pero esto no devino en desvincularse de su inherente raíz reivindicativa de los derechos de los pueblos indígenas. En tal sentido, es de destacarse la fortaleza que ha cobrado la institucionalización de la EBI a partir de este doble sustento, particularmente el identitario en el compromiso que genera entre quienes la impulsan y lo asumen como una lucha.

➤ **Trascender las identidades para transversalizar la EBI (esto es, la EBI para todos):** si el anclaje identitario le ha dado fuerza a quienes promueven la EBI, también éste en ocasiones se ha mostrado como una de sus mayores limitaciones al quedar visualizada y acotada como una modalidad exclusiva para la población indígena. Igualmente, debe resaltarse que los promotores de la EBI supieron lograr los acuerdos internos para impulsar una perspectiva amplia, anclada en un encuadre conceptual intercultural, más que en una posición de exclusividad afirmación indigenista que emergía en algunas de las voces “más duras”.

➤ **Fuerte entrelazamiento de decisiones y acciones con base técnica y respaldo político:** en organizaciones que operan en base a lógicas verticales, la incorporación de la EBI como enfoque transversal requiere argumentación de carácter técnico, pero también, el ejercicio en sintonía de autoridad formal e informal por parte del nivel político. Ello implica la necesidad de contar con una autoridad del más alto nivel del MINEDUC que la impulse, si este mensaje no está dado desde arriba, los avances serán más lentos y dificultosos.

➤ Necesidad de una estructura de incentivos que funcione a favor de la EBI en todo el sistema educativo: la incorporación de la EBI puede ser percibida inicialmente como más trabajo por parte de los directores, maestros y técnicos, a la vez, que todo cambio implica en sí mismo algún riesgo, por lo que se requieren incentivos (materiales y simbólicos) que motiven y favorezcan la nueva modalidad. A la par de incentivos y premios, se necesita también un sistema de castigos entrelazado, y en ambos casos que funcionen de manera transparente.

➤ Articular de manera virtuosa la EBI a lineamientos y objetivos que también sean centrales al MINEDUC (cobertura y calidad): si bien la disputa con el área de calidad educativa (SIMAC y luego DICADE) ha sido parte del posicionamiento institucional de la DIGEBI, la transversalidad implica el desafío de permear esas áreas duras. Esto implica en ocasiones un delicado equilibrio de disenso con algunas orientaciones pero recuperando los objetivos fundantes del MINEDUC, demostrando que la EBI les agregue valor.

➤ Articular de manera virtuosa la EBI al sistema de información (monitoreo y evaluación): esto debiese vincularse más fuertemente con el sistema de premios y castigos. A la vez la EBI, en tanto modalidad transversal, requiere pautar un sistema de tipo interactivo que involucre a los actores claves en diferentes instancias del proceso de sistematización de la información (en terminología de implementación de políticas que combine modalidades de arriba-abajo y abajo-arriba, y controles verticales con controles dispersos).

➤ Desarrollo y fortalecimiento de capacidades: la EBI se ha visto fortalecida e institucionalizada a partir del fortalecimiento de capacidades, principalmente de la sensibilización y capacitación de maestros y técnicos. Ésta es una herramienta fundamental de la transformación que, en la medida que no sea acotada exclusivamente a maestros de EBI, seguirá promoviendo una transversalidad efectiva. Al respecto, es de destacar la elaboración de textos con elementos interculturales y bilingües para todo el país, como así también, y aunque haya quedado truncada, la experiencia de incorporar contenidos EBI en el Programa de Profesionalización docente.

➤ Promover la innovación con un papel activo de los actores claves en la implementación de la EBI: está claro que particularmente las políticas que se proponen transversales no han recogido suficiente experiencia como para prescribir recorridos con carácter taxativo. En tal sentido, la función de innovación debe ser constante y sobre todo abierta a quienes ejercen efectivamente la gestión cotidiana de la EBI. Si las prácticas innovadoras que arrojan buenos resultados son recuperadas y visibilizadas, esto redundará en una retroalimentación positiva y necesaria para la EBI en tanto enfoque y sobre todo, nueva modalidad de gestión.

A modo de cierre, es importante recordar que Guatemala es un país signado por la pobreza de gran parte de su población y por las enormes desigualdades económicas, sociales y políticas. En este contexto, la EBI debe inscribirse no sólo como una política de reconocimiento dado el legítimo derecho de los pueblos mayas, xinca y garífuna, sino también como una política de construcción de igualdad en un marco de respeto a la diversidad en pos de una sociedad más justa, democrática y plural. Tal vez en este punto el uso de la información y el conocimiento generado a partir de la inclusión de indicadores lingüísticos y étnicos aún no haya alcanzado todo su potencial estratégico para consolidar saberes que tengan incidencia en las orientaciones de políticas. La EBI no debe ser vista como un plus cultural o lingüístico del sistema educativo, debe ser soporte de los objetivos centrales de cobertura y calidad tendientes a garantizar el acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones para toda la población respetando la diversidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Abram, Matthias L. (2004) *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina*, Washington DC.

Barzelay, M. y Cortazar, J.C. (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, INDES-BID, Washington, DC.

CENEM (1995) Propuesta del pueblo maya para la reforma educativa nacional, ciudad de Guatemala.

Cifuentes, H. (1988) Educación bilingüe en Guatemala, PRONEBI-Socio Educativo Rural - MINEDUC, ciudad de Guatemala.

Cojtí, Demetrio (2005) La difícil transición al Estado Multinacional. El Caso del Estado Monoétnico de Guatemala 2004. Ed. Cholsamaj, Guatemala.

Cunill, Nuria (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

DIGEBI, Anuario Estadístico de la Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural 2004

DIGEBI (2004), Qasamaj Qonojel - Memoria de Labores (2000 - 2004), MINEDUC, ciudad de Guatemala.

Guerrero Caviedes (2005) Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión. El caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión - Sistema de Equidad de Género (2001-2004), INDES-BID, Washington DC.

Kingdon, John (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins Publishers, USA.

Moya, Ruth (1998) "Reformas educativas e interculturalidad en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 17, Mayo-Agosto, Madrid.

Prensa Libre (23/06/05)

Rubio (2004) La educación intercultural bilingüe en Guatemala, Proyecto Medir, MINEDUC, Guatemala.

Vélez, Eduardo (s/f) Un Análisis de Costo-Beneficio de la Educación Bilingüe en Guatemala, Banco Mundial.

## ANEXO 1: LISTADO DE INFORMANTES CLAVES ENTREVISTADOS

Entrevista 1: técnico de la DIGEBI desde el período del PRONEBI hasta 2004.

Entrevista 2: ex Viceministro Técnico y luego Administrativo del MINEDUC (2000-2003).

ENTREVISTA 3: técnico de la DIGEBI a cargo de información y posteriormente del SIMAC y DICADE.

Entrevista 4: ex Director de DIGEBI (2000-2003).

Entrevista 5: ex Director de DIGEBI (1997-2000).

Entrevista 6: Viceministro de EBI (en funciones).

Entrevista 7: Jefa departamental JEDEBI (en funciones).

Entrevista 8: Jefe departamental JEDEBI (en funciones).

Entrevista 9: actual Ministro de Cultura y Deportes, ex Viceministro de Educación (1994-1996).

Entrevista 10: técnicos y Director de DIGEBI (en funciones).

Entrevista 11: Primera Directora de DIGEBI (1995-1996).

## CAPITULO 3

# USO DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR LOS PROCESOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

---

EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE AUTOGESTIÓN PARA  
EL DESARROLLO EDUCATIVO (PRONADE), GUATEMALA  
(1996 - 2004)

*Miguel Vera*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Docente del Programa INDES-Guatemala. Agradezco a Sergio García, asistente académico del Programa INDES - Guatemala, el excelente trabajo de investigación brindado durante la elaboración del Estudio.



## INTRODUCCIÓN

El monitoreo de las políticas y los programas sociales - definido como el acompañamiento al modo en que éstos se ponen en práctica - y la evaluación - entendida como la valoración de la manera en que los objetivos de esas políticas y programas están siendo alcanzados - adquieren diversas formas en varios países de América Latina. En muchos casos, estos esfuerzos se convierten en procesos relativamente complejos que generan información expresada en documentos, datos, indicadores o ideas que, se espera, orienten la implementación de dichas iniciativas sociales. *¿Cuánto sabemos realmente sobre el uso de esta información? ¿Quiénes, cómo y cuando la usan?* Este estudio quiere abordar estas preguntas para explorar hasta dónde podría llegar el campo de acción de los gerentes sociales en la promoción de dicho uso.

De manera particular, interesa determinar hasta qué punto la información generada por el monitoreo y la evaluación puede resultar útil en presencia de cambios institucionales y políticos, muy comunes en varios países de la región. Aunque se reconoce que la toma de decisiones respecto a un programa, iniciativa u organización no se explica únicamente por la sola existencia de resultados confiables, también remarca que la información puede constituir un recurso valioso cuando se adapta a diversos entornos políticos e institucionales.

Este análisis se apoyará en la evidencia de un programa educativo guatemalteco: El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). El PRONADE, que inicia sus labores como programa central de la agenda gubernamental en 1996, resulta una experiencia idónea para realizar el estudio. Por un lado, cuenta con una serie de datos, informes y evaluaciones rigurosas, muchas de ellas conocidas a nivel internacional. Por otro, es un programa que pervivió durante varias gestiones de gobierno y fue cambiando su forma de implementación sin quedar claro cuál puede haber sido el peso de la información en dicho cambio.

Para evaluar la relación entre la información generada y el rumbo que tomó el programa, se hará énfasis en dos instrumentos: el Sistema de Supervisión (SS), ligado a los esfuerzos de seguimiento del programa, y el Estudio Cuasi Experimental (ECE). Este último se realizó durante tres años seguidos con el objeto de valorar el impacto del programa. Aunque ambos procesos corresponden a diferentes momentos en la implementación del programa, se decidió realizar un análisis conjunto que permita apreciar las diferentes formas que puede tomar la información y comparar el uso en cada caso.

Tanto el SS como el ECE fueron concebidos como parte de un modelo conceptual que enfatizaba la calidad educativa, una vez que el gobierno impulsor del programa determinara en 1998 que este criterio debía ser parte central de los esfuerzos del programa. Así, el diseño de ambos instrumentos estuvo muy ligado al avance mismo del programa. Sin embargo, algunas voces externas relacionaban ambos procesos con la intención del gobierno de promover el modelo educativo que representaba el PRONADE el cual, además del carácter participativo a nivel de comunidad, involucraba de manera muy directa a actores privados en la gestión educativa.

A diferencia del ECE cuya elaboración fue encargada a una empresa consultora, la puesta en marcha del SS significó un gran esfuerzo de parte del equipo de PRONADE. Esta labor se fue consolidando desde 1999 con apoyo financiero de la cooperación internacional cuyos funcionarios creían firmemente en la importancia de contar con resultados objetivos del avance del programa. La capacidad generada al interior de la unidad central del PRONADE para levantar una gran cantidad de información (a nivel escuelas, comités de padres e Instituciones de Servicio Educativo - ISE) determinó que el uso del sistema permaneciera, incluso, después del cambio de gobierno en 2000 aunque fue sujeto a modificaciones que buscaban adecuarlo a los requerimientos de la nueva administración.

El gobierno entrante (2000-2003) veía con recelo no sólo al programa, el cual estaba muy asociado al gobierno anterior (1996-1999), sino también a los resultados expuestos en los informes del ECE que mostraban claras ventajas del modelo educativo PRONADE. Además, las recomendaciones del estudio eran coincidentes con la visión del gobierno saliente (1996-1999) respecto a las necesidades del programa. En los hechos, aunque el nuevo gobierno decidió continuar con el PRONADE en la agenda, también percibía que debían realizársele ajustes para adecuarlo a la línea de la nueva política educativa. Bajo estas circunstancias, la información del Estudio, más que favorecer el cambio de enfoque, se convirtió en un obstáculo para avanzar en esta dirección.

La pregunta central del presente estudio apunta a explicar *¿cómo se usó la información generada por el monitoreo y la evaluación en un contexto en que se contaba con resultados valiosos pero, a la vez, se enfrentaban cambios políticos e institucionales?* De esta manera, se pretende observar los principales obstáculos que enfrentan los procesos de monitoreo y evaluación, así como, sus posibilidades para incidir en la toma de decisiones. También se mostrará cómo estos procesos logran (o no) adaptarse a los requerimientos de información cambiantes expresados por los decisores.

Para explorar esta pregunta se presentará evidencia (descrita en forma narrativa) sobre cómo se implantaron los procesos de monitoreo y

evaluación del PRONADE, evidencia que será analizada a partir de tres marcos de referencia. En primer término, se utiliza el marco conceptual propuesto por el Instituto para el Desarrollo Internacional (ODI, por sus siglas en inglés) el cual explica el uso por la interacción entre credibilidad, contexto político y vínculos entre actores políticos e investigadores. En segundo lugar, se exploran las oportunidades para crear “valor público” que se habrían generado durante ambos procesos. Finalmente, se realiza el Análisis de las Funciones Gerenciales destacando en el mismo: *la generación y análisis de la información, la retroalimentación y la generación de capacidades*.

El relato de la experiencia está descrito en la primera parte donde se describen los eventos que van desde la decisión de implementar los mecanismos de supervisión y evaluación hasta el momento en que los resultados se enfrentan a las decisiones políticas sobre el rumbo del programa. La segunda parte presenta el análisis de dicha evidencia. Al final, se exponen las lecciones aprendidas bajo la forma de prácticas relevantes.



# I. RELATO DEL CASO

## 1. INICIANDO EL PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

### 1.1 Decidiendo realizar el monitoreo y la evaluación

Desde su lanzamiento como programa central en la agenda de gobierno en 1996, el PRONADE contó con un conjunto de información que acompañó su implementación. El recuento de alumnos, Consejos Educativos de Padres (COEDUCA), maestros e Instituciones de Servicio Educativo (ISE)<sup>2</sup> que, en un principio, se realizaba de manera “artesanal”,<sup>3</sup> se convirtió progresivamente en un registro sistemático y cada vez más confiable.<sup>4</sup>

Los dos años de implementación del programa, con un modelo descentralizado que descansaba en la capacidad de los padres de familia para administrar las escuelas rurales, demostraron su efectividad en términos de elevar la cobertura escolar, sobre todo en las áreas más alejadas del país. La experiencia de las ISE en el trabajo rural resultó un factor importante en el cumplimiento de dicho objetivo.<sup>5</sup>

Bajo esas circunstancias, el seguimiento a la dimensión cuantitativa del programa era muy necesario para guiar sus acciones: *“PRONADE nace como una estrategia administrativo - financiera, que lo que interesaba era llevar la escuela a las comunidades lejanas [...] lo primero para nosotros era tener un maestro en cada comunidad, la parte de calidad podía llegar después”*.<sup>6</sup>

A partir de 1998, una vez que se decidió profundizar las estrategias para mejorar la calidad, fue mayor la necesidad de contar con datos que informen sobre este criterio. Este esfuerzo fue apoyado por la cooperación internacional que contribuyó a la creación de mecanismos de supervisión y evaluación acordes con este objetivo. En ese contexto, *“nace la necesidad de hacer una evaluación más en función cualitativa y nace la necesidad de hacer el ‘cuasi experimental’”*.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Las ISE son organizaciones privadas sin fines de lucro que, en el modelo concebido en 1996, cumplían un rol central en la asistencia técnica a los comités educativos de padres (COEDUCA) y de capacitación a los maestros contratados en las escuelas autogestionadas por la comunidad (ver Anexo).

<sup>3</sup> Un ejemplo está referido a la pérdida de datos que comentan ES y AB: se logró tener un *“mapa de los alumnos inscritos en el PRONADE el año 1996 pero cuando se tuvo que generar los datos de 1997, se sobrepuso la información del año anterior, perdiéndose de esta manera la comparabilidad de un periodo a otro.”*

<sup>4</sup> VC, director del programa durante 2001, destaca la capacidad del sistema informático del programa el cual se fue consolidando entre las dos gestiones de gobierno: 1996 a 2000 y 2000 a 2004.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: Ministerio de Educación (2000) y Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2000).

<sup>6</sup> Directora del PRONADE entre 1998 y 2001 (Entrevista 9).

<sup>7</sup> Entrevista 9.

Sin embargo, también existía la percepción de que, en el caso específico de la propuesta de evaluación que derivaría en el Estudio Cuasi Experimental (ECE), su implementación obedecía a un afán por destacar el modelo educativo que representaba el PRONADE: *“El estudio era elaborado como para defender el modelo PRONADE a nivel nacional. El cuestionamiento más grande que se hacía [...] [era] el costo que representaba por alumno el proceso PRONADE con la intervención de las ISE famosas versus lo que hacía el sistema [educativo] normalmente”*.<sup>8</sup>

La concepción original de ambos instrumentos (el SS y el ECE) se apoyó fuertemente en un enfoque propuesto desde el propio programa: *“Entonces ES [se refiere a la asesora pedagógica del programa] viene al PRONADE como asesora pedagógica y ES escribe un documento seminal que habla acerca de calidad y es el primer documento escrito que habla de calidad. Uno de los elementos fundamentales en la concepción de la asesora es evaluación y estudios, entonces, allí hay una serie de cosas que se introducen, se habla de la supervisión y se dan los esbozos de que la supervisión no debe ser fiscalización, se habla del ‘Estudio Cuasi’ allí es donde aparece el concepto de ‘Estudio Cuasi’”*.<sup>9</sup>

Según esta propuesta, el seguimiento tenía como propósito *“verificar periódicamente ‘in situ’ el funcionamiento adecuado de las escuelas de gestión, obtener evidencias del apoyo logístico provisto por las ISE a los COEDUCA y docentes de las escuelas de autogestión educativa”*.<sup>10</sup> Esta revisión debía realizarse a partir de indicadores formulados de manera conjunta por PRONADE, sus ejecutivos de campo y el personal de las ISE.

La evaluación debía contribuir a la toma de decisiones, y a definir acciones educativas y/o administrativas para mejorar el programa para lo cual planteaba dos estudios: uno cuasi experimental y otro etnográfico<sup>11</sup>. La evaluación debía permitir relacionar el aprendizaje de los alumnos con las características de la comunidad, del servicio escolar y de los maestros; así como con el accionar de las ISE. Ambos estudios debían permitir la definición de la línea de base y las contrastaciones posteriores para valorar la efectividad del PRONADE. De esa manera, se debía: *“contribuir al rediseño y enriquecimiento de la base de datos para la toma continua de decisiones de la Unidad Ejecutora”*.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Representante legal de una Institución de Servicio Educativo (Entrevista 5).

<sup>9</sup> Consultor a cargo del diseño del SS y del ECE (Entrevista 7).

<sup>10</sup> Ministerio de Educación (1998).

<sup>11</sup> El estudio etnográfico no contó con suficiente apoyo para asegurar el financiamiento necesario para su implementación. Era un estudio costoso cuya utilidad no pudo ser demostrada por los técnicos del PRONADE. Además, la directora mencionó que, en este caso, habría *“subjetividad”* porque *“no teníamos cómo medir efectivamente o científicamente”* variables relacionadas con la etnicidad de la población que atendía PRONADE.

<sup>12</sup> Ver: Ministerio de Educación (1998)

El seguimiento y la evaluación fueron realizados con el apoyo financiero de la cooperación alemana (KFW) el cual permitió contratar el diseño de la evaluación: *“para poder ir retroalimentando y ver dónde teníamos las debilidades y las deficiencias”* y contribuir a la implementación del sistema de supervisión para detectar, entre otros aspectos, *“cuál era el papel de la ISE, y hasta dónde los padres de familia sí participaban [...] la participación del maestro dentro de lo que era la gestión educativa en cada una de las comunidades.”*<sup>13</sup>

## 1.2 Diseñando la metodología del seguimiento y de la evaluación

Antes de participar en este trabajo, FR se desempeñaba como consultor en la Oficina de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), entidad que había realizado ya otras evaluaciones de impacto en Guatemala.

El diseño metodológico de los mecanismos de supervisión y de evaluación fue encargado en 1998 a un consultor conocido por su experiencia en el campo de la medición de resultados educativos. *“Los únicos que producen información en el sistema educativo [...] [son los del] proyecto MEDIR a cargo de FR [...] son los únicos que realmente trabajan datos [...] FR nos diseñó todo el sistema [...] en su base experimental, entonces él lo diseñó y nos acompañó en su ejecución y, en aquél tiempo, también diseñamos con él un sistema de supervisión [...] al interior de PRONADE”.*<sup>14</sup>

*“En los noventa, AID era básicamente la única organización de cooperación que estaba haciendo más o menos de forma sistemática evaluaciones y estudios y, entonces, los cooperantes nuevos que llegan al país tienen como único referente de estos temas el trabajo que se había hecho en AID [...] de allí viene la relación tanto con AB como con la GTZ. EP estaba a cargo en ese tiempo de GTZ o estaba a cargo de asuntos de educación de GTZ, entonces, hay una relación que antecede al [estudio], [...] Durante los noventa, desarrollamos en el proyecto de AID, procedimientos de investigación para escuelas rurales y eso forma la semilla de lo que llevamos después a PRONADE”*<sup>15</sup>.

MC quien en ese momento (1998) se desempeñaba como directora del programa, antes había trabajado en USAID, situación que alimentaba la confianza en la labor que el consultor pudiera realizar. *“Teníamos una relación personal con MC que era antecedente a PRONADE”.*<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Entrevista 9.

<sup>14</sup> Entrevista 1.

<sup>15</sup> Consultor que diseñó el SS y el ECE (entrevista 7).

<sup>16</sup> Entrevista 7.

Tanto para el seguimiento como para la evaluación, el organismo financiador veía la necesidad de contar con un modelo “académico” que facilitara la toma de decisiones. *“Cuesta hacer entender a la gente que es mejor tener un programa sistematizado, una propuesta con vista de monitoreo con base de un modelo a cada momento que se hace a tal momento y se recopila tal y tal dato y después se va a hacer tal cosa con estos datos”*<sup>17</sup>

### 1.3 La metodología del seguimiento

El modelo propuesto por el consultor permitía incorporar un conjunto de información relativa a la calidad educativa y, a la vez, sistematizarla en indicadores para el seguimiento y para la evaluación. *“El marco conceptual era el mismo, entonces yo propongo el modelo de mejoramiento de calidad de Heneveld y Craig que es un modelo sistemático que incluye casi todas las cosas”*. Éste era un modelo de efectividad que había sido utilizado por el Banco Mundial para explicar el mejoramiento de la calidad educativa en países en desarrollo y el cuál había sido adaptado por el consultor a la realidad guatemalteca.<sup>18</sup> No hubo objeción de la agencia de cooperación alemana la cual, una vez identificado el consultor, delegó en él la responsabilidad de la definición metodológica.<sup>19</sup>

El diseño era consecuente con los objetivos que la directora preveía para el PRONADE quien, a su vez, valoraba la importancia de contar con medidas “científicas” que apoyen la toma de decisiones. Para las autoridades del momento, resultaba muy importante contar con “datos reales y verdaderos”. El seguimiento debía alertar de manera temprana sobre aspectos que las administraciones escolares, las Instituciones de Servicio Educativo (ISE) o el programa desde su oficina central debían corregir. Sin embargo, también estaba previsto incorporar temas pedagógicos que pudieran complementar los aspectos estrictamente administrativos.<sup>20</sup> Este conjunto de datos debía servir para tomar decisiones a partir de una suerte de “panel de control” propio de un sistema automatizado que redujera la discrecionalidad en la toma de decisiones al “minimizar la interfase humana”.<sup>21</sup>

Al mismo tiempo, el diseño tenía consistencia con la forma en que operaba el programa hasta ese momento (1998) y, específicamente, con el rol que cumplían las ISE no sólo en la supervisión sino también en la capacitación

---

<sup>17</sup> Coordinadora de proyectos de la Cooperación Alemana (entrevista 1).

<sup>18</sup> Analista de la gerencia de resultados (Entrevista 2).

<sup>19</sup> Entrevista 1.

<sup>20</sup> Entrevista 1.

<sup>21</sup> Entrevista 7.

a docentes: *“En ese momento, como las ISES son el mecanismo que efectivamente se involucra en la entrega de servicios, la supervisión se diseñó alrededor de las ISES, introducimos el concepto de muestreo de lotes [...] porque era la única forma [...] más o menos estadísticamente sólida de estar inmune al crecimiento explosivo de PRONADE”*.<sup>22</sup>

Tal y como estaba diseñado el mecanismo de seguimiento, hubiera permitido relacionar de manera explícita los resultados alcanzados por la ISE en términos educativos con medidas de carácter financiero o administrativo para incentivar (premiar) el mejor desempeño de estas organizaciones. *“La supervisión se concibe como una evaluación del proceso, interna del proceso que retroalimenta a los ejecutores, entonces se diseñan reportajes a nivel de escuela, maestros y papás”*.<sup>23</sup> Los resultados asociados a cada ISE debían servir para que éstas tengan un historial en el Registro de Instituciones de Servicio Educativo (RISE) el cual debía servir posteriormente para decidir cuáles de ellas serían recontratadas.<sup>24</sup>

*“En 1999, empieza a afinarse el concepto de RISE, para calificar a las ISE y hacer un proceso relativamente objetivo de la calificación, y en ese momento se decide usar como parte de la información los resultados del monitoreo [...] y se establecen criterios, para que se reciba una calificación”*<sup>25</sup>

Eran dos los criterios que guiaron el diseño del SS: *“uno, tener una medida objetiva no casuística de cómo trabajan estas ISE y dos hacer un sistema de incentivos atado al desempeño, con la idea que si las ISE reciben retroalimentación y su ejecución tiene un precio o un castigo hay un incentivo natural para que las ISE mejoren”*<sup>26</sup>

#### 1.4 La metodología de la evaluación

El diseño del ECE, permitía contar con información más detallada pero menos frecuente que aquella proveniente del SS: *“El “cuasi experimental” usted lo hizo, lo diseñó, tomó la fotografía en un determinado tiempo, volvía y volvía a tomar la fotografía en un determinado período para ir cruzando información [...] el objetivo era totalmente*

---

<sup>22</sup> En el modelo iniciado en 1996 estas organizaciones tenían la responsabilidad de brindar asistencia técnica y capacitación a los COEDUCA por lo cual resultaban fundamentales para mejorar la calidad educativa. Debido al crecimiento acelerado de la matrícula escolar entre 1996 y 1998, se decidió realizar un muestreo por lotes que permitía mantener un nivel de representatividad elevado sin requerir un tamaño de muestra muy grande (Entrevista 2).

<sup>23</sup> Entrevista 7.

<sup>24</sup> Entrevista 1.

<sup>25</sup> Entrevista 7.

<sup>26</sup> Entrevista 7.

*diferente al del mecanismo de supervisión [...] Con el “cuasi experimental” lo que nosotros pretendíamos era realmente saber hasta dónde este programa estaba teniendo impacto en cuanto a la participación comunitaria, en cuanto al desarrollo de la comunidad misma, en cuanto a la retención de los niños en la escuela [...] el “cuasi experimental” era básicamente para medir más que nada el impacto del programa en cuanto a todo lo de participación comunitaria y la llegada de esas comunidades, de esas escuelas a esas comunidades lejanas.”<sup>27</sup>*

El Estudio consistía en hacer seguimiento a una cohorte de escuelas (tanto aquellas que trabajaban bajo el modelo PRONADE como aquellas que funcionaban dentro del modelo de administración tradicional) durante tres años seguidos (1999, 2000 y 2001) y comparar un conjunto de indicadores asociados con la calidad educativa y la participación comunitaria en ambos tipos de escuela.<sup>28</sup>

Para cada uno de los tres informes que constituyeron el ECE, se llamó a una licitación nacional en la cual participaron, hasta cinco empresas. El consultor FR asesoró la definición de los términos de referencia y acompañó los procesos de contratación. La selección entre las cinco no fue sencilla porque: *“no todas tenían la capacidad para hacer el trabajo el cual implicaba contar con recursos técnicos y recursos humanos con experiencia en este tipo de estudios y, además, tener el alcance para llegar a todos los departamentos del país”*.<sup>29</sup> La consultora DPT, que se adjudicó el trabajo durante los tres años en que fue llamada la convocatoria, estaba compuesta por personas con experiencia en el campo educativo, muchas de las cuales habían trabajado antes en el Ministerio de Educación. FR, quien había acompañado el proceso de selección, fue contratado para acompañar la ejecución del Estudio y estuvo, además, a cargo de la “auditoría de campo” que implicaba verificar la consistencia de los datos que recolectaba la empresa a nivel de las comunidades.<sup>30</sup>

## 2. GENERANDO LA INFORMACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

### 2.1 Recogiendo datos para el monitoreo

La puesta en marcha del Sistema de Supervisión (SS) requirió un esfuerzo significativo de parte del equipo nacional y departamental del PRONADE. Aunque PRONADE ya tenía experiencia en la supervisión de las escuelas, la metodología propuesta implicaba una serie de tareas “totalmente diferentes” para los supervisores.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Directora del PRONADE entre 1998 y 2001 (entrevista 9)

<sup>28</sup> Ministerio de Educación (2002).

<sup>29</sup> Entrevista 7.

<sup>30</sup> Entrevista 1.

<sup>31</sup> Entrevista10.

Si bien el tipo de muestreo permitía recolectar la información a partir de un número reducido de escuelas, varias de ellas se encontraban en áreas rurales de difícil acceso por lo cual se tuvo que contratar a nuevos supervisores: *“En el 99 se implementó el sistema con los mismos que ya estaban y se fue incrementando el número”*. En general, los supervisores *“eran gente de muy alto nivel académico, eran licenciados y pedagogos, además, varios de ellos se encontraban identificados con las poblaciones que visitaban por el hecho de tener “dominio” de alguno de los idiomas que éstas utilizaban con mayor frecuencia”*.<sup>32</sup>

La capacitación a los supervisores incluía temas propios al funcionamiento del programa y otros relativos a la forma de recolectar la información. *“Eran como unos 2 ó 3 días, a nivel central. La siguiente semana [...] ya era de campo, [...] el primer día, el nuevo personal iba a la par de un supervisor, observando lo que [éste] estaba haciendo”*.<sup>33</sup> La Gerencia de Resultados capacitó a los supervisores contratados en temas relacionados con las características del SS y sus requerimientos de información, la estructura de las boletas, las formas de recopilar datos y el uso de la tecnología disponible para este levantamiento.<sup>34</sup> *“El nuevo supervisor en dos semanas sacaba su capacitación. Aparte de capacitaciones ya de formación que se daba a todos, se contrataba, por ejemplo, una empresa para dar una capacitación sobre relaciones interpersonales, sobre didáctica o sobre organización”*.<sup>35</sup>

La recolección de la información pasaba por registrar las actitudes de maestros, alumnos y padres de familia. Los cuestionarios permitían *“observar lo que hacen los alumnos [...] se registraban las acciones en el instrumento y, luego, después de las clases, se entrevistaban a los padres de familia, o sea, a los COEDUCA”*.<sup>36</sup>

Las condiciones de trabajo en el campo, sobre todo en las áreas más alejadas, eran difíciles. *“Costó un poquito adaptarse a los supervisores, y lo otro fue tal vez [...] el sistema [...] ‘por producto’ del trabajo eran ocho comunidades quincenales, una cada día, y tenían que llegar a la comunidad a como diera lugar, con lluvia, sin lluvia, bajo sol [...] Al principio, algunos no aguantaron, pero en los últimos dos años, 2001 y 2002, ya había un equipo sólido”*.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Asesora en sistemas de información entre 1998 y 1999 (entrevista 8).

<sup>33</sup> Supervisor entre 1998 y 1999; y gerente de resultados desde 1999 hasta 2002 (entrevista 10).

<sup>34</sup> Analista de la Gerencia de Resultados entre 1999 y 2002 (entrevista 2).

<sup>35</sup> Entrevista 10.

<sup>36</sup> Entrevista 10.

<sup>37</sup> Entrevista 10.

Por otro lado, los supervisores debían utilizar sistemas de recolección de datos muy modernos cuya aplicación no siempre resultó eficiente. *“Un problema de eso fue que, cuando regresaban, ‘descargaban’ la información, y [en] algunos casos [...] se perdió la información [...] se intentó cómo llevar en papel y en la palm [se refiere a computadores de bolsillo], pero era doble trabajo”*.<sup>38</sup>

Para poner en práctica un sistema de “alta complejidad” en contextos muchas veces adversos, se contaba con financiamiento de la cooperación alemana el cual permitió atenuar estas condiciones y favorecer la instalación del SS. *“Tenía todo, tenía un buen diseño, tenía la tecnología, tenía la última información, tenía la gente formada”*.<sup>39</sup> Este respaldo fue muy importante para el trabajo de los supervisores: *“estaban bien plantados, tenían vehículos, viáticos a buen nivel y no tenían excusa de no llegar a las comunidades”*.<sup>40</sup>

Luego del cambio de gobierno y en particular luego de que MC dejara la dirección del PRONADE, se introdujeron modificaciones en el SS que hicieron menos sistemático el seguimiento. A partir del momento en que se decidió reducir la participación de las ISE en el acompañamiento a los COEDUCA, varias de las tareas que éstas realizaban pasaron a manos de los supervisores. En la práctica, siguieron recolectando los datos para la supervisión pero ésta dejó de ser su función principal: *“Se asignó a esas personas a otras actividades que no tenían que ver con supervisión [...] se hicieron cargo de la administración de un grupo de ISE [...] entonces se volvieron coordinadores de ISE”*.<sup>41</sup>

Si bien se continuó con el SS, el número de veces que se recogía la información al año se redujo rápidamente. El diseño del SS *“había concebido cuatro vueltas, para que tuvieras cuatro momentos durante el año en el que pudieras dar información, después se bajó a tres, después a dos [...] llegó un momento en que ya no se terminaba ni la primera vuelta”*.<sup>42</sup>

No sólo que se redujo la frecuencia con la que se recolectaban datos sino que también fue alterada la calidad de la información. A partir de entonces, el proceso *“no volvió a ser el mismo [...] se perdió por completo lo que se había tenido durante tres años”*.<sup>43</sup> Las nuevas autoridades: tomaron algunas decisiones del diseño de supervisión, entonces enpesaron a cambiar

<sup>38</sup> Entrevista 10.

<sup>39</sup> Entrevista 1.

<sup>40</sup> Entrevista 8.

<sup>41</sup> Entrevista 1.

<sup>42</sup> Entrevista 2.

<sup>43</sup> Entrevista 1.

*las matrices, al cambiar las matrices, los programas dejaron de ser útiles afectando, de esta manera, el procesamiento estadístico que seguía al levantamiento de datos.*<sup>44</sup>

Los directores de PRONADE que sucedieron a MC continuaron utilizando la información del SS. En realidad, este mecanismo de seguimiento era una posibilidad para recoger información “estratégica” lo que implicaba mantener su uso pero adecuarlo a los requerimientos del momento: *“La intención que yo tuve era de sistematizar de tal forma que uno tuviera información inmediata de las escuelas, de cuántos maestros, quiénes eran las juntas directivas que generamos, todavía yo tuve la satisfacción de generar el nombre, ubicación y todos los datos de todos los maestros del programa, y ya estaba el sistema diseñado para tener toda la información de todos los alumnos del programa”.*<sup>45</sup>

A pesar de continuarse con el uso del instrumento, la ampliación de la cantidad de preguntas y modificar de esa manera el diseño de supervisión determinó que el sistema se volviera más lento y puso en duda la pertinencia de la información recolectada: *“EM [...] pidió absolutamente todo, una cantidad de datos, y las ISE se volvieron únicamente recolectoras de datos, que nadie usaba [...] preguntaba hasta qué cantidad de lluvia caía en las comunidades”.*<sup>46</sup>

## 2.2 Elaborando el Estudio Cuasi Experimental

Una vez que la consultora DPT ganó la convocatoria para realizar el ECE, la persona responsable de la empresa conformó el equipo para realizar la tarea. *“Todos los consultores tenían grados de maestría o más, el director técnico tenía una experiencia amplísima [...] para mí eso es lo más importante, un equipo sólido y tenemos un presupuesto que no consideré exagerado, pero sí necesario”.*<sup>47</sup>

Los términos de referencia del trabajo eran relativamente claros y dejaban suficiente espacio para la realización del trabajo de campo el cual era fundamental para este tipo de estudio. *“Fue algo pensado para hacerlo libremente, no pensaron por uno, dejaron que uno realmente viera qué era lo que se necesitaba”.*<sup>48</sup> FR entendía muy bien las necesidades de

---

<sup>44</sup> Entrevista 3.

<sup>45</sup> Director del PRONADE entre 2002 y 2003 (Entrevista 6).

<sup>46</sup> Coordinadora de proyectos de la Cooperación Alemana (Entrevista 1).

<sup>47</sup> Responsable de la empresa consultora DPT (Entrevista 8).

<sup>48</sup> Entrevista 8.

*relacionar al padre de familia con este maestro y era complejo porque no era de agarrar este instrumento y se acabó, o sea, relacionemos este pedazo de información [con los otros] y las informaciones eran bien completas. Bueno, sólo cruzar datos era un trabajo increíble”.*<sup>49</sup>

Los retrasos que se presentaban en la recopilación de datos durante el primer año, fueron rápidamente identificados y subsanados. *“El primer año fue duro [...] empezamos a usar la nueva tecnología, encontramos un software que se llama teleform, y lo que hicimos con éste fueron las entrevistas y guías de entrevista, teníamos hojas de volcado, usted tenía que ver lo que dijo y ponerlo en las hojas de respuesta, ese proceso es lento y fastidioso, abre el margen de errores humanos y se gastaba mucho recurso de control de calidad. El siguiente año el cuello de botella era el escáner y el siguiente año compramos un escáner más poderoso y desapareció el cuello de botella. Yo ahorita en la oficina puedo escanear 1,500 páginas por hora”*<sup>50</sup>

Antes del análisis de la información, resultaba fundamental asegurar la calidad de los datos. *“Yo tenía un supervisor de procesamiento que coordinaba el grupo de comunicación, con el grupo de procesamiento, con el grupo de verificación y con lo que venía del campo [...] Luego, el analista de información recibía archivos parciales y hacía un proceso de limpieza paralelo y, cuando detectaba algún problema, inmediatamente iba con el supervisor de procesamiento que verificaba qué había pasado”*<sup>51</sup>

El investigador principal, una persona con “maestrías y doctorados”, y un equipo de consultores seleccionados elaboraron los tres informes que constituyeron el ECE. El investigador principal *“corría los análisis más complejos y ya que estaban las salidas limpias y las tablas y tabulaciones, etc., se repartían entre grupos de especialistas, porque teníamos un especialista que miraba el tema de nutrición, un pedagogo que miraba el tema del aula y [...] un antropólogo [...] Cuando la cosa se puso dura, yo entraba y luego nos poníamos a escribir [...] ¡un largo proceso de escribir!”*<sup>52</sup>

La empresa no entregaba los resultados al PRONADE hasta tener un borrador casi final. Esto era así porque *“cuando el estudio es tan complejo y hay información hay un margen de error que se va a ir descubriendo conforme se va trabajando, nunca entregamos un dato estadístico preliminar, nos negamos rotundamente”*. En cambio, sí había mayor confianza con FR, consultor que asesoraba todo el proceso:

<sup>49</sup> Entrevista 8.

<sup>50</sup> Ibídem.

<sup>51</sup> Ibídem.

<sup>52</sup> Ibídem.

*tipo de análisis que habíamos usado*". A su vez, FR sugería formas de complementarlo y, en alguna medida, transmitía las expectativas de los funcionarios del programa.

Los informes presentados por la consultora motivaban reacciones entre los funcionarios del programa quienes argumentaban, sobre todo, alrededor de las conclusiones y las recomendaciones. *"Teníamos a lo largo del proyecto unas tres reuniones [...] reuniones maratónicas, o sea, cuatro, cinco o seis horas y, cuando ya, teníamos los preliminares, teníamos unas dos o tres reuniones para ver resultados. A veces se enojaban cuando teníamos alguna recomendación, pero nunca nos pidieron 'no ponga eso'. Algunas observaciones las podíamos incorporar porque tenían sentido"*<sup>53</sup>.

Dos casos ilustrativos del desencuentro entre la opinión de los funcionarios y las sugerencias descritas en los informes estaban referidos a la necesidad de reducir la carga horaria de los maestros y la necesidad de promover "buenos hábitos" para aprovechar los desayunos escolares que también eran parte importante del programa. En casos similares a éste, los funcionarios *"hacían los comentarios y discutían [...] Si ellos ofrecían una ampliación fundamentada, lo hacíamos y, si no, se tenían que aguantar"*.

Bajo esta dinámica, se realizaron las reuniones para entregar los informes correspondientes a los años 1999 y 2000. El informe del 1999 era esencialmente la línea de base: "no había mucho qué hacer ahí". Era el estado de situación de las escuelas PRONADE en relación a las escuelas tradicionales. El informe de 2000 ya permitía hacer comparaciones en el tiempo lo que daba mayores pistas sobre el impacto del programa.

Paradójicamente, el informe correspondiente al año 2001 que era el que aportaba mayores sugerencias sobre los impactos y limitaciones del PRONADE, coincidió con el cambio en la dirección del programa. *"Tuvimos la ventaja que ya teníamos dos años de fogueo atrás, y se hicieron análisis muy interesantes y creo que fue el mejor informe que sacamos"*.

Este documento fue presentado a un equipo diferente al que había iniciado el diálogo con la consultora desde el primer año (1999): Las personas que ocupaban las posiciones en las gerencias del programa fueron cambiadas. A diferencia de las primeras reuniones que eran muy intensas y en las que había muchas observaciones a los hallazgos del ECE, el nuevo equipo era más bien pasivo y, en general, era escéptico a los resultados presentados por el Estudio. *"El último año la gente tenía muy poco interés sobre los*

---

<sup>53</sup> Entrevista 8.

*resultados. Cuando ya se dio el cambio [ellos] no entendían la importancia del estudio y lo que ellos podían ganar [...] el nivel de comentarios sobre el borrador del informe decayó terriblemente”<sup>54</sup>*

La empresa entregó el documento definitivo con muy pocas variaciones respecto a la versión inicial. Luego de presentar el informe final a la cooperación alemana, la empresa dio por finalizada la consultoría.

### 3. USANDO LA INFORMACIÓN GENERADA POR EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

#### 3.1 Usando la información del monitoreo

La implementación del SS permitió contar en un lapso de tres años con una batería de indicadores disponibles para la supervisión y un conjunto de mediciones sobre aspectos: relacionados al funcionamiento de los COEDUCA, la forma en que operaban los establecimientos educativos y la calidad de las escuelas PRONADE.<sup>55</sup>

Sin embargo, la cantidad de información, no tenía correspondencia con el análisis que se realizaba a partir de la misma al interior del programa. La base de datos del SS contaba con *“absolutamente todo, pero no tienes una capacidad instalada de usar la información, interpretarla y usarla”*.<sup>56</sup> En ese momento, *“se requería de un grupito que haga análisis [...] porque directo aquí se tendría que estar en la capacidad de opinar sobre evaluación, monitoreo, sobre sistemas de información, sobre sistemas contables. Hay una rama de áreas [en las] que funciona el programa, que necesita gente altamente calificada”*.<sup>57</sup>

El análisis lo realizaba básicamente la Gerencia de Resultados y consistía en muchos casos en definir las tablas de salida de datos para los informes, establecer asociaciones entre variables y calcular los indicadores de las *matrices de efectividad*. Las “salidas” estaban ya definidas por el “modelo” conceptual, o bien, las definía el analista de la Gerencia, dependiendo de la información que requería la dirección del PRONADE. *“El sistema era dependiente de alguien [...] como yo que estuviera allí para manejar el análisis”*. En algunas oportunidades *“habían pedidos específicos”* de la cooperación internacional que pedía “cruces de variables” relacionando otro tipo de factores.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Entrevista 8.

<sup>55</sup> Entrevistas 1, 2 y 7.

<sup>56</sup> Esta situación pone en evidencia la distancia existente entre los datos generados y el uso, planteado a través del análisis, que se pudo haber realizado de los mismos al interior del programa.

<sup>57</sup> Oficial de la cooperación alemana que financió el ECE y el SS.

<sup>58</sup> Analista de la Gerencia de Resultados en el periodo 2000 a 2002 (entrevista 2).

Con el objetivo de hacer más fácil el uso de los datos al interior del PRONADE, la Gerencia de Resultados, junto con la Unidad de Informática, ensayaron un conjunto de rutinas computacionales que permitiera a diferentes usuarios (dentro y fuera de la unidad central del programa) acceder rápidamente a cuadros estadísticos generados de manera automática: *“Empezamos a hacer en conjunto un programa para procesar [los datos] un programa para que se procesaran los indicadores [...] tal como estaban en las matrices para que se procesaran ellos solos”*. Se realizó esta labor con el propósito de facilitar la “lectura” de los datos.

Sin embargo, el uso que se le dio a la información del SS estuvo restringido, sobre todo a los datos administrativos y financieros, aquellos que permitían mantener el correcto funcionamiento del programa.

*“La supervisión de PRONADE era para ir tomando medidas correctivas a lo largo de la ejecución del programa de todo un ciclo escolar en cuanto a liquidaciones, en cuanto a manejo de una chequera, en cuanto a contratación de un maestro, en cuanto a visitas de campo, etc, etc.”<sup>59</sup>*

*“Como las Instituciones de Servicio Educativo tenían que ir a verificar que los COEDUCA estuvieran invirtiendo el dinero y cuestiones así, entonces era una forma de montar un sistema de seguimiento y evaluación y tener información para tomar decisiones [información] que funcionó muchas veces para identificar inclusive, algunas cuestiones que había de cómo elaborar los manejos administrativos y financieros, etc. [...] Tú sabes que cuando no hay información estás perdido”.<sup>60</sup>*

Asimismo, la información del SS permitió mantener el programa en funcionamiento estable en los diferentes puntos del país. La información que proporcionaba el sistema permitía detectar posibles problemas y actuar en momentos de crisis.

*“Otra de las [situaciones] que recuerdo que me sirvió mucho esto es porque iban a quedar sin educación más de mil niños por el hecho de que a alguien se le ocurrió que si no habían veinte niños en una escuela no se le podía prestar el servicio y algunas escuelas tenían diecinueve, entonces, por un niño, diecinueve se quedaban sin educación, entonces esto no era lógico pues, entonces con esas informaciones se tomaron algunas decisiones para tratar de que los niños no dejaran la escuela, ¡tanto que costaba abrir una escuela para cerrarla”.<sup>61</sup>*

---

<sup>59</sup> Directora del PRONADE entre 1998 y 2001 (entrevista 9).

<sup>60</sup> Director del PRONADE entre 2002 y 2003 (entrevista 6).

<sup>61</sup> Entrevista 6.

También, el SS permitió negociar recursos financieros para el programa. Al contar con datos precisos sobre las escuelas que requerían de más maestros, resultaba mayor la justificación que el Ministerio de Educación podía realizar para aumentar el presupuesto del PRONADE. *“No había que darle muchas vueltas a las cosas esas, entonces para unas situaciones de ese tipo sí sirvió la información, la otra cosa importante era ir viendo que la calidad educativa era un tema muy complicado, la infraestructura de las escuelas estaba mal y también servía la información para hacerle llegar textos a las escuelas [...] se necesitaba o se necesita tener un sistema de información y tener datos para uno poder planificar, para poder pedir un aumento”*.<sup>62</sup>

El uso del conjunto de resultados sobre temas directamente relacionados con la calidad educativa, los cuales estaban disponibles en las matrices de efectividad del SS, fue reducido. No se usaron los datos para el sistema de incentivos ni tampoco se usaron para mejorar la calificación de las ISE que ya estaban inscritas en el RISE (Registro de las ISE). *“El problema es que [el uso de la información] depende de quienes la usaban. Yo creo que durante mucho tiempo PRONADE ha vivido la falacia de la estadística, del RISE y de todo lo demás, para mí eso sólo ha servido para venderle a los organismos internacionales una imagen que no es verdad”*.<sup>63</sup>

A nivel de las ISE, la información generada por el SS resultaba insuficiente para tomar medidas correctivas. Las presentaciones que realizaba la gerencia de resultados del PRONADE no lograban retroalimentar el accionar de estas instituciones:

*“Las presentaciones que se hacían eran como globales en cuanto al cumplimiento de la ISE, de los requerimientos establecidos en el convenio, si hicieron las visitas o no hicieron las visitas, las capacitaciones, cómo fueron las capacitaciones, etc.”*.<sup>64</sup>

El uso de esta información para mejorar la gestión de las ISE e incluso, la que realizaban los COEDUCA fue también bajo. De hecho, el SS en alguna medida desincentivaba el control de la calidad en la medida en que *“Los maestros no tenían tanto que reportarle [...] ni a una ISE ni al COEDUCA sino que a estos señores del Ministerio”*.<sup>65</sup>

La información generada, muchas veces, no podía ser analizada por

---

<sup>62</sup> Entrevista 6.

<sup>63</sup> Director del PRONADE durante 2001.

<sup>64</sup> Representante legal de una de las ISE (entrevista 5).

<sup>65</sup> Entrevista 5.

las propias ISE. La cantidad de indicadores que se deducían de las matrices de efectividad no contribuían a un manejo ágil de la información. Esto se debía a que *“la mayoría de las ISE son dirigidas por administradores y a los administradores no necesariamente les sirve un folleto de información tan grande, y necesitan como indicadores más puntuales, entonces sí hubo problema con eso, porque era tanta la información que, quizás, dejaba de utilizarse”*.<sup>66</sup>

En la unidad central del programa, el uso de esta información fue inferior al esperado. Esto se debió, en partes, a la escasa conexión entre las diferentes unidades del PRONADE y a los cambios institucionales. Ambos factores impidieron que el seguimiento a resultados educativos se tradujera en mejoras en la gestión. La información del SS no logró penetrar la estructura del PRONADE. *“Este concepto de oportunidad [de la información], nunca se pudo cumplir bien por una serie de razones [...] tanto, organizativas como [de] ingerencia política”*. En el primer caso, las dificultades para el aprovechamiento interno de los datos estaban relacionados con la reducida comunicación al interior del equipo: *“Después de cierto tiempo, las unidades de PRONADE empiezan a ser feudos, entonces: ‘yo soy la unidad de evaluación y yo soy la unidad de servicios educativos’ [...] y el flujo intra PRONADE de información se vuelve lento a pesar que estás hablando de una oficina a otra”*. En el caso de los cambios políticos, *“cuando MC se va, todo el equipo técnico que estaba, se les va [...] y toda esa idea que tú podías dividir la información del cuasi y/o de la supervisión y canalizarla a las unidades que tomaban las decisiones [...] desaparece”*.<sup>67</sup>

Al mismo tiempo, la recolección de datos cobró una dinámica propia, muchas veces aislada del uso que se le hubiera podido dar a esta información. Una vez que las capacidades para producir estos datos se consolidaron y en la medida en que no existía oposición a que esta actividad continuara, se creó una “enfermedad de datos” por la cual la principal preocupación del seguimiento consistía únicamente en “colectarlos”.<sup>68</sup>

*“Lo que encontramos en PRONADE es que la colección de datos se volvió el propósito, de hecho, en algún momento [...] yo recomendé que ‘mataran’ el Sistema de Supervisión [...] ¡cancélenlo! ¡No tiene sentido! pero [el sistema] crea una inercia y es tu rutina y entonces eres cautivo de tu propio éxito.”*<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Entrevista 2.

<sup>67</sup> Consultor a cargo del diseño y supervisión del SS y el ECE (entrevista 7).

<sup>68</sup> Entrevista 7.

<sup>69</sup> Consultor que diseñó el SS en 1999 (entrevista 7)

### 3.2 Usando los resultados de la evaluación

#### *Periodo 1999 a 2000*

Las conclusiones generales de los informes de evaluación enfatizaban los mayores logros de las escuelas autogestionadas respecto a las escuelas tradicionales<sup>70</sup>: *“Salen resultados beneficiosos como, por ejemplo; que la brecha entre niño y niña en PRONADE no es significativa, sale también muy evidente que los padres de familia confían en el maestro porque son ellos los que lo eligen, sale muy evidente que el maestro de PRONADE permanece más en la escuela, que el maestro de la escuela regular [...], y, en fin; se van encontrando variables que demuestran que PRONADE sí está cumpliendo con su objetivo, eso fue hasta digamos, dos años antes de que yo saliera [...]”. Se tomaron en cuenta todos los estudios estos*”.<sup>71</sup>

Sin embargo, los informes de evaluación también hacían evidentes temas que no estaban resueltos por el programa. Por ejemplo, *“hay [había] mucha participación del hombre pero no así de la mujer, donde el hombre es el que toma las grandes decisiones y la mujer es la ausente de esos comités educativos, entonces [...] eso sale muy evidente [en] el resultado del “cuasi experimental”*. Factores tales como la necesidad de mayor comunicación entre PRONADE y los COEDUCA, la importancia de aprovechar mejor la experiencia de las ISE en el trabajo con las comunidades, así como, la necesidad de contar con mejores condiciones de infraestructura, libros y textos también fueron destacados en los sucesivos informes.<sup>72</sup>

La directora presentaba la información más relevante del ECE al Comité Ejecutivo del PRONADE. En el Comité participaban, además de ella, el Ministro de Educación, el Viceministro Técnico de Educación y dos representantes de la empresa privada quienes, en ese momento, estaban relacionadas con las ISE. Estas presentaciones resultaron muy importantes en la medida en que acrecentaron el compromiso con el programa y, en algunos casos, determinaron aspectos que requerían atención inmediata: *“Con los primeros hallazgos del Cuasi Experimental se logran tomar decisiones sustantivas como, por ejemplo, la necesidad de incorporar la pre-primaria en las escuelas primarias, porque los niños entraban a primer grado, sin un aprestamiento y el concepto que tenía prácticamente la población del área rural en la pre-primaria, no es como que están totalmente de acuerdo, entonces teníamos que empezar con mucha*

<sup>70</sup> Mostraban, entre otros aspectos, claras ventajas de este tipo de escuelas en área específicas como el mayor tiempo de clases y el mayor involucramiento de los padres en la educación de los hijos (Ministerio de Educación 2000, 2001 y 2002)

<sup>71</sup> Directora del PRONADE entre 1999 y 2001.

<sup>72</sup> Ver, por ejemplo, Ministerio de Educación (2000). *Estudio Cuasi Experimental de resultados del año 1999 - PRONADE* -. Septiembre.

*concientización de la necesidad de la pre-primaria y eso lo refleja el Cuasi Experimental [...] Entonces, esa parte nosotros la comenzamos e incorporamos en la pre-primaria en casi toda la gran mayoría de las escuelas de PRONADE”.*<sup>73</sup>

### **Periodo 2000 a 2001**

Con el cambio de gobierno en 2000, la dinámica de trabajo entre el Ministerio y PRONADE se vio alterada. La administración que ingresó al gobierno en 2000 veía con recelo al programa el cual había sido utilizado como uno de los ejes de la campaña electoral del PAN, partido que perdió en las elecciones<sup>74</sup>. Alimentaba esta desconfianza el hecho de que, tal y como estaba organizado el modelo educativo hasta ese momento, el peso de organizaciones privadas contrarias al nuevo gobierno era muy importante en la administración de las escuelas.<sup>75</sup>

A pesar de no contar con apoyo total en el gobierno<sup>76</sup>, las nuevas autoridades educativas estaban convencidas de que había que mantener el PRONADE como parte de la agenda nacional. *“Yo ya había conocido desde antes la filosofía que PRONADE perseguía y, creo yo, que eran una filosofía y objetivos muy claros y, creo yo, que sí estaba en la línea apropiada”.*<sup>77</sup> Además, era un programa que había recibido mucha atención en diferentes medios: *“Conocía, más que todo, sus aspectos virtuosos, digamos, porque le habían hecho buena propaganda. En el gobierno anterior lo consideraban su programa estrella, entonces habían difundido sus virtudes”.*<sup>78</sup>

Ahora bien, el programa debía incluir cambios para adecuarse a la propuesta del nuevo gobierno. *“...Había una serie de ideas que [...] las autoridades, además de mi persona, creían que podía impulsarse de otra manera”.*<sup>79</sup> Los temas principales estaban referidos a: el rol de las ISE en la capacitación, el tipo de descentralización, el papel del sector privado, la forma de ampliar el programa y su rearticulación a la estructura del Ministerio.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> Entrevista 9.

<sup>74</sup> Entrevista 4.

<sup>75</sup> Algunas de las principales ISE estaban administradas por sectores empresariales claramente adversos a la posición del gobierno entrante.

<sup>76</sup> Ver por ejemplo notas de prensa en que se contraponen las opiniones de las autoridades de gobierno. Algunas de ellas respetaban el modelo educativo del PRONADE, mientras otras lo descalificaban. (Prensa Libre, junio 2000).

<sup>77</sup> Viceministro Técnico de Educación entre 2000 y 2003 (entrevista 3).

<sup>78</sup> Viceministro Administrativo de Educación entre 2000 y 2001 (entrevista 4).

<sup>79</sup> Entrevista 3.

<sup>80</sup> Entrevistas 3 y 4.

Sin embargo, no fue sino hasta el segundo año que “se empezaron a tomar medidas respecto a la orientación del PRONADE porque [...], habían otros conflictos qué resolver”. Antes de reorientar el programa en los términos en que hubieran previsto las nuevas autoridades lo primero era resolver los conflictos asociados al hecho de que los maestros del programa no habían cobrado hacía más de tres meses. Además, el gobierno había decidido imprimirle un sello propio a su administración incorporando, por ejemplo, un mayor énfasis en los programas de alfabetización de adultos<sup>81</sup> lo que, eventualmente, podía restarle prioridad al PRONADE.

El nuevo Ministro decidió mantener a MC como directora del programa. Esta decisión obedecía, en parte, a la relación de confianza que surgió entre ellos pero también respondía al hecho de que aún no tenía identificado a un candidato que pudiera ocupar el cargo. *“El primer reto de un Ministro es formar equipo, tener equipo, y a veces no lo tiene, o lo tiene parcialmente, [...] yo no creo que para el PRONADE [haya tenido a alguien] por eso es que hubo un momento de entendimiento entre ellos”*.<sup>82</sup>

A pesar de este primer entendimiento, la comunicación entre el Ministro y la directora era muy deficiente lo que no permitió articular el rumbo de PRONADE con los intereses del nuevo gobierno: *“Nunca supe cuál era la percepción que ellos tenían de PRONADE y creo que eso fue lo que originó mi salida, porque nunca pudimos ponernos de acuerdo en lo que era PRONADE y lo que ellos esperaban de PRONADE”*.<sup>83</sup>

La distancia entre las posiciones de la directora que, en varios casos, coincidían con las recomendaciones de los informes, y aquellas de las autoridades del Ministerio era cada vez mayor: *“A raíz del cambio del gobierno, se vuelve así como muy centralista la toma de decisiones y bueno, las decisiones se empiezan a tomar en una forma, no en base a resultados de una evaluación sino en base posiblemente a más políticas partidistas”*. El rol que las ISE debía cumplir bajo este modelo educativo era uno de los temas que con más claridad ilustraban este conflicto. Los informes destacaban el rol que estas organizaciones cumplían en asegurar la capacitación a los docentes<sup>84</sup>, posición que contradecía aquella del ministerio

<sup>81</sup> Ver Prensa Libre, 26 de junio de 2000.

<sup>82</sup> Entrevista 4.

<sup>83</sup> Entrevista 9.

<sup>84</sup> El *Estudio Cuasi Experimental de resultados del PRONADE del año 2001* señala entre sus recomendaciones: “Los resultados del estudio muestran claramente que ha disminuido durante el año 2001 el nivel de capacitación que han recibido los maestros, en comparación con los dos años anteriores del estudio. Durante 1999 y 2000, la capacitación a docentes fue responsabilidad de las ISEs. Durante el año 2001, esta responsabilidad se trasladó a las Direcciones Departamentales de Educación. Estas últimas han mostrado una menor efectividad para hacer llegar las capacitaciones a los docentes” (p. 88)

que buscaba reducir su papel y, más bien, avanzar en la profesionalización de la carrera docente.<sup>85</sup>

En la práctica, los informes junto con otra información del programa se convirtieron en el único recurso con que contaba la directora para respaldar un tipo de modelo educativo, en muchos casos, contrapuesto a la política educativa del nuevo gobierno. Los hallazgos expuestos en estos documentos le daban a la directora una posición privilegiada para opinar sobre PRONADE en particular y sobre la realidad educativa en general: *“MC tiene información para comunicar, al despacho o a los medios, y esa información [...] le da una posición de poder [...]. Cuando el Ministro dice algo, llega el periodista y dice, un momento, aquí tenemos datos que dicen otra cosa, entonces el uso libre de información, de estadísticas educativas, de pruebas, de financiamiento y de todo lo que compilamos en este CD, pone en serios problemas al Ministro de la época, porque los periodistas y, en general, el público de educación, tenía la información percibida como independiente nuestra, entonces, hay toda una actitud de la administración de la educación, no solamente de no usar datos sino de manipulación de datos y de impedir el acceso”*.<sup>86</sup>

De esta manera, la desconfianza entre la directora y el Ministro resultaba cada vez mayor y hacía insostenible la presencia de ésta en el cargo: *“El hecho de que MC pudiese tomar decisiones utilizando información relativamente sólida, no solamente del cuasi, sino de otras cosas del sistema es, [...] una de las razones por las que entra en conflicto con el Ministro, porque el Ministro no tenía información”*.<sup>87</sup>

**Recuadro 1**  
**La reorientación del programa**

*El tema central en la agenda de PRONADE en la nueva administración estaba referido al rol que debían cumplir las ISE dentro de este modelo educativo. La gestión anterior, que dio mayor impulso al programa, y sus defensores (incluida la directora del PRONADE) ambos enfatizaban la importancia de estas instituciones como parte central de este modelo, lo que se reflejaba en el papel que les tocaba en la capacitación a los docentes del programa. Acorde con este esquema, el diseño del seguimiento y la evaluación se basó fuertemente en la recopilación de los datos a nivel de cada ISE. Con el cambio de administración, las tareas de las ISE fueron reducidas quedándoles tan sólo un rol de apoyo administrativo a los comités de padres (COEDUCA). Con este cambio, no sólo que se vio alterada la evolución del programa sino también la representatividad de los datos a partir de los cuales se obtenían los datos para el Sistema de Supervisión.*

<sup>85</sup> Entrevista 3.

<sup>86</sup> Entrevista 7.

<sup>87</sup> Entrevista 7.

### **Periodo 2001 a 2003**

En febrero de 2001, MC fue reemplazada en la dirección del PRONADE por VC quien, a los quince días de haber ingresado al Programa como Subdirector, terminó ocupando la dirección aunque de manera interina. *“Le tocó duro, duro porque tenía clima hostil, pero él es buen político, él es más político que técnico [...] él era como el comodín que tenía el Ministro, donde había un problema [decía]: ‘VC vete allá, colócate ahí, apacigüeme, cálmeme’”*.<sup>88</sup>

El comienzo de la gestión de VC estuvo marcado por una serie de conflictos que el Ministerio enfrentaba como consecuencia de la paralización de PRONADE. De inmediato, tuvo que actuar para resolver el problema central, referido a la falta de recursos financieros para el pago de salarios lo cual determinó una activa movilización de los maestros acompañados de representantes de los COEDUCAS. *“Tomé a PRONADE bajo conflicto, con deuda de cerca de 40 millones de quetzales, con un pago atrasado de 6 meses y [con] toma de carreteras y amenaza de quema de vehículos”*.<sup>89</sup>

Al mismo tiempo, VC decidió darle un nuevo enfoque a la forma en que operaba el Programa. Un aspecto que él planteaba era la importancia de rescatar el nivel departamental en el modelo de gestión de las escuelas PRONADE para, de esta manera, profundizar la descentralización y mejorar su efectividad. Esto implicaba no sólo darle mayor protagonismo a las direcciones departamentales sino también reducir el papel de las ISE tanto, en la capacitación como en la asesoría técnica a los COEDUCA. Entre las propuestas, una de las más resistidas por las ISE estaba referida a fijar un “techo” al monto que éstas cobraban por estos servicios lo que implicó, entre otros factores, una reducción sostenida de los recursos disponibles para estas instituciones.

Los conflictos y el cambio de enfoque prosiguieron con el Director Titular, EM, quien se hizo cargo del programa a inicios de 2002. Bajo este contexto, el Estudio no contribuía a tomar decisiones: *“La información que me daba el cuasi experimental y todo me quedaba muy de diálogo, yo creo que es importante para estrategias pero de otro tipo, con otros foros, con otras personas”*.<sup>90</sup> En esos momentos, el director del programa requería de información que le permitiera, por un lado, “generar aliados” y “conseguir fuentes de financiamiento” y, por otro, corregir algunos rumbos de acción: *“El problema es que no basta con decir que la calidad educativa está mala, el punto es cómo llegar a ayudar a los niños que están en las escuelas, y yo*

---

<sup>88</sup> Entrevista 11.

<sup>89</sup> Director del PRONADE durante 2001 (entrevista 11).

<sup>90</sup> Director del programa entre 2002 y 2003.

*siento que existen muchos estudios, muchas evaluaciones y sabemos que la calidad está mala y tantas cosas, que el problema de la lengua materna al entrar a la escuela [...] y el punto está en que realmente, hay que ver cómo realmente esos niños reciban apoyo y no que se quede uno [...] filosofando”.*<sup>91</sup>

Aunque el nuevo director mantenía una posición crítica respecto al ECE<sup>92</sup>, sí usaba la información que este generaba, al menos, en sus aspectos más generales. De una u otra manera, el trabajo que realizaba de manera cotidiana estaba relacionado con los aspectos mencionados en los informes de evaluación. Uno de ellos estaba referido al diálogo que debía mantener con la cooperación internacional y que podía determinar la posibilidad de acceder a mayores recursos financieros.<sup>93</sup> El segundo ámbito era menos visible y estaba referido al uso que se le dio para mantener el programa en la agenda educativa.<sup>94</sup>

En todo caso, el uso de la información era esporádico y obedecía a las circunstancias en las que el director se encontraba: *“EM reclamaba la utilidad del Cuasi, y reclamaba la utilidad de la supervisión y uno podía encontrar con frecuencia en su lenguaje cosas que indicaba que leía los resultados y que algunas cosas usaba, eso no está en discusión, pero el propósito de tener una utilización sistemática de los resultados se pierde, incluso, para algunas decisiones de aquí a allá, la cosa es que, como concebimos esto al principio, la cosa es que el uso de la información se convirtiera en algo rutinario [...] que no tenía qué pensar [...] Se pierde el concepto de uso sistemático, lo que tienes es un uso aislado de información y la gente lo usa básicamente por interés personal, no por diseño institucional, es decir, nunca logramos que la información que se producía fuera objeto de uso rutinario, que era la idea final”.*<sup>95</sup>

La información generada por el Estudio, no fue suficiente para contraponer el peso de las decisiones políticas. Sin embargo, el uso que

---

<sup>91</sup> Director del PRONADE entre 2002 y 2003 (entrevista 6).

<sup>92</sup> Cuestionaba los informes en la medida en que los veía como una competencia para realizar otro tipo de “inversiones”. Destacando este punto, EM ilustra lo paradójico de la situación al mencionar que si bien los informes destacaban que había que mejorar la calidad educativa, los préstamos en la práctica estaban destinados a elevar la cobertura escolar, lo que podría parecer una contradicción.

<sup>93</sup> La información de la ME y del ECE sí fue importante para determinar, por ejemplo, la base a partir de la cuál se recogerían los datos sobre infraestructura escolar, iniciativa que, al igual que los estudios, fue financiada por la cooperación alemana (entrevista 7).

<sup>94</sup> Esto por sí solo resultaba un logro en un contexto en que el programa era identificado con el gobierno anterior y no todos los actores dentro del gobierno compartían la necesidad de continuar con este modelo educativo.

<sup>95</sup> Entrevista 7.

diferentes directores del PRONADE le dieron sumado al hecho de que la cooperación internacional veía a estos informes como referentes para futuros préstamos<sup>96</sup> permitieron, de alguna manera, mantener el programa en la agenda educativa y proyectar su rumbo de acción a futuro. La administración gubernamental que inició en 2004 emplea los resultados del Estudio para respaldar el programa, proponer mejoras a su funcionamiento y sugerir estrategias para su expansión.

Luego del cambio de gobierno en 2004, el programa se integra plenamente en la agenda educativa y en la agenda política.<sup>97</sup> Entre las propuestas figura la idea de consolidar sus avances en la primaria y expandirlos a la secundaria. Los problemas administrativos y financieros<sup>98</sup> continúan siendo los más críticos en el funcionamiento del PRONADE. Aunque se reconocen los desafíos en términos de elevar la calidad, varios de ellos planteados en el ECE, el tratamiento de los mismos está enmarcado en una estrategia más integral a cargo del Ministerio de Educación. *“En cuestiones pedagógicas y cuestiones de calidad no hemos implementado [nada] porque la orden de la señora Ministra es que lo trabajemos bajo la Dirección de Calidad [...] dentro del Ministerio”*.<sup>99</sup>

Actualmente, existe preocupación entre los funcionarios del PRONADE por buscar fondos para continuar con los estudios en la línea del ECE. Este interés se alimenta en el hecho de que los actuales encargados del programa encuentran que los resultados de los informes de evaluación son útiles. El ECE contribuye a la actual administración fundamentalmente a fijar los objetivos hacia los que debe tender el programa: *“Nos sirve de norte el Cuasi Experimental”*. A la vez, permite justificar algunas iniciativas de expansión previstas por el programa.

---

<sup>96</sup> VC menciona que en muchos casos estos estudios “sirven para ‘venderle’ a los organismos internacionales una imagen que no es verdad”.

<sup>97</sup> Ver: Orantes, P. (2004). “Los desafíos de la política social en Guatemala”. Presentación.

<sup>98</sup> Tales como los retrasos en el pago a maestros y los procedimientos que siguen los comités de padres en las compras de alimentos con recursos del programa.

<sup>99</sup> Asesor del PRONADE desde 2004 (Entrevista 14).

## II. ANÁLISIS DEL CASO

### 1. ANÁLISIS FUNCIONAL

El relato del caso - basado en los testimonios de actores clave del monitoreo y la evaluación del PRONADE - sugiere que el uso de la información generada por ambos mecanismos fue variable dependiendo del momento político por el que atravesaba el programa. El mayor uso para la toma de decisiones probablemente haya estado concentrado entre el momento en que el gobierno impulsor del programa enfatizó la preocupación por la calidad educativa (1998) hasta el ingreso de nuevas autoridades educativas (2000). A partir de entonces, los cambios de prioridades en la agenda de gobierno y del enfoque que se le pretendió imprimir al programa determinaron un uso muy reducido o inexistente de los informes de evaluación y un uso parcial del mecanismo de supervisión el cual tuvo que ser adaptado para poder servir a los fines de la nueva gestión (2000 a 2003).

#### 1.1 ¿Qué explica el uso de la información?

Sin ser abundante, la literatura sobre el uso de la información y su implicación sobre la formación de políticas públicas comienza a ser cada vez más profusa. Estudios recientes de organizaciones internacionales y universidades que han incorporado esta problemática al interior de sus agendas, evidencian algunos factores de “éxito” en la promoción del uso y advierten sobre posibles deficiencias que pudieran ser evitadas desde el inicio mismo de la “producción” de la información. Una referencia importante sobre el caso está constituida por Weiss (1999) cuyos aportes se citan recurrentemente en recopilaciones recientes que abordan esta temática (por ejemplo, Scott, 2003, y Neilson, 2001). Si bien, no existe un marco conceptual unificado, ni consenso sobre cuál sería la mejor modalidad para clasificar los “factores” que inciden sobre el uso, en lo que sigue se adoptará el esquema desarrollado por el Instituto para el Desarrollo Internacional (ODI, por sus siglas en inglés) el cual permite sugerir propuestas para mejorar la práctica gerencial en el uso de la información.

Dicho marco, expuesto en Court y Young (2003), propone que la “captura” de los resultados de las investigaciones sería mayor cuando coinciden: (1) un contexto político favorable; (2) evidencia creíble y legítima; y (3) vínculos estables entre los actores de la investigación. Esta interacción ocurre en un cuadro de influencias externas donde la cooperación internacional, por ejemplo, puede incidir aportando fondos e ideas para el debate.

Esta aproximación conceptual aplicada a los sistemas de supervisión (SS) y a la evaluación (expuesta en el ECE) del PRONADE permite una comparación relevante sobre cómo evolucionaron ambos procesos y cómo fue aprovechada la información en cada caso para tomar “buenas decisiones”. El relato del caso permite deducir que cuando las autoridades políticas, los tomadores de decisión y los investigadores están alineados en torno a una idea común el uso de la evaluación puede contribuir a tomar mejores decisiones. Esto ocurrió en un primer momento del PRONADE cuando los tres criterios - *credibilidad* de la evidencia, *contexto político* y *vínculos* - estuvieron presentes tanto en el seguimiento como en la evaluación. En el caso del SS, la información generada permitió orientar procesos financieros, logísticos y operativos. En cuanto al ECE, algunos los hallazgos (por ejemplo, la desigual participación de los hombres y las mujeres en los COEDUCA) permitieron ajustar el funcionamiento del programa.

### ***Credibilidad de la evidencia***

Una de las características centrales que preservó el diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación de PRONADE fue su consistencia técnica. En ninguno de los casos, fue cuestionada la calidad del trabajo, elaborado por expertos en el tema con experiencia en trabajos de consultoría de esta naturaleza.

### ***Contexto político***

El uso de la información del SS y del ECE se dio en un contexto político muy variable. En partes, esto explica por qué no se usó toda la información generada. La información empleada en el caso del SS (aquella referida a control de gestión y temas operativos) resultaba fundamental para el avance del programa y así lo reconocen los diferentes directores del programa. También reconocen la capacidad técnica del PRONADE para generar estos datos.

Sin embargo, no toda la información para el seguimiento que requerían los directores figuraba en el SS o, al menos, no figuraba en la forma en que ellos la necesitaban. Existía un conjunto de demandas que no encontraron respuesta inmediata (en temas referidos a pago de maestros, ubicación espacial de los mismos, relación alumno a docente por escuelas, entre otras) en los sistemas de información. Esto explica porqué los diferentes directores decidieron modificar (en varios casos aumentar) el alcance del SS para adaptarlo a las necesidades del programa y para destacar sus aspectos más positivos.

En el caso del ECE, el uso de la información fue mucho más vulnerable. En el momento de mayor apoyo político, sí se usó la información. Esto fue

cuando el Comité Ejecutivo tomó decisiones a partir de algunos resultados del estudio. Los resultados también fueron utilizados para promocionar al programa como parte de los éxitos de gobierno. Luego del cambio de gestión, se dio una presión entre la agenda que impulsaba la directora quien permaneció en el cargo por un tiempo más y la agenda que impulsaba la nueva administración. Es muy posible que la directora haya usado la información como un insumo en este “conflicto”. Cuando la directora se retiró del programa, los informes de evaluación pasaron desapercibidos y se ubicaron en un plano casi irrelevante en la agenda del Ministerio de Educación.

### *Vínculos entre técnicos y políticos*

El tipo de relación entre actores fue diferente en uno y en otro proceso. En el caso del SS, los vínculos más importantes para asegurar que los resultados deriven en una mejor práctica eran aquellos que se daban (o debían darse) entre las unidades y gerencias del Programa. En los hechos, el vínculo “político” más importante estaba dado por la relación de la dirección con el equipo técnico encargado de producir los datos (unidad de informática y gerencia de resultados). Esta relación derivó en un uso frecuente y persistente incluso, después de los cambios políticos.

Sin embargo, puede que la falta de interacción entre las diferentes gerencias del programa haya impedido un mayor y mejor uso de la información. En vez de un “circuito” en el que la información alimentaba a las diferentes unidades y gerencias del programa lo que se tenía era un flujo lineal entre los productores de información y el usuario único (el director o directora del programa).

En el caso de la evaluación, durante la elaboración del diseño y la presentación de los primeros resultados, los vínculos entre investigadores, tomadores de decisión y técnicos del programa facilitaron la apropiación de los hallazgos del ECE. Con el cambio de gobierno, las relaciones entre los actores se volvieron más débiles. El peso de las investigaciones fue decreciendo hasta llegar a su punto más bajo cuando la directora, una defensora del ECE, salió del programa. Los nuevos directores se encontraban más alineados “políticamente” con el gobierno y más distantes de los investigadores.

Entre los vínculos que facilitan el uso, vale la pena destacar el papel de dos actores centrales. En primer lugar, resultó muy importante el rol que jugó la oficial de la cooperación alemana que sirvió para mantener el cumplimiento de las tareas planificadas, en ambos procesos (SS y ECE) asegurando un mínimo de continuidad en el seguimiento y la evaluación. En segundo lugar, fue fundamental el rol del consultor principal quien, además de diseñar la metodología, tuvo incidencia sobre la calidad técnica de ambas propuestas (SS y ECE) y, a la vez, podía acceder (con ideas) a los responsables de la conducción del PRONADE.

Cuando ocurrieron los cambios políticos, la “armonía” entre los diferentes actores se vio perturbada. Los intereses de las nuevas autoridades no estaban relacionados con los éxitos del programa por lo que el interés en sus resultados era casi inexistente. En los casos en que estos resultados fueron expuestos (ya sea a través de la cooperación internacional o a través de algún medio de comunicación), resultaban más bien “incómodos” a las autoridades educativas. Éste es el caso del ECE cuyos informes de evaluación sugerían propuestas que no necesariamente estaban alineadas con los planteamientos “oficiales” del Ministerio de Educación (el caso más notorio está referido al rol que las ISE debían desempeñar en el esquema PRONADE).

Al mismo tiempo, desaparecieron los vínculos entre políticos e investigadores quienes esta vez (2000 a 2003) tenían intereses diferentes. Ya no existía la posibilidad de que éstos influyeran (“educaran”) sobre la conducción del PRONADE. Aunque la información (del SS y del ECE) se seguía generando, no había posibilidad de traducir varios de los resultados a la toma de decisiones. Eran menos las reuniones de coordinación y se produjeron cambios en los equipos técnicos encargados del seguimiento y la evaluación, situaciones que reducían la comunicación entre investigadores (encarnados en los consultores) y las autoridades (directores del programa o viceministros).

## **1.2 ¿Qué oportunidades se crearon durante el monitoreo y la evaluación?**

La metodología expuesta en Barzelay y Cortázar (2004), que fue la que guió la elaboración del presente estudio, plantea la posibilidad de extraer conclusiones más allá de la práctica en sí. Una de las ideas centrales detrás de este argumento pasa por considerar que es posible encontrar atributos de “prácticas inteligentes” cuyo análisis puede ser relevante en contextos similares al del caso estudiado. Son “prácticas inteligentes” aquellas que “permiten generar valor público a bajo costo” (Bardach, 2000).

La implementación del monitoreo y la evaluación del PRONADE ofrece posibilidades para la búsqueda de este tipo de “prácticas”. Alrededor de la pregunta central - ¿cómo se usa la información?- es posible indagar también ¿qué se hizo durante estos procesos? ¿Qué oportunidades surgieron? ¿Cómo fueron aprovechadas?

Para responder a estas preguntas, resulta fundamental contar con criterios más o menos definidos que permitan operacionalizar el “valor público” que queremos buscar en dichas “prácticas”. Aún sin llegar a una definición concreta, Bardach (2000) ofrece nueve oportunidades para explorar la generación de valor público en algunas iniciativas ligadas al desarrollo social. En concordancia con otros estudios de caso instrumentales (ver Barzelay

y Cortázar, 2004), en lo que sigue, se hará uso de esa clasificación para dejar planteadas las oportunidades “genéricas” en el “uso de la información”.

Probablemente la principal contribución de ambos esfuerzos (el SS y el ECE) haya sido la de sentar un precedente fundamental en lo referido a técnicas y metodologías para el seguimiento y la evaluación de programas sociales en el país. El rigor metodológico con el cual fueron diseñados y aplicados ambos instrumentos abrió posibilidades para mejorar la gestión del programa y ofreció un punto de comparación que el sistema educativo en su conjunto debía considerar. Así, la *racionalización* (en la clasificación propuesta por Bardach) habría sido uno de las principales oportunidades que ofrecían ambos procesos. Por un lado, el SS permitió un mejor control de las condiciones financieras y logísticas bajo las cuales operaba el programa así como permitía tener una mirada estratégica de cómo estaban distribuidas las escuelas y los docentes. Por otro lado, el ECE reveló aspectos que debían ser corregidos por el programa (es el caso de las diferencias en la participación de hombres y mujeres en los COEDUCA), los mismos fueron llevados a los niveles de decisión y se tomaron acciones correctivas.

En cuanto al SS, se realizaron intentos por asociar de mejor manera la producción de información con el interés de los tomadores de decisión. Desafortunadamente, este “ajuste” resultó conflictivo y redundó escasamente en el mejoramiento de la calidad de los datos. En efecto, los intentos de “*dar vueltas*” al SS (con la intención de descubrir nuevos usos) aún cuando pueden ser leídos en términos de oportunidades, entorpecieron la recolección de datos. Probablemente, una mayor adecuación entre conocimiento técnico de lo que realmente significaba el SS y los requerimientos de la dirección del programa habría derivado no sólo en un mejor sistema sino también habría facilitado su uso.

Asimismo, quizás lo más importante que haya dejado el ECE sean justamente los informes. El trabajo se encargó a una firma consultora independiente con el objetivo de asegurar el rigor técnico y la objetividad de los informes. Sin embargo, esta modalidad de trabajo hacía más difícil que la capacidad de análisis quedara instalada en algún componente del programa. La evidencia revela que los únicos momentos de interacción eran las reuniones en que se entregaban los resultados restringiéndose al mínimo el compartir procesos y técnicas con PRONADE. De haberse dado esta situación, tal vez, no solamente se habrían fortalecido las capacidades del equipo sino que habría mejorado la capacidad de diálogo y de uso de los resultados de la evaluación al interior del programa.

Por último, a pesar de las oportunidades que ofrecía la *racionalización*, resulta poco probable que se hayan aprovechado todas posibilidades que

ofrecía cada uno de los dos procesos. La información generada en ambos casos fue aprovechada sólo parcialmente. En el caso del SS, el uso estuvo referido casi exclusivamente a la información financiera mostrando una clara distancia con el objetivo planteado por el diseño que preveía un sistema orientado hacia resultados educativos. En cambio, terminó siendo un sistema para ordenar la asignación de recursos financieros en función a requisitos preestablecidos. De la misma manera, el SS ofrecía posibilidades para educar decisiones más políticas brindando información que, en muchos casos, hubiera podido evitar conflictos sociales relacionados con el programa (información relativa por ejemplo, a dónde estaban los maestros, dónde faltaban o dónde no estaba llegando la merienda escolar). En el caso del ECE, si bien es muy probable que su uso político haya sido efectivo en términos de posicionar bien el programa ante la comunidad nacional e internacional, también es probable que existieran otros resultados que hubieran podido utilizarse para elevar la efectividad del programa.

### ***1.3 Las funciones desempeñadas durante el monitoreo y la evaluación***

Uno de los propósitos fundamentales del presente estudio consiste en extrapolar sus lecciones más allá del caso específico analizado: el monitoreo y la evaluación del PRONADE. En particular, el interés está centrado en comprender mejor cómo se usa la información generada en procesos de evaluación dentro de una organización y cómo ésta influye en el re-direccionamiento de sus acciones. Para entender mejor esta dinámica, en lo que sigue, se avanza en el “análisis funcional de prácticas gerenciales”. Este análisis permite “ordenar” las prácticas gerenciales y articular elementos básicos - contexto, situación en movimiento, diseño de la práctica y acciones- para comprender cómo evolucionó el uso de la información. Asimismo, permite ubicar de manera más precisa cuál podría ser el rol de los gerentes sociales en la promoción de dicho uso.

Barzelay y Cortázar (2004) -siguiendo a Bardach – sugieren prestar atención a la función que cumplen los elementos mencionados. Las funciones gerenciales se entienden como categorías de análisis que indican el “fin o resultado que ha de lograr un componente en un sistema en funcionamiento”. Sobre esta base, es posible determinar un conjunto de prácticas que son, a su vez, “métodos de acción” de los gerentes sociales. En consecuencia, el análisis funcional implica identificar qué funciones cumple la práctica bajo estudio, qué acciones se realizaron, cuánto influyó el diseño sobre estas acciones y qué elementos del contexto influyeron más en la trayectoria de la práctica bajo estudio: el monitoreo y la evaluación del PRONADE.

Asimismo, los autores proponen relacionar el proceso de gerencia con un sistema en funcionamiento. De este modo, es posible “descomponerlo” con fines analíticos y ubicar las funciones que cumplieron tanto el SS como el ECE. Bajo esta propuesta, se plantea el análisis de:

1. La generación y análisis de la información generada por el SS y el ECE
2. La retroalimentación con resultados del SS y ECE
3. El desarrollo de capacidades como consecuencia de la implementación de ambos procesos

El análisis se ordena de la siguiente manera. Para cada función, el relato permite deducir algunas acciones centrales que se derivan de los procesos de SS y ECE. Cuando corresponde, se asigna a cada una de ellas, consideraciones sobre el diseño y sobre el contexto de las prácticas gerenciales. Son parte de este diseño, (1) las ideas orientadoras, (2) los dispositivos organizacionales, y (3) los eventos estructurados. Por su parte, los elementos del contexto están constituidos por: (1) sistemas institucionales, (2) ideas y (3) acontecimientos políticos.

Una primera revisión de las acciones del ciclo de política pública (PP) permite reconocer hasta dónde puede haber llegado la influencia del SS y del ECE. Sin duda, el mayor énfasis del diseño estuvo concentrado en la función 1 (generación de información y análisis), diseño que fue alterado por significativos cambios políticos que influyeron la dinámica de ambos procesos. En cambio, la función 2 (retroalimentación) fue más intensa en un primer periodo (1998 a 2000) cuando coincidieron los intereses de los generadores de información y los tomadores de decisión. A lo largo de la implementación del SS y del ECE, es posible reconocer la necesidad de los directores del PRONADE por contar con capacidades para el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, ni el diseño ni el contexto institucional ni los cambios políticos favorecieron de manera explícita la formación de estas capacidades a pesar de lo cual algunas de ellas (las que se refieren sobre todo al seguimiento) se habrían fortalecido.

### ***Análisis del diseño de las prácticas***

Tal como lo sugieren las “ideas orientadoras” descritas en la tabla 1, el diseño estuvo marcado por un énfasis muy técnico, centrado en la “producción” de datos. El objetivo principal consistía en asegurar la calidad de la información en cuyo caso la labor recaía fundamentalmente en la Gerencia de Resultados del programa, al menos, en lo referido al SS. El hecho de que los ajustes fueran promovidos por el Comité Ejecutivo y por la propia Dirección del programa hacía que los dispositivos organizativos fueran totalmente dependientes de cambios en la estructura de gobierno. En el diseño, tampoco figuraban espacios para la generación de capacidades siendo más notorio el caso del ECE el cual no preveía la incorporación de ningún dispositivo para “importar” el conocimiento generado por los informes elaborados.

Algunos de los puntos centrales que se desprenden del análisis funcional aplicado al diseño de las prácticas de monitoreo y evaluación son los siguientes:

1. *Predominio de criterios técnicos en la generación de información.* El ECE y el SS compartieron un fuerte sesgo “técnico” en su diseño, coincidente con las ideas orientadoras del primer momento en que se fueron gestando ambos procesos (1996 a 2000). La reducida valoración de la gestión pública tradicional que hacía del modelo PRONADE una opción atractiva para ofrecer servicios educativos de calidad y el rescate de la eficiencia como criterio central en la agenda de gobierno derivaron en la necesidad de contar con medidas “objetivas” para acompañar y evaluar el desempeño del programa.
2. *Reducida articulación con comités de padres durante la producción de datos.* El diseño del SS aseguraba la calidad de los datos generados desde la escuela y la comunidad educativa. No es evidente en qué medida este diseño rescataba también la importancia de involucrar más activamente a los comités de padres (COEDUCA) en la recolección, revisión y apropiación de los datos generados.
3. *Inexistencia de responsables institucionales para la evaluación.* A diferencia del SS, el ECE no contó con ningún “dispositivo organizativo” en el cual pudieran recaer posibles aprendizajes como consecuencia del desarrollo de la evaluación. No estaba prevista la participación directa de funcionarios del PRONADE durante la realización de los informes de evaluación (elaborados por la empresa consultora).
4. *Elementos del diseño que favorecen o entorpecen la retroalimentación del seguimiento.* El modelo conceptual que guió la elaboración del SS hacía necesaria la recolección de una gran cantidad de información la cual alcanzaba diferentes niveles de relevancia. Esto representaba una ventaja potencial a los ojos de los nuevos administradores del programa quienes veían la posibilidad de respaldar algunos de sus argumentos con datos provenientes del sistema. Sin embargo, esta misma característica obligaba a contar con capacidades de análisis y síntesis que permitieran traducir los datos en información útil para la gerencia del programa, para las ISE y para los comités de padres. Aunque la evidencia expuesta muestra la conformación de algunas habilidades para el seguimiento, no es posible afirmar con certeza que la información mejoró la toma de decisiones en cada uno de estos ámbitos.
5. *Elementos del diseño que favorecen o entorpecen la retroalimentación de la evaluación.* La conformación del comité ejecutivo y el interés auténtico por asegurar que este modelo educativo resulte cada vez más viable favorecieron el uso de varios de los hallazgos de la evaluación al menos en una primera etapa. El

comité representaba una instancia de decisión política permeable a criterios técnicos. Al mismo tiempo, la mayor deficiencia del diseño probablemente la constituya el hecho de que no se planeó debidamente la forma en que el conocimiento y la práctica de la evaluación serían incorporadas al PRONADE mientras la empresa consultora elaboraba los informes de evaluación.

6. *Desarrollo de capacidades para el seguimiento.* Quizás el propio uso del SS (ya sea el uso automático propuesto originalmente o el uso estratégico demandado por los directores del nuevo gobierno) haya derivado en la creación de capacidades para el seguimiento. Probablemente, el diseño original (del SS) haya sido alterado pero se creó un hábito de recolección sistemática de datos, de sistematización de los mismos y de uso para decisiones administrativas o financieras clave.
7. *Débiles capacidades para la evaluación.* Los elementos analizados (ideas, dispositivos y eventos) no muestran ningún indicio de que el diseño haya incorporado algún mecanismo para aprovechar no sólo los resultados de la evaluación sino también el proceso que implicó el desarrollo del ECE.

**Tabla 1**  
**Análisis del diseño de la práctica**

Función Gerencial	Acciones del ciclo de PP	Elementos del diseño de la práctica		
		Ideas orientadoras	Dispositivos organizativos	Eventos estructurados
1. Generación de información y análisis	1.1 Definición metodológica del SS y del ECE	. Generar medidas “objetivas” del avance del programa. . Relacionar recursos financieros con resultados educativos	Términos de referencia para la consultoría	Elaboración de la propuesta metodológica
	1.2 Recolección y procesamiento de datos para el SS	. Asegurar, por todos los medios, la calidad de los datos. . No alterar el trabajo de los COEDUCA.	. Gerencia de Resultados del PRONADE . COEDUCA	. Revisión de los resultados . Preparación de reportes (listados, cuadros, gráficos) . Reuniones de presentación
	1.3 Elaboración de informes del ECE	. Determinar el impacto del programa		
	1.4 Discusión de resultados del ECE	. Se discuten las propuestas, no los datos	Reuniones entre consultores y funcionarios	Desarrollo de las reuniones
2. Retro-alimentación	2.1 Ajustes en la operativa del programa (SS)	. Los datos deben contribuir a “corregir errores” . Los recursos deben asignarse en función a resultados	. Dirección del Programa . Gerencia de Resultados del PRONADE	. Definición sobre manejos administrativos y financieros . Presentación de resultados a las ISE
	2.2. Cambios en la estrategia del programa (ECE)	. Demostrar que el modelo educativo PRONADE era viable	. Comité Ejecutivo del PRONADE	. Se incorporan componentes (pre primaria) al programa
3. Desarrollo de capacidades	3.1 Implementación del SS	. Necesidad de un sistema automatizado (1998-2000) . El SS puede generar información “estratégica” (necesidad de contar con capacidades para hacerlo)	. Gerencia de Resultados (GR) . Unidad de Informática (UI)	. GR revisa consistencia de información . GR produce informes específicos . GR y UI facilitan acceso a información

### *Análisis del contexto de las prácticas*

La información generada por el SS y por el ECE estuvo acompañada de reiterados cambios políticos que trajeron consigo cambios en las ideas respecto a cómo generar y usar la información. Durante el periodo de análisis de este estudio (1996 a 2004), fueron pocos los “arreglos” institucionales que permitieron mantener, al menos, una “línea común” en lo referido generación de información, análisis y retroalimentación del PRONADE. Aunque no se cuenta con suficiente evidencia, es probable que el “acompañamiento” de la cooperación internacional, haya cumplido un mínimo rol de coordinación de procedimientos durante el diseño e implementación del monitoreo y la evaluación.

En la tabla 2, se describen los elementos del contexto asociados a las funciones gerenciales relacionadas con el monitoreo y la evaluación. Esta relación permite una aproximación de cómo los elementos del contexto habrían influido sobre el uso de la información. Algunas conclusiones del análisis son:

1. *Dilema potencial entre calidad de la información y su uso.* El análisis muestra una tensión entre un sistema, tal vez, excesivamente automatizado (el SS) y las necesidades más “prácticas” de los directores del programa. Estos requerimientos fueron mayores luego del cambio de gobierno (2000), momento en que resultaba fundamental contar con datos precisos, oportunos y, eventualmente, en áreas que no estaban incluidas originalmente en el SS. Esta situación derivó en una modificación de este sistema. Surgen dudas sobre la forma en que esto habría afectado la calidad de la información. No está claro en qué medida los equipos técnicos y los consultores lograron adecuar el SS a las necesidades de los directores quienes tenían, entre sus preocupaciones, la urgencia de “demostrar” la importancia del programa y la necesidad de mayores recursos financieros para asegurar su adecuado funcionamiento.
2. *La evaluación se gestó en un contexto político favorable.* El momento en que surgió, el ECE se convirtió en un complemento “ideal” al modelo de gestión que buscaba impulsar el PRONADE, asegurando mayor eficiencia y evitando los defectos de la entrega pública de servicios sociales, muy visibles en el contexto educativo guatemalteco a mediados de los noventa. Existía un interés auténtico por indicadores objetivos de desempeño y existía también el espacio para tomar medidas correctivas. Con el cambio de las condiciones políticas, fueron modificadas las ideas en torno al programa y se redujo la relevancia del Estudio. Los informes de evaluación, sin embargo, se siguieron elaborando para cumplir con lo especificado en los términos de

- referencia definidos con la cooperación internacional.
3. *Retroalimentación promovida por el seguimiento.* La información generada por este sistema permitió no sólo “orientar” sobre el funcionamiento del programa sino también permitió, a los directores del PRONADE, justificar posiciones respecto a porqué seguir con el programa y dónde se requería de mayor apoyo financiero. Esto ocurrió durante los dos periodos de gobierno. Sin embargo, para cumplir esto, el sistema tuvo que adaptarse a los requerimientos de cada momento.
  4. *Retroalimentación promovida por la evaluación.* Los hallazgos del ECE habrían contribuido, al menos en un principio, a mejorar las decisiones en torno al PRONADE. El hecho de que sus resultados fueran presentados ante el Comité Ejecutivo y que éste los haya incorporado en los debates para mejorar el programa muestra el interés prestado a dicha evaluación. Con los cambios políticos, el Estudio pasó prácticamente desapercibido a nivel de las autoridades educativas quedando la directora, en el tiempo que permaneció en el cargo, como única posibilidad para aprovechar los resultados del mismo. No existía ningún sistema institucional que favoreciera su uso y/o posterior ampliación.

*Desarrollo de capacidades para el seguimiento en contextos políticos cambiantes.* Sorprendentemente, a pesar de que ninguna de las administraciones del programa incorporó explícitamente mecanismos para fortalecer capacidades técnicas al interior de la organización, éstas se habrían desarrollado, al menos, parcialmente en la recolección de datos financieros, operativos o de registros automáticos (alumnos, comités de padres, docentes). Todos los directores del PRONADE destacaron la capacidad adquirida por la institución y expresada en las habilidades de sus técnicos. Probablemente, la combinación entre necesidades técnicas (que fueron las que fundaron el SS) y el uso estratégico (que se le dio para “defender” al programa cuando había quiénes lo cuestionaban) explique, en parte, este desarrollo. Este último componente (el más político) estuvo ausente en el caso de la evaluación en el ECE.

Tabla 2  
Análisis del diseño de la práctica

Función Gerencial	Acciones del ciclo de PP	Elementos del contexto		
		Sistemas institucionales	Ideas	Acontecimientos Políticos
1. Generación de información y análisis	1.1 Definición metodológica del SS y del ECE	. Normativa del Min. Educ. y de DFW para la contratación de consultorías	. Rol del sector privado (1996) . Enfoque por resultados (1998)	. Ingresó gobierno impulsor del PRONADE (1996)
	1.2 Recolección y procesamiento de datos para el SS	. Reglamentos de supervisión	. Cuestionamientos al enfoque PRONADE (2000)	. Cambio de gobierno (2000)
	1.3 Elaboración de informes del ECE		. Rol del sector privado (1996) . Enfoque por resultados (1998) . Cuestionamientos al enfoque (2000)	. Ingresó gobierno impulsor del PRONADE (1996) . Cambio de gobierno (2000)
	1.4 Discusión de resultados del ECE		. Rol del sector privado (1996) . Enfoque por resultados (1998) . Cuestionamientos al enfoque (2000)	. Ingresó gobierno impulsor del PRONADE (1996) . Cambio de gobierno (2000)
2. Retroalimentación	2.1 Ajustes en la operativa del programa (SS)	Reglamento de funcionamiento del PRONADE	. Rol del sector privado (1996) . Enfoque por resultados (1998) . Cuestionamientos al enfoque (2000)	. Cambio de gobierno (2000) . Cambios en la dirección del PRONADE (2001 Y 2002)
	2.2. Cambios en la estrategia del programa (ECE)	. Acuerdo Gubernativo de Creación del PRONADE	. Rol del sector privado (1996) . Enfoque por resultados (1998)	. Conformación de Comité Ejecutivo (1997)
3. Desarrollo de capacidades	3.1 Implementación del SS		. Necesidad de un sistema automatizado (1998-2000) . Necesidad de información estratégica (1998-2000)	. Cambio de gobierno (2000) . Cambios en la dirección del PRONADE (2001 Y 2002)

## 2. LECCIONES APRENDIDAS

El análisis anterior, elaborado a partir de la evidencia expuesta en el relato, pretende aportar a la reflexión conceptual sobre los factores que rodean el uso de la información del monitoreo y la evaluación. Se exploraron preguntas referidas a: qué hace que se utilice la información; qué oportunidades puede generar el monitoreo y la evaluación; y cómo se desarrollan las funciones gerenciales asociadas con ambas iniciativas.

Sin embargo, nada nos dice acerca del rol que deben cumplir los gerentes sociales una vez que se vean confrontados ante la posibilidad de usar la información para aprender sí, pero también para persuadir, para ganar aliados o, en definitiva, para procurar (apalancar) un cambio en el enfoque gerencial que privilegie los resultados “valiosos”.<sup>100</sup> Llegado este punto, puede resultar de interés dejar planteadas *lecciones aprendidas*, no tanto con el ánimo de generalizar las conclusiones particulares a contextos más generales, sino sobre todo con la intención de señalar posibles prácticas relevantes que sirvan de referencia para la acción.

En lo que sigue proponemos algunas “lecciones” que pueden deducirse del caso estudiado. Aunque no necesariamente siguen la secuencia del análisis, de alguna manera, rescatan el orden en que las principales conclusiones fueron apareciendo, prestando especial atención a las *oportunidades* (aprovechadas o no) para la creación de valor público y al *análisis de las funciones* desempeñadas por el monitoreo y la evaluación. Éstas son:

- ***Combinar criterios técnicos y políticos para facilitar el uso adecuado de la información.*** Los diseños técnicos del monitoreo y de la evaluación pueden estar cargados de políticas. Si bien es discutible el carácter estrictamente objetivo de la técnica, se plantea que ésta tiene sentido sólo en la medida en que se adecúa al contexto político existente<sup>101</sup>. Al mismo tiempo, ambos procesos (el monitoreo y la evaluación) ofrecen oportunidades para “racionalizar” la práctica gerencial. *¿Cómo aprovechar mejor estas oportunidades?* Del estudio se sugiere que es importante, por un lado, que los tomadores de decisión sepan aprovechar las capacidades técnicas que se forman durante ambos procesos no sólo para mejorar la gestión sino también para mejorar su posición de negociación ante conflictos potenciales. Por otro lado, los cuadros técnicos deben ser capaces de reconocer los intereses políticos que, inevitablemente, influyen la producción y el uso de la información para, de esta manera, trasladar al menos una parte del

---

<sup>100</sup>Una definición del cambio de enfoque que estamos sugiriendo se encuentra descrita en Mokate (2006).

<sup>101</sup> Agradezco este comentario puntual a Mercedes Di Virgilio (comunicación personal).

conocimiento especializado a favor de “mejores decisiones”.

· **Salvar el dilema potencial entre credibilidad y utilidad de la información generada.** Con el objetivo de asegurar la imparcialidad de los hallazgos de la evaluación muchas veces se recurre a expertos o firmas de reconocida reputación capaces de realizar evaluaciones rigurosas. *¿Qué asegura que estos resultados sean empleados posteriormente para mejorar la gestión?* Como fue planteado, el diálogo constante entre investigadores-consultores, gerentes y políticos es esencial para que los hallazgos tengan posibilidad de incidir en la toma de decisiones. Sin embargo, la sintonía entre los diferentes actores puede verse alterada fácilmente por los cambios políticos. Esta situación cuestiona el trabajo de los consultores-investigadores cuando éste se encuentra aislado del funcionamiento cotidiano de los programas y organizaciones. El reto consiste en habilitar espacios institucionales (dispositivos organizativos) que permitan a los cuadros técnicos de dichas instancias aprovechar mejor no sólo los resultados de los estudios sino también, fundamentalmente, el proceso de elaboración de las evaluaciones. Éste sería un primer paso, no el único, para dejar capacidades operativas instaladas al interior de las propias organizaciones.

· **Definir los objetivos del monitoreo y de la evaluación de manera “realista”.** Si bien es probable que la información generada por ambos procesos se utilice en alguna medida para mejorar la gestión social, *¿Cómo lograr que dicha utilización compense los costos y el esfuerzo de desarrollar ambas iniciativas?* una alternativa pasa por incorporar en el diseño de los mecanismos de evaluación y monitoreo expectativas de uso acordes a los objetivos del programa, a los tiempos políticos y a las realidades institucionales.<sup>102</sup> A la vez, resulta necesario encontrar la mejor combinación monitoreo-evaluación lo que implica definir qué información proporcionará el monitoreo y cuál la evaluación.

· **Mejorar las condiciones para que el monitoreo pueda adaptarse a situaciones políticas cambiantes y cambios administrativos.** Esto implica adaptar el diseño al contexto que rodea la generación de información *¿Cómo hacer más flexible el monitoreo de los programas sociales?* Se plantean por lo menos dos vías. Por un lado, resulta importante especificar un “mínimo”

---

<sup>102</sup> El caso estudiado demuestra, por ejemplo, que aunque el sistema de supervisión contribuyó a mejorar decisiones gerenciales puntuales (financieras y de logística, principalmente) también fue subutilizado. La gran cantidad de información que producía el sistema (relacionada a la calidad educativa, por ejemplo) no sólo que no podía ser analizada completamente por los equipos técnicos sino que muchas veces resultaba irrelevante para los directores del programa, para las instituciones que ayudaban en la administración (las ISE) y para los comités de padres. En cuanto al estudio cuasi experimental, la subutilización fue aún más evidente en tanto que sólo uno de los informes pudo ser empleado por los tomadores de decisión.

<sup>103</sup> Por ejemplo, criterios referidos a la representatividad muestral, la construcción de los indicadores clave, las áreas dentro de la organización que están más al tanto de la producción del dato o aquellas que más necesitan la información del monitoreo.

de criterios técnicos que se deben preservar para resguardar la coherencia del monitoreo.<sup>103</sup> Por otro, resulta fundamental asegurar la solidez técnica de los cuadros a cargo de esta labor de tal forma de asegurar un “piso” de conocimientos básicos que facilite la “transición” de una gestión a otra.

· ***Aprovechar las oportunidades externas para favorecer el uso de la información.*** Un aspecto que no ha sido analizado en detenimiento pero cuya influencia puede ser determinante en varios de nuestros países está referido al rol de la cooperación internacional. La cooperación influye en la producción y el uso del monitoreo y de la evaluación mediante el financiamiento, las ideas y los diálogos con cada gobierno. *¿Cómo aprovechar esta situación?* En este punto, se requiere que la cooperación internacional favorezca la toma de decisiones informadas a través de la difusión de resultados de estudios especializados, la promoción de indicadores elaborados por diferentes organismos (nacionales o extranjeros) sobre diferentes temáticas (educación, salud, nutrición), la creación de espacios para la discusión de evaluaciones de impacto e inclusive, la articulación expresa de redes en torno a un tema de interés o, simplemente, el señalamiento explícito de su parte sobre la necesidad de tomar decisiones informadas.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (1998). *Alianzas para la reducción de la pobreza: Experiencia exitosa en Guatemala*. Ciudad de Guatemala 1998.

Bardach, Eugene (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis, The Eight-fold Path to More Effective Problem Solving*, New York: Chatham House.

Barzelay, Michael y Juan Carlos Cortázar (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2000). *Descentralización un paso hacia la paz y el desarrollo*. CIEN.

Court, Julius y Young, John (2003). *Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies*. Working Paper 213. Overseas Development Institute. Londres.

Di Virgilio, Mercedes (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 - 2003)*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004.

Ministerio de Educación (2003a). *La cooperación Financiera Alemana - KfW-: En infraestructura para el PRONADE*.

----- (2003b). *Sistema de información del PRONADE -SIPRO-*. Ciudad de Guatemala.

----- (2003c). *PRONADE 10 años de incrementar la cobertura educativa*.

----- (2003d). *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-*.

----- (2003e). *Panorama bilingüe intercultural en el PRONADE*.

----- (2003f). *Proyecto de cooperación externa universalización de la educación básica*.

----- (2003g). *Ampliación de la cobertura educativa del PRONADE.*

----- (2003h). *En búsqueda de la calidad educativa en las Escuelas de Autogestión Comunitarias -EACs.*

----- (2003i). *Reglamento para el registro de las instituciones de servicios educativos -RISE-.*

----- (2003j). *El PRONADE y las responsabilidades de los COEDUCAs.*

----- (2003k). *Normativas, qué son y cómo participan las Instituciones de Servicios Educativos -ISEs- dentro del PRONADE.*

----- (2002a). *Estudio Cuasi-Experimental de Resultados del año 2001 -PRONADE-.*

----- (2002b). *El sistema de supervisión del PRONADE: Una aplicación del Modelo de Efectividad de la Escuela Heneveld y Craig.*

----- (2001). *Estudio Cuasi-Experimental de Resultados del año 2000 -PRONADE-.*

----- (2000). *Estudio Cuasi-Experimental de Resultados del año 1999 -PRONADE-.*

----- (1998a). *Alianzas entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural: Experiencias exitosas en Guatemala.*

----- (1998b). *Marco conceptual componente pedagógico.*

Mokate, Karen (2006). "El monitoreo y la evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo" en Vera, Miguel (2006). *Evaluación para el Desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina.* Magna Terra Editores, Ciudad de Guatemala.

Neilson, Stephanie (2001). *Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review.* Evaluation Unit. International Development Research Centre. Canada. en: [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/105223752702-literature\\_review\\_final11\\_by\\_Neilson.doc](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/105223752702-literature_review_final11_by_Neilson.doc)

Orantes, Patricia (2004). Los desafíos de la Política Social en Guatemala. Presentación realizada en el IV Curso de Gerencia Social para Directivos. Programa INDES- Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (2005). *Descripción del PRONADE*. Disponible en:  
<http://www.mineduc.gob.gt/administracion/dependencias/Centrales/pronade/pronade.htm>

Scott, Alister (2003). *A Review of the Links Between Research and Policy*. University of Sussex. Reino Unido. en:  
[http://www.sussex.ac.uk/spru/documents/post\\_longer\\_e-report\\_on\\_science\\_in\\_policy.pdf](http://www.sussex.ac.uk/spru/documents/post_longer_e-report_on_science_in_policy.pdf)

Valerio, A. y Rojas, Carlos. *Education Decentralization in Guatemala School Management by Local Communities: The Case of PRONADE*.

Weiss, Carol (1999), “La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?” en Wagner, Meter; Weiss, Carol; Wittrock, Björn y Hellmunt Wollman (1999), *Ciencias sociales y estado moderno Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México 1999.

## ENTREVISTAS

Entrevista 1: AB, Coordinador de proyectos de la cooperación alemana (KFW).

Entrevista 2: AF, Analista en la Gerencia de Resultados de PRONADE.

Entrevista 3: BM, Viceministro de Educación (2000-2003).

Entrevista 4: DC, Viceministro de Educación (2000-2003).

Entrevista 5: DZ, Representante legal de una Institución de Servicio Educativo (ISE).

Entrevista 6: EM, Director del PRONADE (2002 - 2003).

Entrevista 7: FR, Consultor a cargo del diseño del Sistema de Supervisión y del Estudio Cuasi Experimental.

Entrevista 8: LP, Responsable de la empresa consultora DPT que realizó los tres informes del Estudio Cuasi Experimental (ECE).

Entrevista 9: MC, Directora del PRONADE (1998 - 2001).

Entrevista 10: PE, Responsable de la Gerencia de Resultados de PRONADE.

Entrevista 11: VC, Director del PRONADE (durante 2001).

Entrevista 12: ES, Asesora pedagógica del PRONADE (1996-1998).

Entrevista 13: BL, Responsable de la Gerencia de Resultados de PRONADE (1998-1999).

Entrevista 14: RL, Asesor de la Dirección del PRONADE (2004 a la fecha)

## ANEXO 1

### Metodología del estudio<sup>104</sup>

La opción metodológica consistió en desarrollar un *estudio de caso instrumental*, centrado no tanto en analizar la singularidad de una situación histórica específica (la evolución y operativa del PRONADE) sino en el estudio de una problemática general que es teóricamente relevante para el campo de la gerencia social (uso del monitoreo y la evaluación). Es por ello, que además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia bajo análisis, se deben desarrollar preguntas teóricas. La pregunta teórica central que guió este estudio fue: *¿Cómo se usa la información generada por los procesos de monitoreo y evaluación en contextos políticos e institucionales cambiantes?* Para responder a ella se plantearon tres preguntas vinculadas directamente a la experiencia bajo estudio:

1. ¿Bajo qué circunstancias se decidió realizar el Seguimiento y la Evaluación?
2. ¿Qué capacidades se generaron al interior del programa durante el desarrollo del Seguimiento y la Evaluación?
3. ¿En qué medida los hallazgos de la Evaluación contribuyeron (o no) a mejorar la toma de decisiones en PRONADE?

Para responder a estas preguntas se organizó y analizó la *evidencia* de la experiencia histórica bajo estudio. Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un *proceso*, la *forma narrativa* fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia. Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay y Cortázar (2004) se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos *eventos* que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente al desarrollo y operación de la práctica del presupuesto participativo se consideraron como eventos del *episodio* central. La narración del episodio requería sin embargo, recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo pero que constituían el contexto en el cual éste tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como *eventos anteriores* (EA). Aquellos que siendo también fuente de

---

<sup>104</sup> Esta descripción se basa en Di Virgilio (2004).



## Anexo 2

### Sistema Supervisión del Programa Nacional de Autogestión Educativa-PRONADE-105

Mediante el apoyo y asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Alemana -GTZ- se inicia un nuevo modelo que reunificaba las funciones del Supervisor y del Coordinador Técnico Pedagógico. Debido a las características del trabajo que se realiza en el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-, y a los actores que intervienen en dicho trabajo, así como al número y el tipo de comunidades atendidas, se propuso en 1998 la instauración de un sistema de supervisión basado en el Modelo de Efectividad de la Escuela de Heneveld y Craig. El sistema de supervisión inició su funcionamiento en el año 1999 administrado por la Gerencia de Resultados del PRONADE.

El modelo conceptual empleado incluye las variables que se relacionan con las escuelas efectivas, las cuales definieron como “aquellas que influyen de tal manera en los estudiantes que predicen una mejora en el nivel de vida futura.” Los componentes del modelo son:

1. Componentes del modelo
  - 1.1 Características de los niño(a)s:  
Éstas describen las características de los y las estudiantes. Por ejemplo, el idioma materno que hablan.
  - 1.2 Insumos de apoyos  
Especifica aquellos elementos que son aportados para que la escuela pueda funcionar de manera adecuada. Incluye los aportes que le brinda diversas fuentes incluyendo la comunidad, padres de familia y el Sistema Educativo Estatal.
  - 1.3 Factores Contextuales:  
Hacen referencia a las circunstancias que rodean a la comunidad, a la escuela y a los estudiantes, por ejemplo, aspectos culturales, económicos y políticos.
    - 1.3.1 Clima escolar: el clima incluye las expectativas que se tiene de los alumnos, la actitud de los docentes y otros factores que contribuyen a que la escuela se experimente como un lugar en el que se valoriza el aprendizaje, la enseñanza y el logro de los objetivo.
    - 1.3.2 Condiciones necesarias: Aquellos elementos no

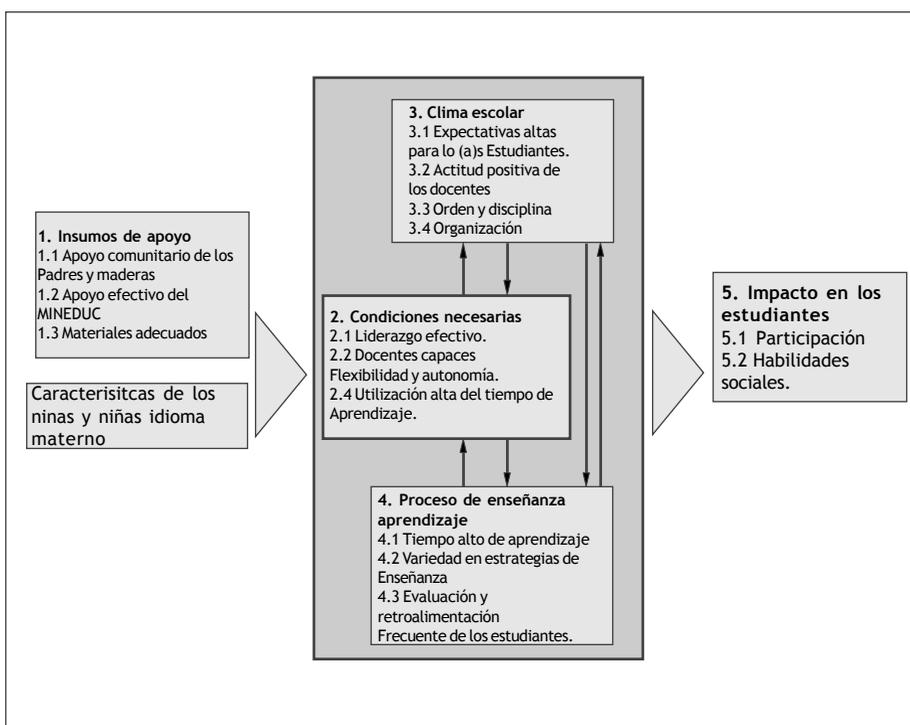
---

<sup>105</sup> Elaborado a partir de Ministerio de Educación (2002b), El sistema de supervisión del PRONADE: Una aplicación del Modelo de Efectividad de la Escuela de Heneveld y Craig.

materiales necesarios para que la escuela funcione. Incluye el liderazgo efectivo y la asistencia a clase de alumnos y docentes entre otros.

- 1.3.3 Proceso de enseñanza - aprendizaje: Considera los elementos que se asocian con un proceso de enseñanza que asegure el aprendizaje en los estudiantes, tales como la metodología de enseñanza y el tiempo dedicado a las actividades de aprendizaje.
- 1.3.4 Resultados/efectos/impactos: Busca conocer cuáles han sido las consecuencias positivas o negativas de haber brindado el servicio.

### Interrelación de los componentes del Modelo de Efectividad de la Escuela



## 2. Etapas del sistema de supervisión

### 2.1 Recolección de la información

Ésta se lleva a cabo por medio de los supervisores y se caracteriza por su grado de sistematización, lo cual es posible gracias a los instrumentos que orientan con especificada tanto las entrevistas como las observaciones y ofrecen una forma de medir de manera homogénea a las escuelas supervisadas. La recolección de información toma lugar en la Escuelas de

Autogestión Comunitaria donde se aplican los instrumentos dirigidos a docentes, estudiantes, miembros del COEDUCA y observación de infraestructura.

## 2.2 Tabulación, análisis y retroalimentación.

### 2.2.1 Tabulación

Los datos acopiados a través de las boletas de lectura óptica o de las computadoras de bolsillo son volcados a una base de datos que compila la información obtenida. En estas bases de datos los ítems conforman variables que luego pueden ser analizadas. Cada respuesta corresponde a una variable y para instrumento existe una base de datos diferente.

### 2.2.2 Análisis de la información

El sistema tenía previstas dos instancias de análisis.

#### **Análisis de la información institucional**

Se dan varios momentos de análisis, el primero es cuando el supervisor analiza en el ámbito local la información que recopila para poder retroalimentar *in situ* a los actores. Por ejemplo, la información que obtuvo en una escuela concreta le será de utilidad para retroalimentar al COEDUCA de esa misma comunidad y hacer observaciones al docente. Asimismo, la información de dos o más escuelas del mismo municipio le pueden ayudar para retroalimentar a la ISE encargada de las escuelas en ese lugar. El segundo momento de análisis se da cuando la información se entrega a la Unidad Central del PRONADE y es incorporada a la información de otros supervisores.

**Análisis de los datos en la Unidad Central:** La información recopilada por los Supervisores es integrada en la Unidad Central de PRONADE. Se genera una base de datos integrada para cada instrumento de la Supervisión, cada una de éstas se analiza por separado pues cada instrumento enfoca una unidad de análisis diferentes. Estas unidades son grupos específicos de casos cuyos análisis fundamenta las conclusiones y generalizaciones relacionadas con universo del cual se extrae el grupo de casos. Las unidades de análisis establecidas para el PRONADE son:

- Los estudiantes
- Las aulas
- Los docentes
- Las escuelas (como conjunto de actividades e infraestructura)

- **Los COEDUCAs**

Para cada unidad de análisis se utilizan diferentes estrategias de recopilación de la información. Es así como se realizan observaciones de las instalaciones, del trabajo del docente y los estudiantes y se entrevista a los docentes y miembros del COEDUCA. Cada unidad de análisis provea la información más adecuada.

### **2.3 Retroalimentación**

El objetivo del Sistema de Supervisión de PRONADE consiste en descubrir información que describa el funcionamiento de los diferentes actores que intervienen en la ejecución del Programa y retroalimentarlos. La retroalimentación estaba prevista en diferentes momentos, y estaba dirigida a diferentes actores: Docente, COEDUCA e ISE.

## Anexo 3

En 1998, con el apoyo de la asistencia técnica GTZ/KfW, se dio el primer paso para operacionalizar tanto la efectividad del programa, como la calidad educativa; para éstos, se planteó utilizar como marco el concepto de “efectividad de la escuela”, con un modelo de evaluación por indicadores de calidad educativa. Otro aspecto básico definido por dicha asistencia técnica, fue el diseño del Estudio Cuasi-Experimental de Resultados del PRONADE, el cual mide el impacto que ha tenido el programa desde 1999.

El Estudio Cuasi-Experimental de Resultados analiza aquellos puntos de referencia que constituyen la clave de la intervención, a manera de realizar mediciones de los logros o impactos alcanzados. En el caso de las Escuela de Autogestión Comunitaria, los elementos o unidades de análisis que conforman el modelo explicativo del estudio son:

- Los COEDUCAs
- Las instituciones de Servicio Educativo (ISEs)
- Los maestros y maestras
- Los y las estudiantes
- Insumos brindado por el PRONADE
- En escuela que no pertenecen al PRONADE se evalúa el desempeño de las Directivas de Juntas Escolares.

### Características del estudio

- El estudio toma en cuenta a los distintos actores del proceso educativo desarrollado por el PRONADE. Esto permite identificar las contribuciones específicas de cada uno. Provee información sobre aspectos técnicos y financieros que se requiera introducir o fortalecer.
- Se realizan mediciones repetidas de las escuelas a través del tiempo, lo cuál permite identificar las tendencias en el funcionamiento de éstas. El estudio longitudinal permite determinar cuáles han sido los cambios que se observan a mediano y largo plazo como resultado de las acciones de los actores estudiados.
- El estudio se centra en conocer el funcionamiento de las Escuelas de Autogestión Comunitaria; sin embargo, cuenta con un punto de comparación, al tomar como grupo de control Escuelas Oficiales con características similares a las de la muestra del PRONADE.

### Aspectos que analiza el estudio:

- I. Enfoque pedagógico, el cual describe datos relacionados con la población infantil, inscripción y cohortes de seguimiento.
- II. Maestros y maestras, el uso de materiales, idiomas y técnicas de enseñanza.
- III. Los y las estudiantes, con datos antropométricos y observaciones sobre interacción, uso del idioma y conductas de aprendizaje.
- IV. Participación de directivos, padres y madres en las actividades de la escuela.
- V. Las escuelas y sus características generales como infraestructura, horario de trabajo y uso efectivo del tiempo.

### Metodología empleada

1. **Diseño de la muestra:** La muestra es una muestra nacional por estratos, por asignación proporcional al número de COEDUCAs por departamento y, dentro de los departamentos, con asignación proporcional al número de COEDUCAs atendidos por cada ISE.

1.1 **Variable de muestreo:** Debido a la naturaleza del estudio, la variable debe ser una variable de salida, efecto o impacto. Se escogió como variable el porcentaje de niños inscritos en primer grado que se inscriben en segundo grado.

1.2 **Unidad de muestreo:** La unidad de muestreo es el COEDUCA.

**Procedimiento de muestreo:** Se utiliza un muestreo aleatorio estratificado. El parámetro poblacional básico a estimar son proporciones. La elaboración de la muestra está dada por:

1.3 **Procedimiento de muestreo:** Se utiliza un muestreo aleatorio estratificado. El parámetro poblacional básico a estimar son proporciones. La elaboración de la muestra está dada por:

$$n = \sum N_i^2 k_i p_i q_i / w_i / N^2 D + \sum N_i p_i q_i$$

Donde:

N=total de COEDUCAS

p= proporción del estrato i

q= 1-p

pq= varianza de la variable de muestreo

w= fracción de observaciones asignadas al estrato i

D=  $B^2/4$

Y= B= nivel máximo de error aceptado (0.05)

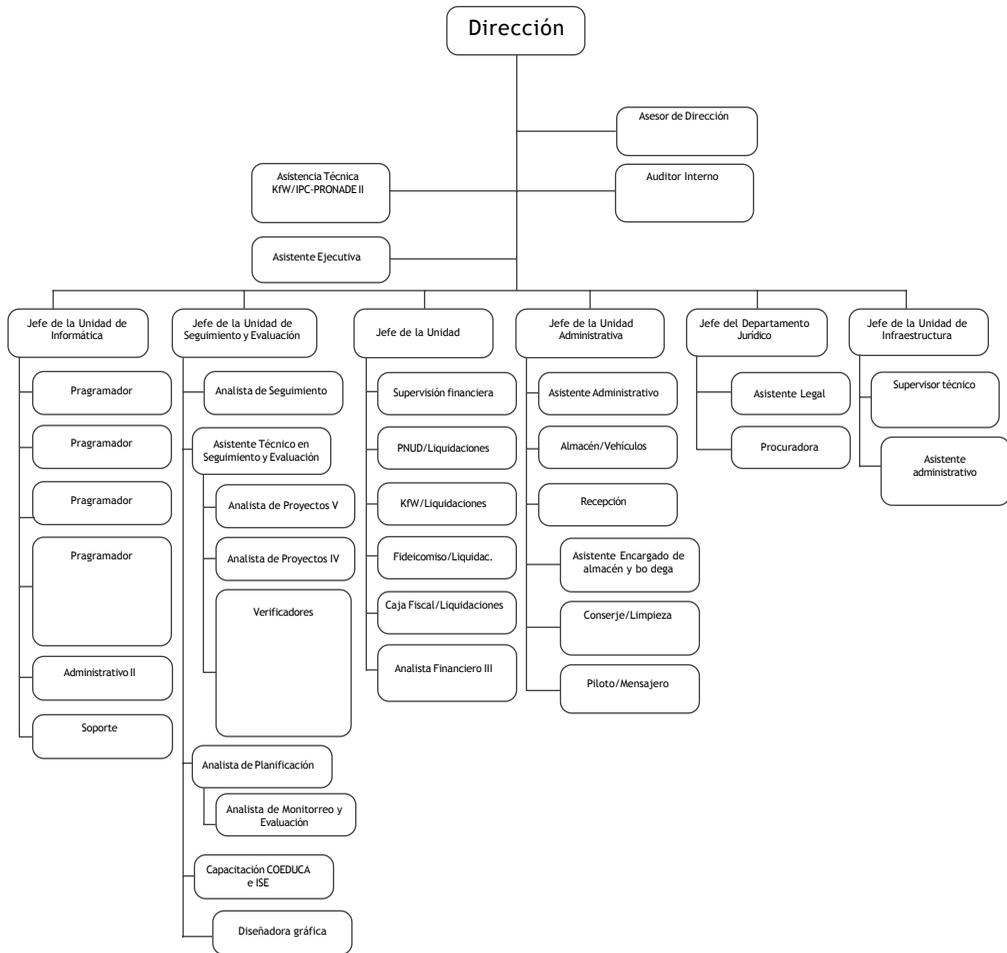
- 1.1 **Estratificación:** Para la selección optimizada de las unidades de muestreo (menor error de muestreo), se estratifican las unidades por departamentos y por ISEs.
2. **Diseño del estudio:** El Estudio Cuasi-Experimental de Resultados de PRONADE, es un estudio que mide los alcances y el impacto que ha tenido el programa en cada uno de los departamentos del país desde su creación. La incorporación de las comunidades participantes en el estudio permite tener un grupo testigo que, a través de la evaluación de escuelas del PRONADE y las escuelas del MINEDUC, permite tener una aproximación comparativa.

La intervención la representan las actividades desarrolladas por PRONADE con las escuelas de autogestión comunitaria que participan de su programa. El diseño de la evaluación se basa en mediciones antes y después de la intervención, agregando la utilización de grupos de comparación que no reciban la intervención o que reciban otro tipo de intervenciones.

El grupo de comparación está formado por escuelas del MINEDUC que no pertenecen al PRONADE, de características similares a las escuelas de PRONADE que forman la muestra del estudio.

## Anexo 4

### Organigrama actual del PRONADE



## *Siglas*

COEDUCA	Consejos Educativos de Padres
ECE	Estudio Cuasi Experimental
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ISE	Instituciones de Servicio Educativo
KFW	Cooperación Financiera Alemana
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
RISE	Registro de Instituciones de Servicio Educativo
SS	Sistema de Supervisión
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



## CAPITULO 4

# Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social

---

---

*Michael Barzelay*

*Juan Carlos Cortázar Velarde*

*Banco Interamericano de Desarrollo  
Instituto Interamericano para el Desarrollo  
Social - INDES*



Una guía práctica para la elaboración de  
estudios de caso sobre buenas prácticas en  
gerencia social

Michael Barzelay  
Reader in Public Management, London School of Economics and Political  
Science

Juan Carlos Cortázar Velarde  
Especialista Social Docente,  
Instituto Interamericano para el  
Desarrollo Social (INDES),  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Instituto Interamericano para el  
Desarrollo Social (INDES)  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C., 2004



## INTRODUCCIÓN

Esta guía se enmarca en la iniciativa que el INDES viene desarrollando desde el año 2003 orientada a la promoción del estudio de buenas prácticas en gerencia social en la región. Desde el año 2003 el INDES ofrece el Taller de Elaboración de Estudio de Casos, como un espacio de formación en la metodología de este tipo de estudios abierto a investigadores de la región.<sup>1</sup> El taller presenta a investigadores latinoamericanos avances teóricos y metodológicos referidos al estudio de las prácticas de gerencia social, tomando como referencia central el diseño metodológico desarrollado por Michael Barzelay, profesor de Gerencia Pública del Interdisciplinary Institute of Management de la London School of Economics and Political Science (Barzelay et al 2002).

Esta guía está dirigida de manera general a los investigadores interesados en el estudio de las prácticas gerenciales en el sector social, y les ofrece una mirada global sobre el marco metodológico y de análisis al que hemos hecho referencia. De manera más específica, la guía está dirigida también a quienes hayan participado o vayan a participar en el Taller de Elaboración de Estudio de Casos del INDES, con el propósito de: a) reforzar las habilidades metodológicas y los contenidos conceptuales ofrecidos en el Taller de manera que se progrese en su empleo y b) facilitar la realización de actividades de formación que repliquen la propuesta formativa del Taller en los países de la región.

### **Esperamos que la guía permita al lector:**

- ✓ Identificar con claridad un conjunto de conceptos, opciones metodológicas y procedimientos de trabajo que creemos apropiadas para el estudio de las prácticas gerenciales en el campo de los programas sociales. Al respecto, asumiendo el principio básico de que ciertos métodos de investigación son más adecuados para el estudio de determinadas realidades que otros (Gaskell y Bauer 2000, 337) proponemos un tipo específico de estudio de casos como método apropiado para el estudio de los procesos gerenciales.
- ✓ Dar cuenta del proceso de análisis de las prácticas gerenciales ante otros investigadores de la comunidad académica, haciendo así explícitas las opciones metodológicas que orientan la investigación. De esta manera, la guía facilita el escrutinio público del trabajo científico por parte de la comunidad académica, proceso fundamental para asegurar la calidad de la investigación

---

<sup>1</sup> El INDES realizó un Taller en el año 2003 y dos en el 2004, con un total de 35 participantes provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Para mayor información sobre el Taller, visitar la página web del INDES ([www.indes.org](http://www.indes.org)).

científica en cualquier campo del conocimiento y particularmente importante en relación al uso de metodologías cualitativas que aún se hallan en un momento de desarrollo y validación (Gaskell y Bauer 2000, 344).

✓ Aportar a la construcción de la gerencia social como campo de conocimiento sobre la gestión del desarrollo social en la región, al mismo tiempo que extraer lecciones prácticas para la gestión de los programas y proyectos sociales a partir del estudio de experiencias singulares. El camino metodológico que proponemos permite al investigador generar y analizar evidencia sobre las prácticas de gerencia social, así como formular argumentos que expliquen los procesos gerenciales estudiados (contribuyendo a la construcción del campo de la gerencia social) como argumentos que propongan caminos de acción para mejorar el desempeño de las funciones gerenciales en el sector social. Así, el método que ofrecemos resulta relevante, tanto para quienes están interesados en la gerencia social como campo de conocimiento como para quienes están interesados en el ejercicio práctico de los roles y funciones del gerente social.

A lo largo de las siguientes páginas presentaremos una propuesta metodológica para el estudio de las prácticas de gerencia social atendiendo al proceso real que hemos observado que muchos investigadores siguen al acercarse a esta temática. En consecuencia, no comenzaremos con una exposición general de los principios del diseño de investigación propuesto, para luego derivar lógicamente el conjunto de actividades que son necesarias para realizarlo. Siguiendo una ruta más cercana a la práctica de los investigadores, comenzaremos discutiendo las inquietudes, motivaciones y hábitos que usualmente muestran los investigadores interesados en el campo de las prácticas gerenciales (sección I). A partir de ello introduciremos progresivamente las opciones metodológicas y las actividades que componen la propuesta de investigación (secciones II y III). Adicionalmente, ofreceremos una breve reflexión complementaria sobre los criterios de calidad científica a partir de los cuales es posible establecer estándares para el tipo de investigación que proponemos y evaluar sus resultados (Anexo I). Esperamos que de esta manera ésta sea realmente una guía práctica que oriente la toma de decisiones metodológicas de los investigadores, más que un manual que proponga un conjunto de pasos estrictamente ordenados.

Como un elemento para facilitar la presentación del tipo de investigación propuesto, a lo largo del texto haremos referencia a un estudio de caso desarrollado siguiendo esta metodología. El estudio en cuestión aborda la trayectoria que siguió la puesta en marcha del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Lima, Perú) entre los años 2000 y 2002 (Cortázar y Lecaros 2003).

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias que en diversos momentos nos ofrecieron Karen Mokate, Manuel Contreras, Carlos Molina, Lilia-na La Rosa, Mercedes Di Virgilio, Sergio Ilari y un lector anónimo. Asimismo, agradecen a los participantes en los Talleres de Estudios de Caso sobre Gerencia Social realizados por el INDES en los años 2003 y 2004, pues fue a partir de la experiencia de aprendizaje desarrollada con ellos que fue posible elaborar este texto.

## I. EL PUNTO DE PARTIDA: MOTIVACIONES, HÁBITOS E INTERESES DEL INVESTIGADOR

En los talleres de elaboración de estudio de casos del INDES que hemos realizado observamos que quienes están interesados en estudiar las prácticas gerenciales a partir del análisis de experiencias de gestión social, tienen por lo general hábitos de investigación que incluyen cuatro elementos:

a) Gran interés por conocer las características del diseño y los resultados de un programa o experiencia de intervención social singular, que parece interesante en sí misma dado lo novedoso de su diseño, su relevancia dentro de un área específica de la política social o el importante impacto social logrado.<sup>2</sup> Las inquietudes del investigador están así estrechamente vinculadas a una experiencia singular que parece relevante en sí misma, es decir, que se asume como *intrínsecamente relevante*. El interés investigativo suele estar centrado en las características del diseño del programa, asumiendo que ellas permitirían comprender y quizás replicar el desempeño del mismo y sus resultados.

b) Concentración del proceso de análisis de las políticas y programas sociales en el *discurso oficial* sobre el mismo. Así, se asume tácitamente que la evolución del programa y su gestión respondió en gran medida al discurso oficial de quienes fueron responsables de su marcha, plasmado en las directivas, reglas y normas legales que orientaron su marcha. Como un ejemplo de esto podemos citar la gran cantidad de estudios sobre la práctica del presupuesto participativo que se centran en describir y analizar las fases que formalmente tiene el proceso. En el caso particular del presupuesto participativo de Villa El Salvador, estudios como el de Chambí y Marulanda (2001) presentan al lector el proceso de puesta en marcha de dicha práctica en función a las etapas que formalmente establecía la Ordenanza Municipal que regulaba el proceso. De esta manera, el proceso real de una práctica termina identificado con el proceso formalmente establecido para el mismo, por lo

---

<sup>2</sup>De manera coincidente con este tipo de interés investigativo, Yin (1994, 44) señala que una de las justificaciones válidas para estudios de caso sobre experiencias singulares proviene de su carácter único o raro y de su capacidad reveladora en un área teórica específica.

cual la fuente fundamental de información resulta ser el discurso oficial sobre el proceso.

c) Como parte del mismo conjunto de hábitos, los investigadores interesados en ir más allá del discurso oficial consideran como fuente de información a los actores directamente involucrados en la experiencia o programa bajo estudio. Buscan usualmente identificar los *intereses* que tales actores persiguen o defienden en función a su ubicación social o institucional en el proceso, analizando su capacidad para actuar efectivamente en el logro de los mismos. El análisis se centra así usualmente en la interacción entre actores que persiguen intereses identificados con cierto grado de objetividad por el investigador.

d) Finalmente, los investigadores suelen tener un marcado interés por *evaluar* el impacto que los programas sociales tienen en la resolución de los problemas sociales. Consideran así que el estudio de una experiencia singular de gestión social debe concentrarse en contrastar los objetivos del programa con los resultados obtenidos en términos de cambio de la situación problemática que se busca enfrentar. La literatura sobre las “buenas prácticas” en política y gerencia pública ha contribuido a fomentar esta mirada centrada en los impactos, en la medida en que se considera que una buena práctica es aquella que logra los resultados propuestos.

El camino que proponemos seguir para estudiar las prácticas de gerencia social es algo diferente. Aunque no es necesariamente contradictorio con el conjunto de preocupaciones y habilidades que hemos tratado de esbozar en los párrafos anteriores, su particular orientación requiere el desarrollo de intereses y habilidades algo distintas. Tres señalamientos iniciales permitirán al lector tener una idea general del camino metodológico que aquí proponemos.

### **De los estudios intrínsecos a los instrumentales**

Nos interesa estudiar experiencias o programas singulares no tanto por su posible carácter excepcional o por la inquietud de comprender dicha experiencia en particular - lo que denominaremos valor intrínseco de la experiencia - sino porque son un medio o instrumento para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales. En este sentido, nuestra propuesta no se orienta a la realización de estudios de caso intrínsecos, es decir, centrados en la singularidad o excepcionalidad de una experiencia en sí misma (aunque ellos son valiosos y buena parte de lo que se propone en la sección II de esta guía es perfectamente aplicable a ellos). El camino que proponemos se orienta a desarrollar estudios de caso instrumentales, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o proble-

mática que excede la experiencia en cuestión (Stake 1995, 3). En un estudio de caso instrumental la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero requiere del análisis de la misma para generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional, en nuestro caso, el campo de la gerencia social.

Si nuestra perspectiva es instrumental ¿cuál es la problemática dentro del campo de la gerencia social que nos interesa abordar mediante el estudio de experiencias singulares? El desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social. Entendemos dichas prácticas como métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.<sup>3</sup> Hagamos tres precisiones sobre esta definición. En primer lugar, consideramos que las prácticas gerenciales interactúan con situaciones que son comprendidas por los actores involucrados como *problemas* y no como condiciones, es decir, como situaciones sociales u organizativas que son insatisfactorias, que exigen un cambio y en las cuales dicho cambio es posible mediante la política pública o la intervención gerencial (Kingdon 1995; Barzelay 1998, 143).<sup>4</sup> En segundo lugar, consideramos que las prácticas gerenciales se orientan hacia la generación de resultados *públicamente valiosos*. Al respecto, asumimos la perspectiva de Moore (1998) según la cual los gerentes públicos crean valor público cuando generan soluciones que efectivamente resuelven problemas importantes para determinados usuarios directos, a la vez que responden a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía en general, procesadas aquellas mediante un sistema de deliberación política.

En tercer lugar, consideramos que el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales como *procesos*. Un proceso es una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew 1997, 338). La naturaleza procesual del desarrollo y operación de las prácticas gerenciales exige estudiarlas como un todo, es decir, holísticamente. Sólo es posible comprender un proceso como una configuración de eventos en

---

<sup>3</sup>Esta definición se inspira directamente en la conceptualización que Bardach hace de las prácticas gerenciales en general (1998, 36).

<sup>4</sup>El texto de Kingdon (1995) introduce una sólida reflexión sobre cómo las situaciones sociales consideradas insatisfactorias son elevadas a la categoría de problemas públicos que ameritan por lo tanto, una acción mediante las políticas públicas. El texto de Barzelay (1998), en cambio, analiza el proceso de problematización de situaciones al interior de una organización pública, por lo cual dichas situaciones están referidas al desempeño insatisfactorio de sus funciones.

estrecha interacción al contexto dinámico en el cual tiene lugar. Una mirada que sólo se centre en el comportamiento de algunos aspectos (variables) del proceso sería, por el contrario, incapaz de reconstruir la complejidad de la interacción entre acciones, tiempo y contexto (Ragin 1987). Es justamente por la necesidad de esta mirada holística que el estudio de casos resulta ser una estrategia de investigación adecuada para analizar el despliegue de las prácticas gerenciales, pues permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características (Yin, 1994:13).<sup>5</sup>

Resumiendo, nuestro interés en analizar experiencias singulares de gerencia social es claramente *instrumental*. Ello porque recurrimos al análisis de experiencias o programas singulares como un medio para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social, haciendo así posible identificar distintos *tipos de prácticas gerenciales* y extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos. No queremos con esto descalificar los estudios intrínsecos, pues los consideramos también valiosos y buena parte de lo que se propondrá en la sección III de esta guía es aplicable a ellos. Queremos sin embargo, marcar esta clara diferencia desde el principio, pues implica orientaciones metodológicas distintas (Stakes, 1995: 4).

Un ejemplo de cómo esta mirada instrumental orienta el análisis de experiencias singulares proviene del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador (ver caja 1). Una opción intrínseca consideraría valioso dicho estudio en función, por ejemplo, de los excepcionales niveles de participación ciudadana que registra la historia de Villa El Salvador o por ser ésta una de las primeras experiencias de aplicación del presupuesto participativo en el Perú. Una mirada instrumental - como la que efectivamente guía el estudio en cuestión - considera que estudiar dicha experiencia es importante porque nos permite comprender un tipo específico de práctica gerencial: las prácticas participativas de gestión presupuestal. Así, los autores estudiaron dicha experiencia como un medio para comprender por qué determinadas prácticas presupuestales participativas pueden verse seriamente debilitadas (al riesgo de desaparecer) cuando no se ven acompañadas por procesos de cambio organizacional que conduzcan a una gestión más responsable por parte de las entidades públicas. Así, en lugar de un estudio que se agota en la singularidad de una experiencia determinada, los autores ofrecen un estudio del proceso de desarrollo de la práctica del presupuesto participativo, buscando así mostrar cómo las prácticas de participación ciudadana pueden (o no) lograr viabilidad en los gobiernos locales. Utilizan de

---

<sup>5</sup> De esta maneja la consideración de la naturaleza procesual de nuestro objeto de estudio (las prácticas gerenciales) nos conduce a discernir la pertinencia del estudio de caso como método a utilizar.

esta manera una experiencia singular como instrumento para disparar una reflexión más amplia.<sup>6</sup>

### **Del discurso oficial a la perspectiva de los actores**

En relación a las fuentes para generar la evidencia necesaria para estudiar las prácticas de gerencia social, consideramos que el discurso oficial de los programas sociales (usualmente contenido en los planes, documentos de proyecto, normas legales, reglamentos operativos, presentaciones oficiales, etc.) no es la única fuente que el investigador debe tener en cuenta. Basarse fundamentalmente en el discurso oficial conduce a una comprensión formal y exclusivamente racional de los procesos gerenciales, pues identifica el proceso real con el diseño del proceso, eludiendo la relación que dichos procesos tienen con factores contextuales (que “desvían” notablemente la trayectoria de los procesos respecto a la trayectoria prevista en el diseño). Basarse exclusivamente en el discurso oficial elude también la variabilidad que proviene de la interacción entre los actores involucrados, que no necesariamente guían su acción por lo previsto en el diseño de los procesos o que deben ir más allá del mismo para enfrentar situaciones imprevistas. En el estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador, por ejemplo, confundir la evolución de la práctica bajo estudio con la secuencia de etapas establecida formalmente en las Ordenanzas Municipales conduciría a obviar el hecho de que la práctica entró en crisis y estuvo a punto de ser abandonada como resultado de múltiples problemas de implementación y al conflicto entre varios de los actores. Pero fueron justamente los procesos que desencadenaron dicha crisis (obviamente imprevistos en el diseño del proceso) los que atrajeron la atención de los investigadores, pues ellos abren la puerta a las inquietudes sobre la viabilidad de las prácticas de participación ciudadana.

Las fuentes de información sobre las prácticas gerenciales deben entonces proveer información no sólo sobre el diseño del proceso, sino también sobre el contexto con el cual interactúan y sobre las interacciones entre los actores.<sup>7</sup> En consecuencia, si bien la documentación oficial sobre el programa es una fuente a considerar, proponemos que el investigador tenga también en cuenta el discurso de los actores involucrados como una fuente ineludible de evidencia. Como se verá en la sección II, esta opción nos conduce a considerar la entrevista como un importante instrumento para la generación de información.

---

<sup>6</sup> Más adelante (Sección III) haremos referencia a las posibilidades que tienen los estudios de caso para proponer argumentos generales a partir de experiencias singulares mediante la comparación de experiencias.

<sup>7</sup> Volveremos sobre estos tres aspectos analíticos de las prácticas gerenciales en la sección III al abordar el análisis funcional de las mismas.

## **Caja 1**

### ***Las preocupaciones tras el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador***

“La experiencia que estudiamos consiste en el diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Perú), entre el año 2000 e inicios del 2002. Villa El Salvador es un distrito popular del sur de la ciudad de Lima, originado en 1971 a partir de la ocupación informal de tierras por parte de pobladores pobres sin vivienda y que actualmente cuenta con poco más de trescientos mil habitantes. La importancia que la participación vecinal ha tenido en el desarrollo económico y social del distrito ha sido puesta en relieve en diversas ocasiones, llegando así el distrito a ser una suerte de hito nacional y regional en términos de gestión local. La adopción del presupuesto participativo en un distrito tan identificado con la participación vecinal constituye así una oportunidad singular para estudiar los procesos de participación ciudadana.

La puesta en marcha del presupuesto participativo de Villa El Salvador tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000. El Alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron esta iniciativa y le asignaron recursos financieros bajo el abrigo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito, aprobado a fines de 1999. Contando con el apoyo de un grupo de ONGs expertas en temas de participación ciudadana, se diseñó una metodología básica para el proceso. Según dicha metodología los vecinos debían organizarse para participar en talleres donde se debatiría y priorizaría las obras a ejecutar en un determinado espacio local. Luego, la administración municipal debería ejecutar las obras contando con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente cuentas de lo realizado. Durante el año 2000 la participación de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones sobre las obras fue creciente, pero se enfrentaron serias dificultades para la ejecución de las obras, originadas fundamentalmente en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizar el proceso, que hasta entonces había funcionado de manera relativamente informal. Así a lo largo del año 2001 se elaboró, debatió y aprobó una Ordenanza Municipal que reglamentaba la participación vecinal en la toma de decisiones sobre las obras a realizar. La atención puesta en la discusión de la Ordenanza, sumado al hecho de que las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras para el año 2001. Esto melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, erosionando de tal manera la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.

La pregunta central que este proceso nos sugiere es: *¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de una práctica de participación ciudadana que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados? Creemos que respondiendo a esta pregunta podemos aportar elementos para un mejor conocimiento del tópico mencionado hace unas líneas, a saber, los procesos que hacen posible el desarrollo y la estabilización de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos.”*

(Cortázar y Lecaros 2003)

estructural en el proceso determinados intereses que habrían guiado su acción.<sup>8</sup> Pero, dado que los procesos de gestión pública son particularmente controversiales al transarse en ellos recursos y autoridad, es necesario tener en cuenta que los actores involucrados tienen interpretaciones muy distintas de lo ocurrido. La selección de los informantes debe tener esto en consideración, buscando lograr una adecuada *triangulación* entre puntos de vista distintos y hasta contradictorios.<sup>9</sup>

## De la evaluación de impacto al análisis de las prácticas gerenciales

Al interior de la poco sistemática discusión sobre las “buenas prácticas” es posible argumentar sobre su “bondad” al menos desde dos puntos de vista. Uno consiste en preguntarse “¿En qué medida la práctica logró los resultados propuestos o los logró en mayor medida que otros?” Otro punto de vista consiste en preguntarse “¿Cómo funcionó la práctica?” y también “¿por qué funcionó (o no)?” Responder a la primera pregunta es algo que claramente corresponde a la disciplina de la evaluación de impacto. Responder a las últimas corresponde, en cambio, al terreno del *análisis de las prácticas*. El camino metodológico que proponemos se sitúa claramente en el segundo terreno. No negamos la importancia que tiene el análisis de impactos o la verificación de la hipótesis del proyecto o programa, pero nuestro propósito es distinto

El lector puede pensar que dado que lo que interesa es aprender de las “buenas prácticas” que tuvieron lugar en un contexto específico para transferir luego sus aportes a otro, lo más importante sería la evaluación de los resultados que efectivamente se obtuvieron. Pero ¿es posible aplicar los aprendizajes sobre una práctica en otro contexto sin comprender previamente cómo y por qué la práctica logró desarrollarse y funcionar en su contexto original? Pensamos que no. Dado que los contextos no son iguales, el problema no consiste en replicar o copiar una práctica sino en *extrapolarla*, es decir, aplicar las conclusiones a las que llegamos sobre una práctica en su contexto original a otro distinto (Bardach, 2004?). Para ello, resulta indispensable comprender cómo y por qué se desarrolló y funcionó (o no) la práctica en su contexto original, para luego - considerando las diferencias del contexto receptor - dilucidar si es posible su funcionamiento en una

---

<sup>8</sup> Esta opción teórica es coherente con una comprensión de los procesos sociales según la cual los actores desarrollan su acción en interacción con estructuras sociales dadas, que a la vez que establecen restricciones para la acción la hacen posible y que, además, resultan modificadas por la acción misma (Giddens, 1993: 164; Pettigrew, 1997: 338).

<sup>9</sup> La triangulación es un criterio de calidad para la investigación cualitativa, consistente en la necesidad de considerar fuentes, metodologías o marcos conceptuales distintos para estudiar un fenómeno, de manera que el investigador se encuentre expuesto a enfrentar inconsistencias que a su vez lo obliguen a poner en cuestión su propio punto de vista (Gaskell y Bauer 2000, 345).

situación distinta. El conocimiento de los factores que hicieron posible su buen (o mal) funcionamiento resulta así indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores están o no presentes.

Volviendo al ejemplo del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador, el estudio no se centra en la evaluación del impacto que dicha práctica tuvo sobre los niveles de participación ciudadana o sobre la eficiencia del gasto municipal. Se centra en los procesos que condujeron a que una práctica que contaba con apoyo político, respaldo ciudadano y recursos dejara de funcionar adecuadamente al punto de paralizarse. Creemos que si el lector estuviera interesado en promover este tipo de prácticas presupuestarias en su lugar de trabajo, hallaría útil saber por qué dejó de funcionar adecuadamente en Villa El Salvador. Si bien, le resultaría también interesante saber qué impacto tuvo esta práctica en los niveles de participación de la población, ello no le permitiría por sí solo considerar si dicha práctica es o no viable en contexto particular en el cual trabaja.

No pensamos que la evaluación de resultados e impactos y el análisis de prácticas se opongan. Desde el punto de vista de la extrapolación de aprendizajes sobre las buenas prácticas de gerencia social, ambas son necesarias. No tiene sentido extrapolar aprendizajes de un contexto a otro si la práctica en cuestión no promete buenos resultados.<sup>10</sup> Pero no es posible hacerlo sin comprender por qué y cómo logró desarrollarse y funcionar adecuadamente. En este sentido, ambas miradas se complementan. El camino metodológico que aquí ofrecemos se limita a la segunda mirada, dejando la primera para el campo (mucho más desarrollado) de la evaluación de programas y proyectos sociales.

En síntesis, el propósito de la propuesta metodológica que aquí presentamos no es evaluar las prácticas gerenciales desde el punto de vista de su impacto en la resolución de los problemas sociales. Nuestro interés - complementario a aquél - es el de explicar la *trayectoria y funcionamiento* de dichas prácticas, con la finalidad de extraer lecciones relativas a la mejor manera de lograr que sean efectiva respuestas a los problemas prácticos que enfrentan los gerentes sociales en su labor cotidiana.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Aunque estudiar una práctica que no tuvo buenos resultados puede resultar interesante para saber bajo qué condiciones dicha práctica no logró buenos resultados y evitar situaciones similares. Así, resulta necesario aprender no sólo a partir de experiencias o prácticas exitosas, sino también de situaciones de fracaso (Oyen, 2002: 26).

<sup>11</sup>Esta preocupación por el funcionamiento o desempeño de las prácticas es el que nos llevará en la sección III a proponer también la realización de un análisis funcional de las prácticas gerenciales.

## ¿Valdrá la pena seguir este camino?

El camino metodológico que proponemos implica para el lector realizar una transición desde aquellos intereses y habilidades investigativas que usualmente traemos quienes nos acercamos al estudio de las experiencias de gestión social en la región, hacia un conjunto algo distinto de preocupaciones, opciones metodológicas y habilidades para la investigación. La Tabla 1 presenta resumidamente la transición que proponemos al lector:

Del...	Al...
Interés por estudiar experiencias singulares como relevantes en sí mismas (interés intrínseco)	Interés por responder a inquietudes generales sobre las prácticas de gerencia social a partir del análisis de experiencias singulares (interés instrumental)
Análisis del discurso oficial como fuente principal de información sobre los procesos gerenciales	Análisis del discurso de los actores involucrados como fuente de información sobre los procesos gerenciales (sin abandonar el estudio del discurso oficial)
Análisis de la acción a partir de la identificación de los intereses que los actores persiguen en un contexto dado	Análisis de la acción a partir de las interpretaciones divergentes que los actores involucrados tienen del problema, las acciones y el contexto
Énfasis en la evaluación de los resultados e impacto de los programas sociales	Énfasis en el análisis de los procesos que explican el desarrollo y funcionamiento de las prácticas gerenciales

El lector se preguntará qué puede obtener si se anima a realizar el conjunto de transiciones que acabamos de proponer y adentrarse en la propuesta metodológica que esta guía contiene. Pensamos que siguiendo este camino el lector podrá desarrollar capacidades (o mejorar las que ya posee) para realizar *investigación cualitativa* sobre experiencias de gestión social y así generar *conocimiento* sobre el desarrollo de las prácticas de gerencia social y lecciones que orienten la práctica de los *gerentes sociales*. Profundicemos en estas ideas.

En primer lugar, el camino que ofrecemos situará al investigador claramente en el terreno de la investigación cualitativa. Pensamos que una orientación cualitativa es la que mejor se adecúa a las exigencias de una comprensión holística de las prácticas gerenciales como procesos que ocurren en estrecha interacción con contextos singulares (Yin, 1994; Ragin, 1987). Esta orientación conduce a la selección de instrumentos para la generación de información (como la entrevista narrativa a la que haremos referencia en

la sección II) y de métodos para la organización y análisis de la información (como el método narrativo y el método de análisis funcional, a los cuales haremos referencia en las secciones II y III respectivamente) que son diferentes a los que recomendaría una opción metodológica cuantitativa. Creemos que los instrumentos y métodos que propondremos más adelante facilitan un proceso sistemático y riguroso para la generación, organización y análisis de evidencia sobre los procesos gerenciales, cumpliendo con estándares de calidad científica adecuados para la investigación cualitativa.<sup>12</sup> No pensamos, sin embargo, que el camino que ofrecemos se oponga radicalmente al uso de instrumentos y marcos cuantitativos. La complementariedad entre instrumentos y marcos analíticos es posible, siempre que se respete el objetivo fundamental de generar una comprensión holística de las prácticas gerenciales en su contexto real.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la propuesta metodológica que ofrecemos permitirá al investigador generar una mejor *comprensión* de las prácticas gerenciales que efectivamente utilizan los gerentes sociales de la región. En este sentido, creemos que el análisis narrativo y el análisis funcional que propondremos más adelante facilitan enormemente la generación de argumentos explicativos sobre el desarrollo y la operación de dichas prácticas.<sup>14</sup> Los *argumentos explicativos* sobre el desarrollo de una práctica apuntan a comprender su trayectoria, es decir, cómo se originó, estabilizó y probablemente decayó a lo largo del tiempo. Este tipo de argumentos ofrecen, por ejemplo, explicaciones sobre los procesos de innovación en el campo gerencial, mostrando cómo determinadas prácticas nuevas logran ser puestas en marcha venciendo las resistencias al cambio. Los argumentos explicativos sobre la operación de una práctica buscan comprender su *funcionamiento*, revelando por ejemplo, por qué una práctica pudo desempeñarse de manera efectiva y generar buenos resultados en un contexto dado.<sup>15</sup> Una virtud no menor de la

---

<sup>12</sup>Sobre los estándares de calidad científica aplicables a los estudios de caso en general y a nuestra propuesta metodológica en particular ver el Anexo I.

<sup>13</sup>Mucho se ha insistido en la literatura científico social sobre las aparentemente insalvables diferencias entre las metodologías cualitativas y cuantitativas. Al respecto, nos sentimos más cercanos a la posición de Bauer et al (2000) que insiste en que las diferencias entre ambas perspectivas se sitúan a nivel de la elección de instrumentos de generación y análisis de la información, siendo que ambas opciones comparten los principios del diseño de investigación científica y los intereses propios del conocimiento científico. Semejanzas y diferencias mediante, la opción por una mayor complementariedad entre ambas perspectivas metodológicas aparece como un camino aún por explorar en el terreno del análisis de las prácticas gerenciales.

<sup>14</sup>Los estudios de Barzelay y Thompson (2003) y Barzelay y Campbell (2003) son un buen ejemplo del análisis de prácticas gerenciales innovadoras, aunque no están referidas al ámbito de la gestión social.

<sup>15</sup>El estudio de Bardach (1998) es un buen ejemplo del análisis del funcionamiento de prácticas gerenciales. Los dos estudios mencionados en la nota anterior también profundizan en el funcionamiento de prácticas, en este caso innovadoras.

propuesta metodológica que presentamos es que permite que los argumentos explicativos se funden de manera rigurosa y visible en *evidencia empírica* generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio. De esta manera, las explicaciones que ofrece el investigador deben basarse en relaciones evidentes entre acontecimientos que realmente ocurrieron y no sólo en intuiciones, ideas generales o referencias vagas a hechos.<sup>16</sup>

Finalmente, en tercer lugar, el camino propuesto permitirá al investigador generar conocimiento útil no sólo para el ámbito académico (como puede ocurrir con los argumentos explicativos) sino también para el ámbito de la práctica efectiva de la gerencia social. Bajo la forma de lecciones el investigador podrá así ofrecer *argumentos propositivos* respecto a qué pueden hacer los gerentes sociales para lograr que una práctica gerencial específica funcione de manera efectiva en su contexto de trabajo. Los argumentos propositivos deben de fundarse en los explicativos, siendo ésta la mejor manera de lograr aprender de una experiencia para *extrapolar* enseñanzas de un contexto a otro distinto, evitando así la simple (y usualmente ineficaz) réplica de aquellas prácticas gerenciales consideradas “exitosas” o “buenas.”<sup>17</sup>

Resumiendo, el camino propuesto ofrece un conjunto de conceptos, actividades e instrumentos que permitirán al lector comprender los aspectos prácticos de la evolución y funcionamiento de las prácticas de gerencia social, para así sugerir a los gerentes sociales qué hacer para incorporar prácticas innovadoras a su gestión y/o para lograr que determinadas prácticas logren un desempeño efectivo. Como es evidente, ni el conocimiento que se genere ni las lecciones que se sugieran tendrán un carácter infalible o de aplicabilidad universal. Por el contrario, estarán sometidas a todas las limitaciones que afectan al campo del conocimiento científico en general y al de la investigación cualitativa en particular. Más aún, las lecciones estarán sometidas a todas las vicisitudes y complejidades que implica la extrapolación de aprendizajes de una experiencia a otra (Bardach, 2004).

### Qué viene por delante

Hemos dicho que para estudiar las prácticas gerenciales vamos a concentrarnos en el carácter procesual de su desarrollo y operación, más que en los actores, las instituciones, las características y los resultados de las políticas (aunque como veremos, estos aspectos también son considerados en una mirada desde los procesos). Por lo tanto, el investigador deberá desarrollar

---

<sup>16</sup>Como se refiere en el Anexo I, la evidencia de las relaciones causales entre eventos que fundan los argumentos explicativos permite el escrutinio público de tales argumentos, satisfaciendo así un criterio central de calidad científica.

<sup>17</sup>En relación a cómo la argumentación doctrinal en el campo de la gerencia pública (es decir, la generación de argumentos propositivos) debe fundamentarse de manera rigurosa en un diálogo entre teoría y evidencia ver: Barzelay 2001 (capítulo IV).

habilidades y dominar herramientas algo distintas a las que usualmente exigen la evaluación de programas, el análisis institucional o el análisis de actores. La sección II de esta guía introduce al lector al método narrativo, mostrando su utilidad para el estudio de las prácticas de gerencia social. Como resultado de la realización de las actividades sugeridas en dicha sección, el lector será capaz de elaborar un relato que dé cuenta de la experiencia singular que le interesa estudiar. No es ésta la única manera de afrontar el estudio de tales prácticas, pero creemos que al interior del conjunto de métodos cualitativos desarrollados por las Ciencias Sociales este método hace más eficiente la generación, presentación y análisis de evidencia sobre las prácticas gerenciales.

La sección III presenta un paso adicional, que el lector puede decidir dar o no (aunque nosotros abogamos fervientemente por que lo haga). En ella se introduce una forma de *análisis funcional* de las prácticas gerenciales que permitirá al lector teorizar sobre: a) los desafíos que enfrentan los gerentes sociales al tratar de desempeñar de manera efectiva determinadas tareas o funciones propias del rol gerencial, b) la relación entre el desempeño de los gerentes sociales y los contextos cambiantes en que actúan y c) el desarrollo y funcionamiento de soluciones prácticas diseñadas para dar respuesta a los desafíos recurrentes de la gestión de los programas sociales. Mediante el análisis funcional el investigador será capaz de dar a su trabajo una orientación práctica, generando lecciones (argumentos propositivos) orientadas a mejorar el desempeño de los gerentes sociales.

## II. ELABORANDO UN RELATO SOBRE LA EXPERIENCIA QUE QUEREMOS ESTUDIAR

Comencemos esta sección planteándonos un ejemplo sencillo. Supongamos que un investigador se pregunta por qué los responsables del sistema de salud de un determinado gobierno provincial no logran que la oferta de servicios de salud llegue efectivamente a los ciudadanos más pobres de su jurisdicción. El investigador puede tratar de responder a esta inquietud acudiendo a estudios que muestran de manera estadística que en muchos países la falta de interés de los políticos por orientar las políticas públicas hacia los pobres, sumada a la tendencia a concentrar los recursos de los servicios públicos en áreas distintas a los puntos de atención a los usuarios, conduce a que los servicios atiendan en buena medida a los no pobres y releguen a los más necesitados.<sup>18</sup> Así el investigador podría ofrecer la siguiente explicación: "Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y que los recursos se han concentrado en operaciones y

---

<sup>18</sup> Estamos inspirándonos en los resultados de investigación mostrados por el reciente Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2004).

áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres.” Esta respuesta se basa en la observación de dos *variables* - la orientación de las políticas hacia los no pobres y la falta de concentración de recursos en los puntos de atención - y ofrece una explicación mediante la correlación de ambas. Pero esta respuesta, que probablemente sería también aplicable a los servicios de salud de otras provincias, países o regiones del mundo, no da cuenta de cuáles fueron las acciones y decisiones que efectivamente se tomaron en la provincia que interesa al investigador, ni explica directamente cuáles fueron sus consecuencias sobre la acción de los proveedores de salud ni sobre la distribución efectiva de los recursos públicos. Para hacerlo, el investigador deberá acudir a quienes tomaron las decisiones y realizaron las acciones, o a los registros que hubiera de ellas, para así comenzar a hilvanar la secuencia de decisiones que se tomaron efectivamente en dicha provincia en un momento dado, de las acciones realizadas y de sus consecuencias para la atención de la salud de los pobres. El resultado de este esfuerzo probablemente consistirá en un *relato* que presente dichas decisiones, acciones y resultados considerando el escenario general de los acontecimientos sociales y políticos en la provincia en cuestión.<sup>19</sup>

El primer tipo de explicación es resultado de una aproximación categórica a la realidad, es decir, de la consideración de determinadas categorías de análisis (a las que usualmente denominamos variables en las Ciencias Sociales) y de su mutua asociación o correlación. El segundo tipo de explicación es en cambio resultado de una *aproximación narrativa*, en la cual la explicación no consiste en hallar alguna asociación entre variables sino en conectar coherentemente acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y lugar dados. ¿Cuál de estas aproximaciones será adecuada para estudiar las prácticas gerenciales? Sin negar que la aproximación desde el análisis de variables aporta al estudio del campo gerencial, queremos explorar el camino del método narrativo.

### ¿Por qué un método narrativo?

Proponemos el uso del *método narrativo* porque dicho método es el que más se adecua a la naturaleza procesual de las prácticas gerenciales y en

---

<sup>19</sup>La primera respuesta del investigador (“Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y que los recursos se han concentrado en operaciones y áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres”) adquiere también la forma de un relato. Pero a diferencia del relato que resulta de la aproximación narrativa, se trata de un relato bastante pobre en el cual no aparecen acontecimientos y actores reales, sino simplemente categorías analíticas (variables) de tal forma que pareciera que son las variables mismas las que interactúan entre sí. Al respecto ver Abbott (1992).

consecuencia, sirve a nuestro propósito central: comprender el desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social. En la sección I definimos dichas prácticas como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.” A partir de tal definición consideramos a tales prácticas como procesos, es decir, como una secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dado (Pettigrew 1997, 338).

En comparación a la aproximación centrada en variables, el método narrativo muestra notables ventajas para estudiar los procesos.<sup>20</sup> Para comprender tales ventajas consideremos la distinción que Abbott (2001) establece entre una metodología analítica centrada en variables y una metodología narrativa. La tabla 2 muestra las diferencias sustantivas entre ambos enfoques. De la revisión de la tabla resulta claro que el método narrativo es más sensible hacia los elementos constitutivos de un proceso, a saber, la secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y contexto dado. El método centrado en variables no puede ofrecer una reconstrucción holística de secuencias singulares de acciones porque: a) su manera de explicar la realidad considera relaciones entre categorías analíticas (variables) referidas a dimensiones específicas de la realidad y no encadenamientos de acciones y b) porque abstrae el contexto natural en que dichas dimensiones tienen lugar. Mientras que su capacidad explicativa reside justamente en aislar las variables de los contextos singulares y buscar relaciones universales entre ellas, el método narrativo explica el flujo de acciones recurriendo al contexto singular en el cual ellas ocurrieron.<sup>21</sup> Evidentemente, el método centrado en variables tiene grandes ventajas en cuanto a las posibilidades de generalizar sobre muchas unidades de estudio. Sin embargo, como veremos más adelante, el método narrativo ofrece también algunas posibilidades de generalización, aunque no tan poderosas como las que ofrece el otro método.

---

<sup>20</sup>Abbott (2001, 183) señala que el método narrativo ha cobrado cada vez mayor fuerza en el análisis sociológico en la medida en que este se ha ido centrando en el estudio de la realidad social como proceso.

<sup>21</sup>No quiere decir esto que el método analítico centrado en variables no pueda aportar al estudio de los procesos sociales. Así, es posible seguir y estudiar la trayectoria de procesos de largo plazo mediante el seguimiento transversal de determinadas variables relativas a dichos procesos, como por ejemplo, hacen Baumgartner y Jones (1993) con los procesos de establecimiento de agenda en las políticas públicas norteamericanas. Pero, lo que dicho método no puede hacer es reconstruir globalmente el encadenamiento de acciones que explica el desarrollo que tuvieron procesos singulares de establecimiento de agenda.

**Tabla 2**  
**Diferencias entre el método centrado en variables y el método narrativo** <sup>22</sup>

	Método analítico centrado en variables	Método narrativo
<b>Foco de estudio</b>	Variables (categorías analíticas observables independientemente en las unidades de estudio)	Eventos (conjunto de acciones encadenadas coherentemente en función a su significado al interior de una experiencia global)
<b>Procedimiento para explicar</b>	Asociación de variables en función a la relación causa-efecto (correlación entre variables independientes y dependientes) Se busca explicar relaciones de aplicación universal a la población bajo estudio)	Encadenamiento narrativo de los eventos (acciones) de manera que constituyan un proceso con sentido  Se busca explicar conexiones particulares entre eventos singulares
<b>Consideración del contexto</b>	El proceso de explicación abstrae los contextos particulares de las unidades de estudio, pues sólo considera las variables bajo estudio.	El proceso de explicación considera el contexto, pues sólo así es posible reconstruir el sentido global de las acciones al interior de una experiencia situada en tiempo y lugar.

El método narrativo consiste entonces en una aproximación procesual y centrada en la acción a la realidad social, que organiza el flujo de ocurrencias en función al sentido global del proceso bajo estudio (Abbott, 2001: 185). El producto del esfuerzo narrativo es el *relato*. El relato es una forma de representar una experiencia, que conecta los acontecimientos que la conforman en función al efecto que tienen sobre la experiencia global. En otras palabras, un relato organiza en una *secuencia coherente* los acontecimientos que forman parte de un proceso, en función a su contribución al desarrollo global del mismo (Polkinghorne, 1988: 18). El relato es claramente distinto a una cronología, en la cual las acciones y ocurrencias se organizan atendiendo exclusivamente a su posición dentro de la línea del tiempo. Es también distinto al reporte, que ofrece una visión estática de acontecimientos específicos sin incluirlos dentro de un todo coherente.

Un importante punto de convergencia entre el método narrativo y el método de estudio de casos consiste en que ambos buscan reconstruir global u holísticamente una experiencia, considerándola como un todo (Ragin, 1987; Yin, 1994: 13). Como señalamos en la sección I, el estudio de casos es una

<sup>22</sup>Basado en Abbott (2001) y Polkinghorne (1988).

estrategia de investigación adecuada para analizar las prácticas gerenciales justamente por su capacidad para generar una reconstrucción holística de los procesos.

Al proponer el método narrativo para el estudio de las prácticas de gerencia social, invitamos al lector a *elaborar un relato* sobre la experiencia que le interesa estudiar. Creemos - como veremos en las páginas que siguen - que mediante el esfuerzo narrativo el investigador será capaz de generar, organizar y analizar *evidencia empírica* sobre las prácticas gerenciales, explicando su desarrollo y funcionamiento.

### Los elementos básicos del relato: los eventos y la trama

Volvamos brevemente al ejemplo del sistema de salud provincial que propusimos al inicio de esta sección. El investigador interesado en elaborar un relato sobre el proceso en cuestión se encuentra frente a gran cantidad de decisiones y acciones, cuyo resultado final fue la exclusión de los más pobres del acceso a los servicios. Si el investigador intentara establecer conexiones entre la gran cantidad de acontecimientos que tiene frente a sí para organizar su relato, probablemente no llegaría a nada valioso y abandonaría la tarea. Es necesario, por lo tanto, organizar los acontecimientos singulares de manera que puedan establecerse relaciones entre unidades mayores. Llamemos eventos a dichas unidades, compuestas por acontecimientos ó acciones singulares que contribuyen a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio. Así - siguiendo con nuestro ejemplo - el investigador puede identificar dentro del flujo de acontecimientos un punto en el cual los responsables del sistema de salud llegaron a consensuar con las autoridades políticas de la provincia una dotación de recursos financieros mayor a la del año anterior. Todas las acciones o acontecimientos que de alguna manera se vinculan a dicha decisión (como por ejemplo, las rondas de negociación o la realización de una manifestación para presionar a las autoridades políticas) se reúnen así en este evento. El relato deberá sin embargo, considerar otros eventos, relativos por ejemplo, a la renovación de los directores de los centros de salud en las zonas más pobres o al establecimiento de nuevos procedimientos de atención para los ciudadanos pobres. El investigador requiere organizar todos estos eventos, tratando de que la historia que relata tenga una *secuencia coherente* y logre dar cuenta de lo que finalmente ocurrió (el escaso acceso de los pobres a los servicios). Esta secuencia de organización de los eventos constituye la *trama* del relato, que viene a ser así el hilo conductor que da sentido a los acontecimientos. Volviendo a nuestro ejemplo, el investigador deberá organizar lo ocurrido con el sistema de salud provincial mediante una secuencia o trama que muestre cómo los acontecimientos condujeron a que los esfuerzos de los responsables del sistema de salud no pudieran elevar el acceso de los pobres a los servicios.

Los *eventos* y la *trama* son los instrumentos fundamentales con los que podemos elaborar un relato. Como se indica en la tabla 2, un evento es un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función a su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad. Podemos estructurar un evento a partir de dos puntos de referencia: el resultado o *estado final* al cual conducen los acontecimientos considerados (como el aumento del presupuesto del sector salud en el ejemplo del párrafo anterior) o la trayectoria que siguen dichos acontecimientos (si en lugar de organizar los acontecimientos en función a la decisión de aumentar el presupuesto se consideran acontecimientos diversos desde el punto de vista de un aumento en la tensión entre los responsables del sistema de salud y las autoridades políticas, tendremos entonces un evento definido en función a una trayectoria: el escalamiento del conflicto). Es claro que los eventos no son realidades objetivas que el investigador registra. Se trata de construcciones conceptuales mediante las cuales el investigador organiza el flujo de acontecimientos según las inquietudes investigativas que le guían. En nuestro ejemplo, el investigador podrá optar entre organizar los acontecimientos en función a un evento denominado "aumentando los recursos del sistema de salud" o en función a otro que podríamos denominar "escalamiento del conflicto entre autoridades y funcionarios." ¿De qué depende esta decisión? Pues del sentido que el investigador conceda a los acontecimientos dentro del relato global (así si el relato de nuestro ejemplo fuera a concentrarse en explicar cómo el conflicto exacerbado bloqueó la oportunidad para una mejor atención de los pobres, la segunda opción podría ser la mejor). La comprensión que el investigador tenga de la trama general del relato le sirve de guía para establecer los eventos necesarios y las relaciones entre ellos.

¿Cómo opera el proceso de elaboración de un relato? Vinculando diversos *eventos* a lo largo de una dimensión temporal e identificando el efecto que unos tienen sobre otros. *La trama es el medio a través del cual los eventos específicos adquieren coherencia dentro del conjunto total de acontecimientos, al encadenarse unos con otros para mostrar el desarrollo del proceso bajo estudio. En otras palabras, la trama es el tema organizador del relato, que identifica el significado y rol que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo.* La trama convierte una crónica o un listado de acontecimientos en un relato, al destacar y reconocer la contribución que ciertos eventos hacen al desarrollo y resultado del proceso. Sin el significado que otorga la trama, los eventos aparecen discontinuos y separados entre sí (Polkinghorne, 1988: 18).

La trama -al igual que el evento- es una construcción conceptual que elabora el investigador a partir de sus inquietudes y el marco teórico que utilice. El proceso de elaboración de la trama es similar al de las hipótesis: el investigador propone una conjetura que es contrastada con los eventos, observando si logra o no dar cuenta de ellos. Se produce así una interacción

entre las conjeturas del investigador y la evidencia relativa a los eventos, mediante la cual la trama es refinada constantemente hasta lograr dar cuenta de los hechos bajo estudio. Una apropiada organización de los eventos en el relato *emerge* sólo luego de varias idas y venidas entre los eventos y la trama, a lo largo de las cuales el investigador busca el ajuste mutuo de ambos elementos (Polkinghorne, 1988: 19). No se trata de imponer una trama previamente establecida a los acontecimientos. Por el contrario, éste es un proceso dialéctico entre los eventos y el tema organizador del relato, que es el que revela su significado y les permite formar parte de un solo relato.<sup>23</sup>

A estas alturas se preguntará el lector si es posible explicar el desarrollo y funcionamiento de los procesos gerenciales acudiendo al tipo de esfuerzo narrativo que proponemos. Si lo que el lector espera es una explicación al estilo del enfoque de variables (estableciendo asociaciones universales entre categorías analíticas) la respuesta es negativa. El método narrativo se propone explicar los procesos de una manera distinta. Como se indica en la tabla 2, el método narrativo explica mediante el establecimiento de encadenamientos significativos entre los eventos, reconstruyendo así el sentido global de la experiencia bajo estudio. Mediante este procedimiento no se establecen asociaciones universales entre variables abstractas, sino conexiones significativas entre eventos singulares (Polkinghorne, 1988: 21; Abbott 2001: 143 y 190).<sup>24</sup> Volviendo al ejemplo del sistema de salud provincial, si el relato del investigador pretende explicar por qué los pobres no lograron mayor acceso a los servicios de salud en dicha provincia y momento en particular, deberá establecer vínculos entre las decisiones de los políticos y los funcionarios (aumentar los recursos), las acciones que se establecieron (cambiar a los directivos y reelaborar los procedimientos operativos) y la reacción que los pobres tuvieron ante ellas (no se sintieron convocados a los servicios). Es claro que una explicación típica del enfoque de variables (al estilo "Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y que los recursos se han concentrado en operaciones y áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres" ) no es capaz de dar cuenta de estos vínculos.

*La explicación narrativa* consiste entonces en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera tal que sea empíricamente evidente cómo unos tuvieron efecto sobre otros (de manera análoga a como en el

---

<sup>23</sup>Es importante tener en cuenta que un mismo conjunto de acontecimientos puede ser narrado considerando distintas tramas o, en otras palabras, distintas tramas pueden dar cuenta de una misma experiencia. La opción por una u otra trama responde a cuál es más capaz de dar cuenta del proceso bajo estudio, pero también a las inquietudes teóricas que guíen la investigación.

<sup>24</sup>Abbott considera que este procedimiento es análogo al del establecimiento de relaciones causa-efecto en el enfoque de variables (2001, 190).

enfoque de variables se establecen relaciones causa- efecto). La consistencia y coherencia interna del relato (es decir, la posibilidad de “seguirlo”) es para Abbott la manifestación de que estamos frente a una representación plausible de la experiencia bajo estudio (2001: 147). Es evidente el importante rol que la *trama* tiene en brindar coherencia y consistencia al relato y por lo tanto, en el proceso de explicación narrativa. Sin una trama bien desarrollada el investigador no puede establecer vínculos significativos entre los eventos, quedando éstos inconexos y dispersos. En esta situación el resultado es una crónica o un reporte, más no un relato ni mucho menos una explicación narrativa. Veamos a continuación una herramienta cuyo uso ayuda al investigador a establecer y refinar constantemente la formulación de los eventos y de la trama del relato, permitiéndole así arribar a explicaciones narrativas sobre el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales.

### Una herramienta sencilla: la estructura narrativa

Puede que la tarea de elaborar un relato parezca relativamente sencilla. La experiencia nos muestra, sin embargo, que no es fácil narrar una experiencia de gerencia social con la pretensión de explicar el proceso que ella sigue. El flujo de acontecimientos a considerar suele ser enorme y dinámico, lo que usualmente conduce a que el investigador se pierda en una maraña de acontecimientos, fechas y actores. Es fácil también perder de vista qué es lo que se quiere explicar, generándose gran confusión respecto a cuáles acontecimientos son realmente relevantes para la investigación y cuáles no. Es frecuente también que los relatos terminen concentrándose más en el contexto social o político de los procesos gerenciales que en el proceso gerencial mismo.

La *estructura narrativa* es un instrumento sencillo, que de manera análoga a un andamio, permite al investigador recorrer el conjunto de la experiencia bajo estudio al mismo tiempo que concentrarse en elementos específicos de la misma. Esta herramienta permite al investigador abordar de manera sistemática e iterativa tres tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio, b) establecer relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato y c) generar preguntas de investigación relevantes.

En relación con la primera tarea, ésta consiste básicamente en descomponer la complejidad de la experiencia bajo estudio, organizando el flujo dinámico de acontecimientos que la componen en *eventos* de distinto tipo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Abbott señala que el método narrativo parte de la complejidad de la experiencia para descomponerla mediante un proceso de simplificación, mientras que el método centrado en variables procede de manera contraria (2001, 141).

Un primer paso es identificar aquellos eventos que están directamente referidos al proceso o práctica gerencial bajo estudio. Llamemos a este conjunto de eventos el *episodio* bajo estudio (ver gráfico 1). El episodio está así compuesto por un conjunto de eventos cuyo desarrollo y encadenamiento es justamente lo que el investigador quiere explicar. Hemos señalado anteriormente, sin embargo, que para explicar un proceso es necesario recurrir al contexto en el cual éste tuvo lugar. No nos interesa explicar el contexto sino el episodio, pero para hacerlo tenemos que considerar al primero.

Un segundo paso consiste entonces en identificar aquellos eventos que no siendo parte del episodio tuvieron una influencia significativa en él o se vieron influidos por éste. Denominamos *eventos anteriores* (EA) a aquellos eventos que habiendo ocurrido antes que el episodio ejercieron influencia significativa sobre éste. Los *eventos contemporáneos* (EC) son aquellos que también ejercieron influencia sobre el episodio, pero que temporalmente ocurrieron de manera paralela a éste. Denominamos *eventos relacionados* (ER) a aquellos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que éste. Finalmente, los *eventos posteriores* (EP) son aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron después que éste tuvo lugar.

El gráfico 1 muestra los distintos tipos de eventos que proponemos formular, ordenados en una línea de tiempo. Las flechas indican el sentido de la influencia entre ellos.<sup>26</sup>

Gráfico 1  
Estructura Narrativa



<sup>26</sup>Abbott indica que la tarea de delimitación de la temática bajo estudio enfrenta la particular dificultad de trazar límites dentro del complejo flujo de acontecimientos (2001, 141). Al respecto, creemos que la estructura narrativa es una herramienta que facilita dicha tarea.

Para ilustrar el proceso de elaboración de la estructura narrativa, pasemos revista a la manera como se construyó dicho esquema en el estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador (ver Caja 2). Un primer aspecto a considerar es la manera como se ha *delimitado* el episodio a estudiar, conformado por cinco eventos: E1 a E5. Al respecto, por ejemplo, los autores decidieron no incluir el proceso de desarrollo y aprobación del Plan Integral de Desarrollo (PID) de Villa El Salvador como parte del episodio, siendo así que E1 se refiere exclusivamente a la adopción del presupuesto participativo como un instrumento para la implementación de dicho plan. El proceso de discusión y aprobación del mencionado plan aparece entonces como un evento previo (EA2). Los autores podrían haber decidido lo contrario, e incluir la discusión del plan dentro del episodio. Consideraron, sin embargo, que si bien la discusión del plan era un elemento a tener en cuenta, no era objetivo del estudio explicar cómo se desarrolló dicho plan. En consecuencia, mientras que el relato debe explicar por qué y cómo se produjo E1 (dado que forma parte del episodio) no le compete explicar EA2. Como veremos más adelante, lo que sí interesa al relato es mostrar los vínculos entre EA2 y E1 (es decir, como influye la discusión y aprobación del plan en la decisión de adoptar el presupuesto participativo). Mediante un proceso similar los autores decidieron por ejemplo, no incluir EC1 dentro del episodio. Siendo que el desarrollo de tales Comités es un evento importante, dado que es al interior de ellos que se identificaban y priorizaban las obras a realizar como parte del presupuesto participativo, los autores consideraron que no era objetivo del estudio explicar cómo se desarrollaron tales instancias, concentrándose más bien en cómo funcionó el proceso de identificación de obras prioritarias (al cual se refiere E2). De igual manera, ER1 no fue considerado parte del episodio pese a ocurrir de manera paralela a éste, ya que se consideró que no era un evento significativo en sí mismo para explicar el desarrollo y funcionamiento del presupuesto participativo. Mediante este proceso de delimitación, los autores logran construir el episodio central bajo estudio, que de esta manera tiene un momento claro de inicio (diciembre de 1999, cuando ocurre E1) y de fin (febrero del 2002, cuando concluye E5). Observe el lector que todas estas decisiones son discutibles y dependen del interés investigativo de los autores. Lo importante es que hayan sido tomadas con rigurosidad y coherencia, de manera que el investigador pueda dar cuenta ante sus pares y lectores de la manera como delimitó la experiencia bajo estudio.

Un segundo aspecto a considerar es cómo fueron formulados los eventos. Todos los eventos del episodio fueron formulados a partir de los resultados o estados finales a que los acontecimientos considerados condujeron, y no así por la trayectoria de los mismos. Así E1 reúne un conjunto de acontecimientos que condujeron a que la Municipalidad de Villa El Salvador decidiera formalmente adoptar el presupuesto participativo como metodología de gestión presupuestal. De igual manera E2 reúne un conjunto de aconteci-

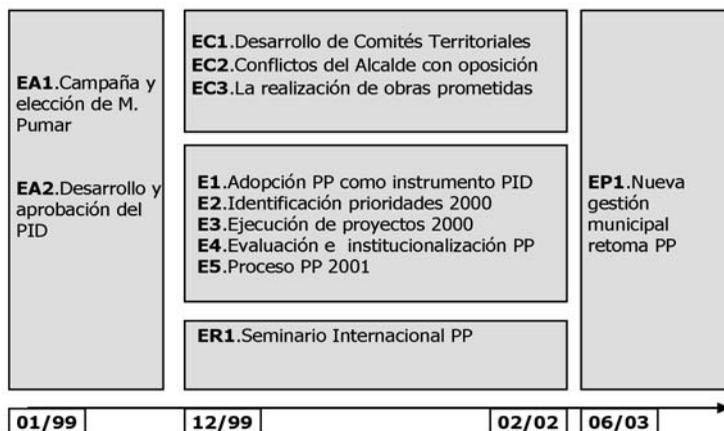
mientos (una sucesión de reuniones de pobladores, el desarrollo de una metodología de priorización por parte de las ONGs, la acción de los ingenieros de la municipalidad, etc.) que condujeron a que se priorizaran unas obras y no otras. La experiencia muestra que a veces es más fácil formular eventos atendiendo a los estados finales que a la trayectoria de los acontecimientos.

En tercer lugar, consideremos la estructura interna de cada evento. La Caja 3 muestra cómo los eventos del episodio al que hacemos referencia fueron a su vez descompuestos en sub eventos, que agrupan de manera más fina los acontecimientos u ocurrencias que componen el evento. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el objetivo de la estructura narrativa no es mostrar acontecimientos singulares en detalle, sino unidades de estudio mayores, como son los eventos y sub eventos. Descomponer en exceso cada evento puede a la larga ser tan dañino como una agregación exagerada de los acontecimientos en unos poco macro eventos.

### Caja 2

#### La estructura narrativa del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador

“Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un proceso, la forma narrativa fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia (Abbot 2001). Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2002) se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos eventos que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente al desarrollo y operación de la práctica del presupuesto participativo se consideraron como eventos del episodio central. La narración del episodio requería sin embargo, recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo, pero que constituían el contexto en el cuál éste tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como eventos anteriores (EA). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como *eventos contemporáneos* (EC). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados eventos relacionados (ER), mientras que los que ocurrieron después del episodio, *eventos posteriores* (EP). El siguiente gráfico muestra la estructura narrativa utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto, guió tanto el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia:



(Cortázar y Lecaros, 2004)

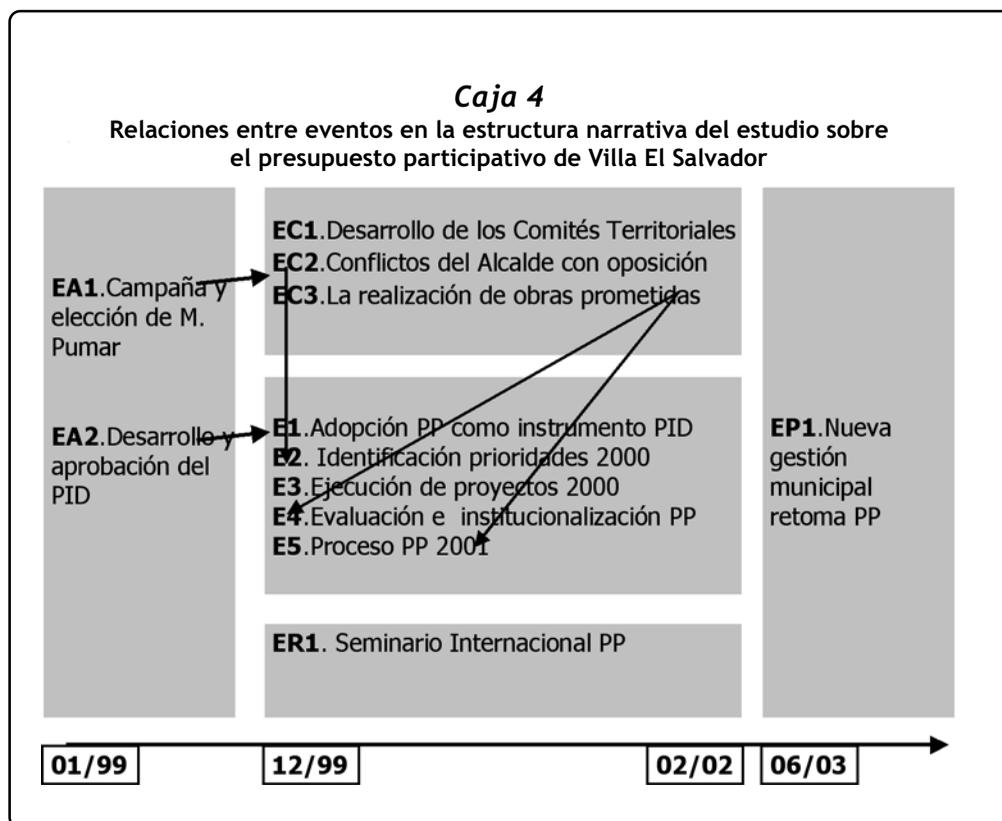
Un segundo aspecto a considerar es cómo fueron formulados los eventos. Todos los eventos del episodio fueron formulados a partir de los resultados o a que los acontecimientos considerados condujeron, y no así por la trayectoria de los mismos. Así El reúne un conjunto de acontecimientos que condujeron a que la Municipalidad de Villa El Salvador decidiera formalmente adoptar el presupuesto participativo como.

### **Caja 3**

#### ***Eventos y sub eventos del episodio del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador***

- E1: Adoptando y lanzando el PP como instrumento del PID
- E2: Identificando las prioridades para el PP 2000
  - E2-1: Diseñando la metodología del PP
  - E2-2: Realizando los Talleres Territoriales
  - E2-3: Obteniendo el préstamo del Banco de la Nación
- E3: Ejecutando las obras del PP 2000
  - E3-1: Elaborando los expedientes técnicos de los proyectos
  - E3-2: Adquiriendo y distribuyendo los materiales
  - E3-3: Realizando las obras en los territorios
  - E3-4: Rindiendo cuentas en los territorios
- E4: Institucionalizando el PP
  - E4-1: Evaluación de medio término
  - E4-3: Redefiniendo el Comité Técnico (III Cónclave Distrital)
  - E4-4: Elaborando y aprobando las Ordenanzas 30 y 31 MVES
- E5: El devenir del PP 2001
  - E5-1: Realizando los Talleres Territoriales
  - E5-2: Ejecutando lentamente las obras (o no ejecutándolas)
  - E5-3: Reaccionando adversamente al PP

Una segunda tarea que el investigador puede realizar con la ayuda de la *estructura narrativa* consiste en *identificar relaciones entre los eventos* (e incluso, entre los sub eventos al interior de un evento). Como se señaló en el apartado anterior, establecer cómo los diferentes eventos tuvieron efecto los unos sobre los otros es un paso fundamental en la tarea de explicación narrativa. Dado que es posible establecer una cantidad enorme de vinculaciones entre los eventos considerados, el investigador deberá priorizar aquellas relaciones que le parezcan más significativas para explicar el proceso. ¿Qué guía puede utilizar para seleccionar cuáles relaciones entre los eventos son las más relevantes? Pues la noción que tenga de hilo conductor del proceso, es decir, la *trama* del relato. Las cajas 4 y 5 respectivamente muestran las relaciones entre eventos que fueron destacadas por los autores del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador y la trama temática del mismo.



Los autores consideraron que para explicar E1 era necesario establecer un vínculo "hacia atrás" con EA2. Por otra parte, explicar E2 suponía establecer empíricamente un vínculo con EC2 (los conflictos por el control del poder en el territorio distrital estuvieron en todo momento tras la primera ronda de priorización de obras en el 2000, expresándose en los problemas de representatividad que manifestaron dirigentes de distintas organizaciones de base). Para explicar por ejemplo, por qué el proceso del presupuesto participativo 2001 fue tan lento y accidentado y se llegó a poner en cuestión su viabilidad (E5), los autores recurren a un vínculo con EC3 (la realización de grandes obras como el Estadio Municipal, que eran importantes para los proyectos de reelección del alcalde, compitieron por los recursos y el esfuerzo necesario para ejecutar las obras del presupuesto participativo 2001). Es la trama del relato la que permite a los autores identificar estas relaciones como *significativas*. Así, en el estudio en cuestión, las relaciones que muestra la caja 4 son *significativas* dado que sin ellas no es posible comprender cómo el presupuesto participativo fue adoptado contando con apoyo político

y recursos para terminar luego puesto en tela de juicio por pobladores, políticos y ONGs.<sup>27</sup>

### **Caja 5**

#### ***La trama del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador***

“La puesta en marcha del presupuesto participativo de Villa El Salvador tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000. El Alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron esta iniciativa y le asignaron recursos financieros bajo el abrigo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito, aprobado a fines de 1999. Contando con el apoyo de un grupo de ONGs expertas en temas de participación ciudadana, se diseñó una metodología básica para el proceso. Según dicha metodología los vecinos debían organizarse para participar en talleres donde se debatiría y priorizaría las obras a ejecutar en un determinado espacio local. Luego, la administración municipal debería ejecutar las obras contando con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente cuentas de lo realizado. Durante el año 2000 la participación de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones sobre las obras fue creciente, pero se enfrentaron serias dificultades para la ejecución de las obras, originadas fundamentalmente en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizar el proceso, que hasta entonces había funcionado de manera relativamente informal. Así a lo largo del año 2001 se elaboró, debatió y aprobó una Ordenanza Municipal que reglamentaba la participación vecinal en la toma de decisiones sobre las obras a realizar. La atención puesta en la discusión de la Ordenanza, sumado al hecho de que las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras para el año 2001. Esto melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, erosionando de tal manera la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.”

(Cortázar y Lecaros 2003)

El lector se preguntará si desde un inicio los autores del estudio mencionado tuvieron tan clara la estructura narrativa y trama del estudio. La respuesta es claramente no. La estructura narrativa mostrada en las páginas anteriores fue fruto de un largo proceso de refinamiento en el cual, como hemos señalado anteriormente, la trama fue constantemente contrastada con los eventos tratando de lograr un ajuste mutuo. A lo largo de este proceso muchos eventos cambiaron de forma o pasaron de ser parte del episodio a

<sup>27</sup>La relación entre EC3 y E5 tiene así gran poder explicativo para los autores, pues permite dar cuenta de la secuencia de acontecimientos manifestada en la trama (caja 5). Es interesante anotar que como fruto del trabajo de investigación, los autores hallaron otro tipo de acontecimientos que son también centrales para explicar por qué se debilitó la práctica del presupuesto participativo. Éstos ocurrían al interior de la Municipalidad y estaban relacionados a las resistencias al cambio en los procedimientos operativos de la municipalidad y a los problemas de coordinación entre áreas. Éstos acontecimientos no estuvieron sin embargo, considerados en la estructura narrativa que guió el caso, simplemente porque los autores no tenían conciencia de la ocurrencia de tales acontecimientos. El proceso de investigación es así un proceso abierto, que permite moldear el relato en función a las exigencias de la realidad de los eventos.

ser un elemento del contexto. La trama pasó por muchas versiones antes de emerger en su estado actual. Por otra parte, el trabajo de campo permitió identificar acontecimientos hasta entonces desconocidos para los autores, obligándolos a reformular la estructura narrativa y dar cabida en la secuencia de la trama a nuevos eventos y relaciones.

Recomendamos que la elaboración de la estructura narrativa sea uno de los primeros pasos que realice el investigador interesado en estudiar las prácticas de gerencia social utilizando el método narrativo. Es necesario tener alguna formulación de la estructura narrativa y la trama del caso - por más iniciales que éstas sean - antes de iniciar el trabajo de campo, debido a que ambos elementos son indispensables para diseñarlo. Dado que los eventos, las relaciones entre ellos y la trama tienen todos un carácter *hipotético*, son perfectamente ajustables a la información que se vaya generando mediante un trabajo de campo. Pero, como es evidente, para poder elaborar la estructura narrativa inicial que guíe dicho trabajo, el investigador debe tener algún conocimiento general de la experiencia bajo estudio.

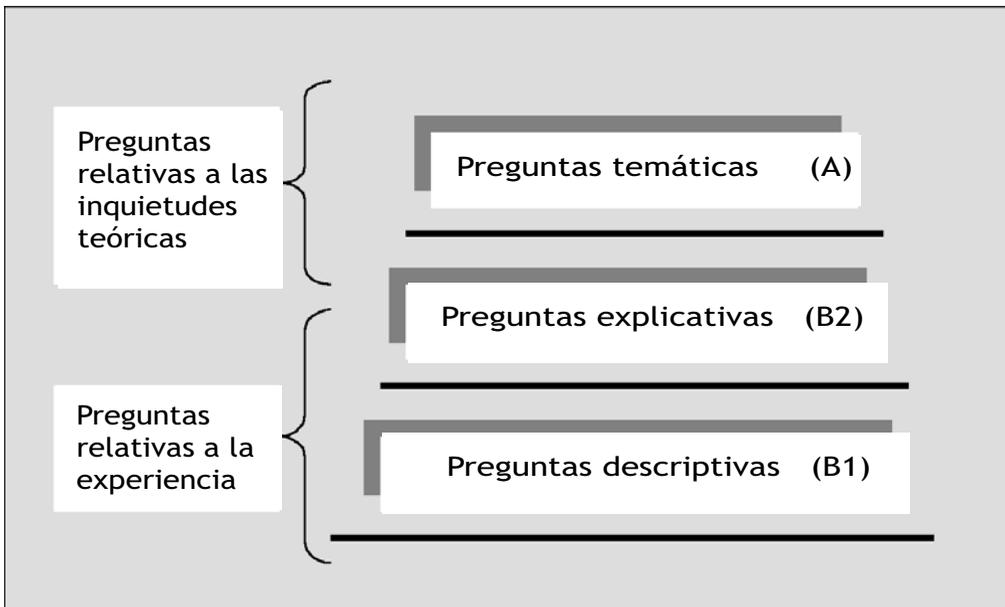
### **Generando buenas preguntas de investigación**

La *estructura narrativa* tiene tanto una función clasificatoria (agrupar los acontecimientos en eventos diferenciados) como dinámica (pues permite observar flujos de relaciones entre los eventos reflejando así el carácter procesual de la experiencia bajo estudio). Una tercera función - que mencionamos al inicio del apartado anterior - consiste en ayudar al investigador a formular *buenas preguntas* de investigación.

Como hemos señalado en la sección I, nuestro interés es desarrollar estudios de caso *instrumentales*, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión y que contribuye a desarrollar un campo de conocimiento, en nuestro caso, el campo de la gerencia social. Si éste es el propósito, un primer tipo de preguntas (que de manera convencional denominaremos Tipo A) deben referirse no a la experiencia singular que se desea estudiar, sino al tema teórico que se desea abordar a *través* del estudio de dicha experiencia (ver gráfico 2). Así por ejemplo, en el caso del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador la pregunta teórica a la cual se busca aportar es: "¿Cuáles son las condiciones de viabilidad de aquellos sistemas de participación ciudadana que requieren de una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos?" (Cortázar y Lecaros, 2003). Como se puede observar recurriendo a la Caja 1 (en la sección I de este texto) dicha pregunta está directamente referida a la temática teórica que preocupaba a los autores y que los motivó a estudiar la experiencia en cuestión.

Si el tema teórico y la pregunta o preguntas relativas a él trascienden la experiencia singular bajo estudio, es entonces posible abordar dicha pregunta a partir del *estudio comparativo* de varias experiencias singulares. Mediante la comparación sistemática de varias experiencias que muestren el desarrollo o funcionamiento de un determinado *tipo* de práctica gerencial es posible entonces desarrollar lo que Ragin (1987) *denomina generalizaciones históricas limitadas*. Estas generalizaciones, siendo más limitadas en su alcance que las que es posible generar mediante los estudios centrados en variables, nos permiten sin embargo, arribar a argumentos generales aplicables a un tipo específico de práctica gerencial. Así, por ejemplo, la pregunta que se proponen los autores del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador puede también ser abordada a partir del estudio de la práctica de presupuesto participativo en otros contextos o - de manera más general - a partir del estudio de la puesta en uso de otras prácticas de participación ciudadana. Así, sería posible generar argumentos aplicables de manera general a las prácticas participativas en la gestión local. Sobre las posibilidades de generalizar limitadamente sobre el desarrollo y funcionamiento de tipos de prácticas gerenciales hablaremos con mayor detalle en la sección III.

Gráfico 2  
Tipos de pregunta de investigación



Un segundo tipo de preguntas de investigación (que denominaremos Tipo B) debe referirse a la experiencia misma bajo estudio. Algunas de estas preguntas tendrán un carácter más bien descriptivo, inquiriendo sobre *qué* eventos o sub eventos sucedieron, *quiénes* los impulsaron y *cómo* se desarrollaron. Otras preguntas tendrán un carácter más bien explicativo, inquiriendo *por qué* ocurrieron los eventos de la manera como lo hicieron.<sup>28</sup> Denominaremos B1 a las primeras y B2 a las segundas. Al momento de elaborar el relato, las *preguntas descriptivas* (B1) pueden contestarse directamente mediante el relato mismo, en la medida en que se narre qué sucedió, quienes intervinieron, etc. Las *preguntas explicativas* (B2) en cambio, requieren que el autor intervenga de manera más directa en el relato, realizando un comentario directo que sale del hilo narrativo pero que permite al lector hallar una respuesta a la pregunta planteada. No siempre las preguntas del tipo ¿por qué? Caben dentro de la categoría de preguntas explicativas que estamos presentando, pues puede tratarse de preguntas sencillas y que para contestarlas baste con seguir la línea del relato. El mejor criterio para identificar las preguntas que denominamos explicativas es por tanto el hecho de que requieran o no un comentario directo para ser absueltas.

Es importante no perder de vista que las preguntas sobre la experiencia bajo estudio sirven no sólo para explicar qué sucedió en ella (siguiendo este camino el estudio sería intrínseco más no instrumental). Deben servir también para abordar indirectamente las preguntas teóricas relativas al tema de investigación (preguntas tipo A). La adecuada articulación entre estos dos tipos de preguntas es fundamental para lograr un estudio de caso instrumental, pues como sugiere el gráfico 2, las preguntas B sirven de sostén a las preguntas A.

La estructura narrativa permite al investigador generar de manera sistemática preguntas sobre la experiencia (preguntas B). Las preguntas descriptivas (B1) son las que de manera más rápida e inmediata suelen venir a la mente del investigador, pues surgen de la necesidad de contar con información que permita relatar la experiencia. Las preguntas tipo B están muy fuertemente asociadas a los eventos de la estructura narrativa y a las relaciones entre ellos. Así por ejemplo - volviendo a la estructura narrativa del estudio sobre Villa El Salvador presentada en la Caja 4 - la pregunta ¿Qué problemas enfrentó la elaboración de los expedientes técnicos? requiere analizar en detalle el evento E2. La pregunta “¿por qué fue lenta la implementación del PP 2001?” requiere comprender no sólo E5 sino el efecto que EC3 tuvo sobre él. Las preguntas explicativas (B2) están usualmente vincula-

---

<sup>28</sup>Las preguntas explicativas, si bien se centran sobre los acontecimientos de la experiencia bajo estudio, implican también cierta relación con las inquietudes teóricas del investigador. Por ello, en el gráfico 2 se sitúan a medio camino entre las claramente descriptivas y las temáticas.

das a relaciones entre varios de los eventos de la estructura narrativa, pues como hemos señalado, ya la explicación narrativa procede justamente estableciendo encadenamientos entre los eventos estudiados. Así por ejemplo, para responder a la pregunta “¿Existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo?” los autores del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador debieron comprender el efecto que EA1, EA2 y EC1 tuvieron sobre E1 y E2 principalmente. La caja 6 muestra la pregunta A y parte de las preguntas B1 y B2 del estudio en cuestión.

Resumiendo, el proceso de identificación de eventos y relaciones entre ellos - es decir, la construcción de la *estructura narrativa* - es un proceso que permite al investigador elaborar preguntas relevantes sobre la experiencia. Estas preguntas deben estar adecuadamente articuladas a las preguntas sobre el tema teórico que moviliza al investigador. Con una buena estructura narrativa y preguntas relevantes en la mano, el investigador puede ya comenzar a diseñar el trabajo de campo necesario para generar información que le permita elaborar un relato rico sobre la experiencia bajo estudio.

### Caja 6

#### ***Las preguntas del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador***

- A1 ¿Cuáles son las condiciones de viabilidad de aquellos sistemas de participación ciudadana que requieren de una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos?
- B1.1 ¿Por qué se adoptó el PP como instrumento para operativizar el nuevo PID? ¿Por qué se lanza el PP en el II Cónclave Distrital?
- B1.2 ¿Por qué se crea el Comité Técnico en 1999? ¿Por qué se incluyen ONGs nuevas en VES?
- B1.3 ¿Por qué se decide destinar sólo el 30% de los fondos de inversión provenientes del FONCOMUN? ¿Por qué se mantiene el mayor porcentaje de fondos fuera del PP?
- B1.4 ¿Por qué se pidió un préstamo al BN en lugar de utilizar transferencias del FONCOMUN?
- B1.5 ¿Cómo se negociaron los criterios de asignación presupuestal en cada sector?
- B1.6 ¿Qué rol tuvieron los diferentes dirigentes vecinales?
- B1.7 ¿Quiénes participaron más activamente en el PP?
- B1.8 ¿Cuál fue el rol de los regidores electos?
- B1.9 ¿Cuánto apoyo recibió el PP por parte del Alcalde y su entorno político?
- B1.10 ¿Qué problemas enfrentó la elaboración de los expedientes técnicos?
- B1.11 ¿Qué problemas surgieron al momento de la adquisición y distribución de materiales?
- B1.12 ¿Los territorios vieron sus expectativas satisfechas mediante las obras?
- B1.13 ¿Por qué se hicieron necesarias las Ordenanzas 30 y 31? ¿Por qué se dedicó tanto tiempo a su discusión?
- B1.14 ¿Por qué las grandes obras no fueron incluidas en el PP?
- B1.15 ¿Por qué fue lenta la implementación del PP 2001?
- B1.15 ¿Por qué se decidió seguir adelante con el PP 2001 aún con el retraso existente?
- B1.16 ¿Por qué las ONGs del CT derivaron en una actitud crítica al Alcalde y al PP 2001?
- B2.1 ¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de un mecanismo participativo que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?
- B2.2 ¿Existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo?
- B2.3 ¿El método de acción elegido y los mecanismos utilizados permitieron sacar partido de dichas oportunidades?
- B2.4 ¿La municipalidad y las organizaciones vecinales desarrollaron suficientemente capacidades para gestionar un proceso participativo complejo y de largo aliento?

## Generando información relevante

La estructura narrativa ofrece al investigador un panorama detallado de la *evidencia* que requiere para dar cuenta de los eventos y de las relaciones entre ellos, sustentando empíricamente la explicación narrativa de la experiencia bajo estudio que la trama del relato sugiere. La generación de información es un proceso que el investigador debe planificar cuidadosamente, a fin de generar evidencia realmente *relevante* para el estudio. En el tipo de estudio que proponemos suele ser difícil hallar información ya existente que sea realmente relevante. Muchas veces las instituciones del sector social - o entidades académicas dedicadas a la investigación de las políticas sociales - poseen información sobre los programas y proyectos que ha implementado. Dicha información usualmente se concentra en el diseño formal del programa o en sus resultados e impacto. Esta información es sin duda útil para el investigador, pero usualmente no da cuenta de los procesos gerenciales que conforman el objeto directo del análisis de las prácticas gerenciales. En consecuencia, es altamente probable que el investigador interesado en estudiar estas prácticas deba generar la mayor parte de la información que requiera para su estudio de caso.

Considerando el tipo de experiencias que esta metodología permite analizar, consideramos que hay tres fuentes principales de información a las cuales puede acudir el investigador: la documentación existente sobre la experiencia, los archivos y los actores participantes.<sup>29</sup> En relación a la documentación, es importante considerar no sólo los documentos oficiales sobre el proceso bajo estudio (normas legales, reglamentos, documentos de proyecto, etc.). En la medida de lo posible, es importante recoger documentos que muestren cómo los eventos se fueron desarrollando (es decir, la trayectoria de los eventos) y no sólo su estado final. Así, son de mucha utilidad los borradores de discusión que se elaboraron antes de que los documentos oficiales cobraran su forma final, pues permiten reconstruir la trayectoria de los eventos y estudiar cómo arribaron a su estado final. Las agendas y minutas de reuniones y debates suelen ser también muy útiles. No es fácil acceder a este tipo de documentos, pues usualmente las instituciones no guardan copia de ellos en sus archivos. Los actores directamente involucrados, en cambio, suelen guardar copia de borradores, agendas y notas de reuniones en mayor medida, por lo que es importante solicitar copia de ellos. Los medios de comunicación pueden ser una fuente interesante de información,

---

<sup>29</sup>Otras fuentes de información mencionada por Yin están vinculadas a la observación directa, la observación participante y el estudio de artefactos físicos (Yin 1994, 80). Dado que las experiencias que pueden ser estudiadas con la metodología aquí propuesta son fundamentalmente experiencias que ocurrieron en el pasado o pasado cercano, es probable que la observación no sea un método aplicable. Por otra parte, rara vez los procesos gerenciales dejan tras sí "artefactos" (distintos a los archivos o documentos) que estudiar.

pero sólo en la medida en que el proceso bajo estudio haya tenido la visibilidad pública necesaria como para que los medios (nacionales, regionales o locales) fijen su atención en ellos. En caso contrario, no se hallará información relevante o ella estará referida a aspectos periféricos de la experiencia.

Las personas que participaron directamente en la experiencia bajo estudio son, sin lugar a dudas, la fuente privilegiada de información a la cual debe acudir el investigador. La selección de los informantes es una decisión clave, que debe ofrecer al investigador acceso a distintos puntos de vista sobre los procesos bajo estudio. Es importante tener en cuenta que las prácticas de gerencia social se desarrollan al interior de procesos de elaboración e implementación de políticas sociales, en los cuales los actores participan abogando por determinadas ideas y marginando otras en función a su visión del problema en cuestión y de sus preferencias por determinadas alternativas de solución. Los valores y posiciones ideológicas de los actores son importantes en todo esto, así como las luchas de poder a través de las cuales las políticas son acordadas y puestas en marcha. La *triangulación de informantes*, es decir, la consideración de actores que mantuvieron puntos de vista distintos durante el proceso bajo estudio, es fundamental para reconstruir el sentido global de la experiencia bajo estudio. Dicha triangulación evita que el investigador asuma un determinado punto de vista como propio al momento de elaborar el relato y explicar el proceso bajo estudio. Además, obliga al investigador a considerar evidencia contradictoria, evitando así que dé por sentado su propia perspectiva como principio organizador del relato (Bauer et al 2000). En el caso del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador, por ejemplo, los investigadores seleccionaron informantes que correspondieron a distintas posiciones dentro del proceso de toma de decisiones e implementación de las mismas. Así, se consideraron autoridades de las áreas centrales del municipio (el Alcalde, directores municipales), de las áreas descentralizadas (jefes de Agencias Municipales). Dado que no todos los actores relevantes eran funcionarios municipales, se consideró también algunos dirigentes vecinales y representantes de ONGs.

La entrevista debe ser adecuadamente planificada. Un problema usual en el tipo de investigación que proponemos consiste en obtener mucha información pero de escasa relevancia para el estudio de las prácticas gerenciales. La información generada mediante las entrevistas será relevante si ofrece evidencia sobre: a) los eventos del episodio y b) las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales. No es siempre fácil lograr información sobre estos aspectos, pues los entrevistados tienden naturalmente a concentrarse en sus propios juicios evaluativos sobre la experiencia, en la explicación de lo acontecido acudiendo al contexto en que ocurrió o en la consideración de aspectos formales del mismo (las características del diseño de un programa, por ejemplo). Buena parte de la información que el investigador requiere - relativa al desarrollo de los eventos y sus relaciones con otros

eventos - es considerada como “detalles sin importancia” por los entrevistados. El investigador que busca precipitadamente hallar relaciones causales entre los eventos del episodio y los del contexto de la experiencia, corre el riesgo de concentrarse en las explicaciones y juicios que ofrecen los entrevistados, dejando así de obtener la información detallada que requiere para elaborar su relato.

Para enfrentar estos problemas, sugerimos que el investigador prepare sus entrevistas guiándose directamente por la estructura narrativa del estudio. La guía de entrevista debe así incluir preguntas directamente orientadas a generar la información necesaria para narrar los eventos del episodio, así como sus relaciones con los eventos del contexto. Las preguntas tipo B1 son usualmente muy útiles para elaborar la guía de entrevista. No es tan recomendable, en cambio, plantear directamente al entrevistado las preguntas B2 y A, pues por su carácter explicativo y teórico conducen al informante a ofrecer su propia explicación de los acontecimientos, más que a ofrecer evidencia detallada sobre lo que ocurrió. Si bien el investigador puede y debe considerar las interpretaciones que los propios actores involucrados ofrecen, la explicación narrativa que debe ofrecer debe responder a un proceso de construcción científica y no ser un simple reflejo de las interpretaciones de algunos de los actores.<sup>30</sup> Las preguntas tipo A y B2 deben ser respondidas por el investigador mediante la elaboración de un relato y el análisis de la evidencia contenida en él. Las preguntas B1, en cambio, tiene como función primordial promover la búsqueda de evidencia, siendo por lo tanto, aptas para dar forma a la guía de entrevista. A modo de ejemplo, la caja 7 muestra parte de una de las guías de entrevistas utilizadas en el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador. Puede observarse cómo las preguntas consideradas buscan información relativa a la estructura narrativa del estudio (ver caja 2).

La entrevista no debe limitar al entrevistado de tal forma que éste simplemente ofrezca respuestas breves a un conjunto de preguntas propuestas por el investigador. El objetivo es, por el contrario, promover que el informante genere su propio relato oral sobre la experiencia bajo estudio. Por esta razón, el tipo de entrevista a realizar se puede denominar *entrevista narrativa* (Jovchelovitch y Bauer 2000). Siendo claramente ésta un tipo de entrevista semi estructurada, su particularidad radica en la importancia que tiene activar la capacidad narrativa del entrevistado. La guía de entrevista sirve así como un instrumento para incitar el relato del entrevistado, de manera que una vez que esto se logra el entrevistador debe evitar cortar el hilo del relato. Usualmente gran parte de las preguntas contenidas en la guía

---

<sup>30</sup>Son aplicables aquí las consideraciones de Giddens (1993) sobre el discurso científico social como metalenguaje que construye interpretaciones científicas sobre las interpretaciones que los actores directos tienen de la realidad social en la que viven (doble hermeneútica).

de entrevista resultan absueltas mediante el relato y sin necesidad de que el entrevistador las formule explícitamente. Aquellas que quedaran sin responder pueden ser propuestas en los momentos en que el entrevistado hace una pausa entre una historia y otra. Este tipo de entrevista genera gran cantidad de información. El investigador no debe preocuparse excesivamente por la duración de la entrevista y debe promover que el entrevistado ofrezca el mayor detalle posible sobre el estado y la trayectoria de los eventos del episodio. Luego tendrá posibilidad de seleccionar aquello que sea relevante. Limitar la extensión de la entrevista es claramente una mala opción, pues no siempre es fácil volver a entrevistar al informante para pedir información adicional. Por otra parte, información que no parece relevante al momento de hacer una entrevista, puede adquirir significación con el progresivo refinamiento de la estructura narrativa y la trama del estudio.

El tipo de entrevista que proponemos no permite trabajar con un grupo muy numeroso de entrevistados. Considerar solamente el criterio de *triangulación* al momento de seleccionar los informantes puede conducir a un número muy elevado de entrevistas. Debe por lo tanto considerarse también el criterio de *saturación*, según el cuál el investigador sólo añade unidades de información hasta el punto en el cuál la diferencia entre la nueva información y la obtenida previamente es pequeña (Bauer y Aarts, 2000: 34).<sup>31</sup> Considerando ambos criterios, los autores del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador realizaron un total de 10 entrevistas.

Siguiendo los procedimientos habituales de investigación cualitativa, es conveniente que una vez concluidas las entrevistas su contenido sea codificado y procesado mediante alguno de los softwares de procesamiento de data cualitativa. Al respecto, sugerimos que los eventos y sub eventos de la estructura narrativa sirvan como guía fundamental para elaborar la estructura de códigos a utilizar. Dado que - como veremos a continuación - la elaboración del relato se basa en los eventos y preguntas generados mediante la estructura narrativa, tener la información de las entrevistas codificadas en función a dicha estructura facilita enormemente la tarea.

---

<sup>31</sup>Este criterio es distinto al que rige el muestreo probabilístico, en el cuál se añaden unidades de información hasta completar un tamaño de muestra estadísticamente representativo de las características del universo, sin importar si añaden o no información nueva.

### **Caja 7**

#### **Guía de entrevista para el estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador (parcial)**

##### **INICIO DEL PROCESO DEL PPVES**

1. ¿Cómo es que nace la idea de incluir el Plan Integral de Desarrollo (PID) y el Presupuesto Participativo (PP) en el plan de la gestión municipal de Martín Pumar?
2. ¿Cuáles fueron las reacciones de los regidores frente a la propuesta de PP, especialmente los regidores que no eran del partido de gobierno?
3. ¿Cómo fue la participación de las ONG's en el proceso del PP2000?

##### **IMPLEMENTACIÓN DEL PPVES 2000 - 2001**

4. ¿Cuáles fueron criterios o indicadores que la Municipalidad consideró para la distribución de los recursos del PP?
5. ¿Por qué únicamente se utilizó el 30% del FONCOMUN de manera participativa en el PP2000?
6. ¿Qué aportes dio la comunidad para la ejecución de las obras en su zona?
7. ¿A través de qué instancias se trabajó con la población para la selección y ejecución de las obras a realizar?
  - ¿Cuáles fueron las funciones de las Agencias Municipales ?
  - ¿Cuáles fueron las funciones de los Comités de Gestión Territorial ?
  - ¿Cómo se desarrolló la participación vecinal y/o dirigencial en los diferentes sectores donde se ejecutaron las obras del PP?
8. ¿Cómo fue la participación de los dirigentes de las distintas organizaciones (vecinales y funcionales) en las asambleas territoriales? ¿Cómo se realizaron la definición de prioridades en las asambleas territoriales?
9. ¿Cómo se realizaron las obras del PP en las organizaciones vecinales? ¿Cuál fue el comportamiento de los dirigentes encargados?
10. ¿Qué sucedía después de terminada la obra en alguno de los sectores?
  - ¿Cómo se hizo la rendición de cuentas del PP 2000?
  - ¿Con qué periodicidad se evaluó la implementación del PP (ya sea, desde el interior de la municipalidad, por la población, por el Comité Consultivo)?
11. ¿En el año 2001 la Municipalidad continuó con el PP? ¿En qué circunstancias o bajo qué contexto comenzó este nuevo proceso?
  - ¿Por qué hubo retraso en la ejecución del PP 2001? ¿Qué consecuencias tuvo en el funcionamiento del proceso del PP?

### **Escribiendo el relato <sup>32</sup>**

Contando con información sobre los eventos a relatar, el investigador puede ya comenzar a escribir el relato. La estructura narrativa y la trama deben ser los instrumentos que guíen esta tarea. Para hacer esto posible, sugerimos al lector elaborar un *cuadro de organización del relato*, en el cual se vinculan los eventos y sub eventos a narrar, las preguntas a responder y las secciones del texto por escribir. La caja 8 muestra el cuadro que se elaboró

<sup>32</sup>Para apreciar con mayor claridad cómo operan las recomendaciones relativas a la elaboración del relato que consignamos en esta sección, sugerimos al lector leer el estudio de caso sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador (Cortázar y Lecaros 2003). El caso está disponible en formato pdf en [www.indes.org](http://www.indes.org)

para guiar el relato del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador. Como se observa, la primera columna refleja la estructura del texto (indicando el número de la sección, el título de la misma y dónde se introducirán sub títulos), la segunda incluye indicaciones respecto a los eventos o sub eventos a ser narrados (precisando ideas fuerza a las cuáles quiere darse relieve) o respecto al comentario directo que se hará en dicho momento; finalmente la tercera columna indica las preguntas que se busca responder en cada momento de la narración. El cuadro de organización del relato no debe convertirse en una camisa de fuerza para el investigador, pudiendo por lo tanto, evolucionar y perfeccionarse a lo largo del proceso de escritura.

El cuadro muestra con claridad la correspondencia entre las preguntas B1 (preguntas descriptivas) y el relato por un lado y entre los comentarios directos y las preguntas B2 (preguntas explicativas) por otro. El comentario directo implica una interrupción explícita de la narración de los acontecimientos, en la cual el autor se dirige directamente al lector para hacerle notar relaciones entre eventos que el relato por sí mismo no es capaz de mostrar. Así, mientras que en relato la voz del autor es débil (pues pone en primer plano las acciones y actores que interactúan en la trama) en el comentario directo la voz del autor es fuerte. El investigador puede optar entre intercalar los comentarios directos al final de secciones mayores del relato o por incluirlos todos luego de concluida la narración. Si opta por lo primero debe evitar, sin embargo, continuas interrupciones del relato que lleven al lector a la confusión.<sup>33</sup>

Durante el relato, el investigador puede también incluir citas directas al material de las entrevistas, cuidando que dichas citas no rompan la secuencia narrativa. Este tipo de citas ofrecen al lector una representación más viva de la experiencia que está siendo narrada. Pero, la inclusión de demasiadas citas en el texto puede conducir también a la confusión del lector. Por ello, el investigador debe reservar este recurso para momentos cruciales del relato, en los que dar voz directa a los actores ofrezca mayor verosimilitud al relato.

Tanto el relato como los comentarios directos que introduzca el investigador tienen como fundamental objetivo mostrar una secuencia de acontecimientos, es decir, un conjunto de eventos adecuadamente encadenados. Mediante la lectura del relato el lector debe obtener así una visión clara de la manera cómo los eventos influyeron los unos sobre los otros. Cuando esta relación es evidente, bastará con el relato mismo para que el lector la comprenda. Cuando la relación no es evidente (o se están relacionando varios eventos a la vez) puede ser necesario introducir un comentario directo. Mostrar con claridad la manera cómo unos eventos se encadenan a otros es central al relato porque - como hemos señalado ya anteriormente - en esto

---

<sup>33</sup>Hacemos referencia a la manera de responder a las preguntas tipo A en la sección III de este texto.

**Caja 8**  
**Cuadro de organización del relato para el estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador**

NARRACIÓN/COMENTARIO		PREGUNTAS A RESPONDER (B1: en narración/ B2: comentario)
3	<b>La puesta en marcha del PP 2000</b>	
St	<p>Narrar E2-: Constitución CT como espacio técnico de dirección del PP Y búsqueda de estrategia metodológica para implementar pp</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en falta de orientación teórica y metodológica sobre PP. Referencia a casos de otros contextos. Énfasis en el elemento participativo más que en el presupuestal.</li> <li>• Énfasis en situarlas ONGs participantes</li> </ul>	B1.2. ¿Por qué se crea el CT? ¿Por qué incluyen ONGs nuevas en VES?
St	<p>Narrar E2-2: Realización de los talleres territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar EC-1: creación territorios como transformación de las agencias existentes y rol de organizaciones no tradicionales en PID</li> </ul>	<p>B1.6. Qué rol tuvieron los dirigentes vecinales? B1.7 Quiénes participaron más activamente? B1.5 Cómo se negociaron los criterios de asignación presupuestal para cada territorio?</p>
	<p>Comentario: dada la ausencia de capacidades técnicas en MVES y organizaciones de base, las ONGs ocupan lugar de liderazgo y generan una visión estratégica y un método de trabajo (tomando experiencia otros contextos)</p> <p>Comentario: Creación de comités territoriales busca generar capacidad técnica para manejo de espacio MVES. PP es herramienta para que se pongan en marcha.</p>	B1.7. Cómo se generaron capacidades estratégicas, técnicas y operativas para la puesta en marcha e implementación del presupuesto?

consiste el proceso de explicación narrativa. Así, el relato logrará su cometido (explicar el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales) sólo si logra mostrar este tipo de relaciones con base a evidencia sólida.

El investigador debe tener mucho cuidado al sugerir relaciones entre eventos para los cuales no tenga evidencia empírica sólida (en base a lo manifestado por los entrevistados o lo hallado en los documentos analizados). La falta de evidencia conduce muchas veces al investigador a sugerir relaciones hipotéticas siguiendo la lógica de la trama del relato que está produciendo. Esto debe evitarse, buscando nuevamente evidencia que ratifique o rechace la relación que se está postulando.

### III. ANALIZANDO LAS PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL

La sección anterior introdujo al lector al proceso de diseño y elaboración de un estudio de caso basado en el método narrativo. Utilizando dicho método, el investigador puede limitar su interés a realizar un estudio de caso intrínseco, concentrándose en la singularidad de la experiencia de gerencia social que le preocupa en particular.<sup>34</sup> Pero el investigador puede también utilizar el método narrativo para realizar un *estudio de caso instrumental*. Como ya hemos indicado (sección I) en este tipo de estudios el análisis de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a inquietudes, preguntas o problemáticas que exceden la experiencia en cuestión. Las preguntas que hemos denominado tipo A (sección II) ponen de manifiesto dichas inquietudes teóricas, vinculadas al campo más amplio de las prácticas de gerencia social.

Como es obvio, las preguntas del investigador deben hallar respuesta mediante el estudio. Las preguntas tipo B hallan respuesta mediante el relato que resulta de la utilización del método narrativo. La explicación narrativa -que analiza conexiones particulares entre eventos singulares- busca dar respuesta a ellas. Las preguntas tipo A, en cambio, requieren de un análisis que partiendo de la evidencia que el relato muestra sobre una experiencia singular se sitúa en un terreno de mayor generalidad y abstracción. Así, mientras que las preguntas tipo B se refieren exclusivamente a la experiencia singular bajo estudio, las preguntas tipo A debieran aludir a *procesos* que son comunes a *tipos* o conjuntos de prácticas gerenciales.<sup>35</sup>

Considerando el estudio de las prácticas gerenciales hay dos tipos de procesos sobre los cuales resulta relevante hacerse preguntas de carácter analítico:

- ¿Por qué las prácticas se desarrollan de la manera que lo hacen? Este tipo de pregunta conduce a explicar la evolución y consolidación (o disolución) de las prácticas gerenciales, es decir, su *trayectoria*.

---

<sup>34</sup>En este caso, las preguntas de investigación serían exclusivamente del tipo B.

<sup>35</sup>En estricto sentido, las preguntas B2 también se refieren a tipos de prácticas gerenciales, pero su respuesta se limita a la experiencia singular bajo estudio.

- ¿Por qué las prácticas funcionan adecuadamente o no? Este tipo de pregunta conduce a explicar la *operativa* de las prácticas en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no las decisiones, compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en su diseño.<sup>36</sup>

Explicar la *trayectoria* y la operación de las prácticas gerenciales requiere sin duda analizar experiencias singulares, pero con la mira puesta en el objetivo de lograr explicaciones generales que puedan dar cuenta de cómo dichos procesos se producen en tipos distintos de prácticas gerenciales. Así por ejemplo, la pregunta teórica (tipo A) que orienta el estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador (“¿Qué procesos hacen posible el desarrollo y la estabilización de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con los organismos y funcionarios públicos?”) busca comprender la trayectoria de la práctica bajo estudio. Sin embargo, si bien la experiencia singular de Villa El Salvador aporta elementos para responder dicha pregunta, no es posible arribar a respuestas contundentes sobre la trayectoria de este *tipo* de prácticas basándonos exclusivamente en dicha experiencia. Requerimos entonces respuestas de mayor generalidad y alcance, que permitan comprender la trayectoria (u operación) de un tipo de prácticas gerenciales.

Pero ¿es posible arribar a explicaciones generales partiendo del método narrativo que hemos presentado? Aparentemente ello sería imposible dado que dicho método no hace abstracción de los contextos singulares en que ocurren las experiencias particulares sino que, por el contrario, reconstruye el sentido global que tuvieron tales experiencias acudiendo a su contexto (ver la tabla 2, sección II). La generalización, en cambio, parece perfectamente posible cuando se utiliza el método centrado en variables -al cual hemos hecho referencia en la sección II. Dicho método analiza y compara características que siendo relativas a distintas experiencias y contextos hacen abstracción de éstos. Logra así explicaciones generales sobre la asociación entre dichas características, que son teórica o estadísticamente útiles para explicar lo ocurrido con ellas en distintos contextos o situaciones. El método narrativo -como el conjunto de métodos cualitativos en general- no pretende arribar a generalizaciones estadísticamente aplicables a amplios conjuntos de situaciones o experiencias singulares. Pero ello no quiere decir que mediante él no sea posible ningún tipo de comparación y por ende de generalización. Como sostiene Ragin (1987) en la tradición cualitativa no se comparan características o atributos específicos observables a lo largo de un

---

<sup>36</sup>Es importante observar que este tipo de pregunta no busca respuestas relativas al grado en que se lograron los resultados o impactos de un programa social (materia de los estudios de evaluación de impacto), sino relativas a la manera en que las prácticas de gerencia que forman parte de dicho programa funcionan o no en términos de facilitar procesos y resultados intermedios necesarios para el logro de los objetivos y metas del programa.

universo dado (variables), sino configuraciones de características o -como prefiere hablar- casos “considerados como un todo.” Tal comparación se concentra en analizar cómo diferentes características o elementos se articulan y adquieren sentido en una situación históricamente dada y no lo hacen (o lo hacen de manera distinta) en otras. Así, este tipo de análisis comparativo contrasta el desarrollo que experiencias o procesos singulares (casos) tuvieron en sus propios contextos, permitiendo arribar a un tipo de explicación general que el autor denomina *generalizaciones históricas limitadas*.

Aplicando estas ideas al estudio de las prácticas gerenciales, pensamos que es posible y útil comparar prácticas gerenciales que han sido estudiadas mediante el método narrativo. Dicha comparación debiera concentrarse en las diferencias y similitudes que pueden observarse en los relatos elaborados sobre la *trayectoria* y *la operación* de las prácticas gerenciales en contextos y situaciones diversos.<sup>37</sup> Es posible así arribar progresivamente a generalizaciones históricas limitadas que expliquen la evolución y el funcionamiento de distintos tipos de prácticas de gerencia social.

Puede pensarse que todo esto es importante para los académicos que buscan explicar las prácticas gerenciales. Pero ¿qué utilidad puede tener para los gerentes sociales? A éstos les interesa aprender a partir de la experiencia estudiada. Sería absurdo, sin embargo, que los aprendizajes se limitaran a qué es conveniente o no hacer en la singular experiencia histórica bajo estudio, puesto que ellos no están involucrados en ella. A los gerentes les interesa extraer aprendizajes que puedan utilizar en las situaciones y contextos en que desarrollan su labor, aún cuando éstos sean parcial o totalmente distintos a los de la experiencia analizada. Las lecciones o aprendizajes que puedan extraerse de un estudio instrumental tienen por lo tanto, que tener cierto carácter general. Como hemos visto en la sección I, dichas lecciones (o argumentos propositivos) se basan en las explicaciones o conclusiones generales a las que se arriba en este tipo de estudios (argumentos explicativos). La posibilidad de generalizar en cuanto a las conclusiones de los estudios de caso resulta así relevante al momento de considerar la aplicabilidad de las lecciones que emergen de ellos en situaciones y contextos variados.

Las páginas que siguen ofrecen al lector un conjunto de conceptos y recomendaciones que le permitirán ir más allá del estudio intrínseco de una experiencia de gerencia social. Como puede deducirse de los párrafos anteriores, esto conduce a la necesidad de plantearse estudios comparativos sobre prácticas gerenciales que tuvieron lugar en situaciones y contextos diversos. El problema es que tales estudios requieren mucho tiempo y dedica-

---

<sup>37</sup>Nótese que los relatos sirven como medios para presentar y organizar la evidencia sobre experiencias singulares que sería muy difícil observar y comparar sin ellos.

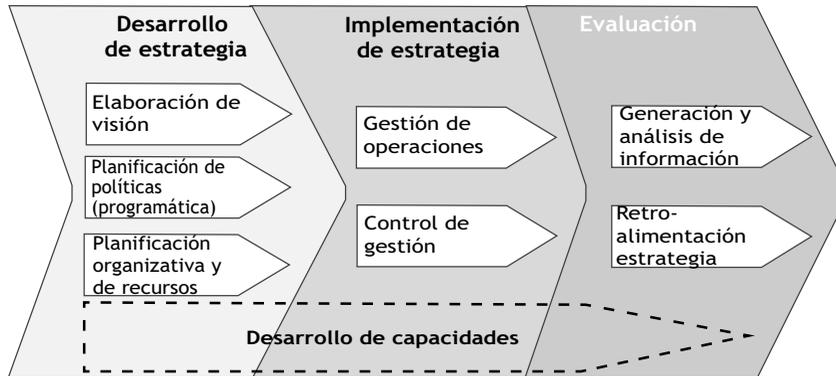
ción, lo que generalmente excede el tiempo y los recursos del que disponen los investigadores que realizan estudios de caso. La idea que anima al INDES al promover este tipo de estudios es lograr que los investigadores de la región realicen estudios de caso que sean comparables. No es posible comparar los resultados de los estudios si es que éstos no se construyen con una lógica metodológica común. Por ello, aunque tal vez el lector no vaya a realizar de inmediato un estudio comparativo y vaya a centrar su estudio en una experiencia singular, esta sección le ofrece un enfoque para organizar y analizar la evidencia de tal manera que más adelante él u otro investigador pueda realizar un estudio comparativo.

### Las funciones gerenciales como terreno de análisis

Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales a partir del estudio narrativo de experiencias singulares, es necesario establecer alguna clasificación que permita distinguir tipos de prácticas gerenciales a los que las preguntas teóricas sobre su *trayectoria y operación* puedan aplicarse. Proponemos identificar varios tipos de prácticas considerando la función que tales prácticas desempeñan como parte del proceso gerencial.

En la sección I definimos las prácticas gerenciales como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.” Eugene Bardach sugiere que en el estudio de los elementos que componen una práctica gerencial se preste particular atención a la función que dicho elemento desempeña, proponiendo así que “la caracterización funcional opere como una definición en un nivel abstracto del fin o resultado que debe ser obtenido por un componente al interior de un sistema en funcionamiento” (2000,79). Si entendemos la gestión de un programa o política social como un sistema en funcionamiento, es posible descomponer el proceso de gerencia en sub conjuntos de prácticas orientadas a obtener diferentes fines o resultados al interior dicho sistema. El gráfico 3 propone una tipología de funciones gerenciales que se nutre de la literatura general de gerencia y de aquella específicamente enfocada en la gerencia estratégica:

**Gráfico 3**  
**Una visión funcional del proceso de gerencia**



Las prácticas gerenciales son métodos de acción mediante los cuales los gerentes desempeñan y se hacen responsables de las funciones relativas al desarrollo de la estrategia, la implementación de la misma y su evaluación.<sup>38</sup> Las prácticas de desarrollo de estrategias cambian o reproducen las orientaciones básicas que guían el funcionamiento del sistema. Para ello es necesario elaborar una visión estratégica, planificar los programas de acción y prever los dispositivos organizativos y los recursos necesarios para ponerla en práctica. Las prácticas de implementación ponen en marcha los procesos y actividades planificadas, utilizando para ello los recursos y dispositivos organizativos previstos. Para ello es necesario producir los bienes y servicios a ser entregados a los usuarios, lo que supone realizar actividades productivas (gestión de operaciones) y actividades que regulen el funcionamiento adecuado del proceso productivo (control de gestión). Es también necesario generar durante la implementación las capacidades organizativas, técnicas o sociales indispensables para asegurar el buen desempeño del proceso operativo. Finalmente, las prácticas de evaluación permiten apreciar el valor público generado y contrastar los resultados e impactos logrados con los objetivos propuestos, buscando retroalimentar el desempeño futuro de las demás funciones gerenciales.

El investigador puede dilucidar a cuál(es) de las funciones que conforman el proceso gerencial corresponde la práctica o prácticas gerenciales que está estudiando. Así, por ejemplo, la caja 9 muestra el conjunto de actividades

<sup>38</sup>Esta definición es coherente con la que Metcalfe y Richards ofrecen de la gerencia como "asumir responsabilidad por el desempeño de un sistema" (1993, 37).

que componen la práctica del presupuesto participativo tal y como fue desarrollado en Villa El Salvador, identificando el tipo de función gerencial al cual corresponde cada una de ellas.

<b>Caja 9</b>	
<b>Funciones gerenciales desempeñadas mediante el presupuesto participativo de Villa El Salvador</b>	
Actividades programáticas	Funciones gerenciales desempeñadas
Asignar recursos del presupuesto participativo en cada zona territorial	Planificación de recursos
Priorizar obras en cada zona	Planificación programática
Elaborar los expedientes técnicos de cada obra	Gestión de operaciones
Adquirir y distribuir los materiales de construcción	Gestión de operaciones
Co ejecutar las obras con la población	Gestión de operaciones
Rendir cuenta de los recursos invertidos ante la población	Control de gestión

De esta manera -y siguiendo el consejo de Bardach- los elementos que componen la práctica bajo estudio son caracterizados funcionalmente. Es posible para el investigador establecer esta caracterización al momento de elaborar y refinar la estructura narrativa del relato. Así por ejemplo, es posible vincular varios de los eventos del episodio del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador (ver caja 2, Sección II) con las funciones gerenciales establecidas anteriormente: E2 (identificación de prioridades en el 2000) corresponde así al desempeño de la función de planificación programática, mientras que E3 (Ejecución de proyectos) corresponde al conjunto de funciones de implementación. Es posible entonces que el investigador formule los eventos de la estructura narrativa teniendo ya en mente las funciones gerenciales cuyo desempeño desea analizar. Evidentemente ésta sería una formulación a un nivel mayor de abstracción, donde “identificar prioridades para el año 2000” es una ocurrencia singular de la función general de planificación programática. De igual manera, el investigador puede enfocar sus preguntas (A y B2) en la manera o efectividad con que una determinada práctica desempeña una o más funciones gerenciales. Asimismo, el investigador puede también enfocar explícitamente el tema mismo de investigación (al cuál aluden directamente las preguntas A) en el desempeño de tal o cuál función.

¿Qué ventaja ofrece esta caracterización funcional de los componentes de la práctica o de los eventos que componen el relato? Permitir la posterior

comparación de los resultados del estudio con aquellos a los que se haya arribado en estudios similares de otras prácticas gerenciales. Así por ejemplo, el análisis de las actividades de elaboración de expedientes técnicos, adquisición y distribución de materiales y co ejecución de las obras señaladas en la caja 8 (o el análisis del evento 3 indicado en la caja 2, que corresponde a estas actividades) puede ser comparado con los resultados del análisis de otras experiencias de gerencia social siempre que se compare con actividades ó eventos que correspondan a la función de gestión de operaciones. En otras palabras, un investigador o un gerente social interesado en comprender y aprender sobre la mejor manera de gestionar las operaciones, podrá comparar los resultados del estudio sobre la experiencia de Villa El Salvador con estudios relativos a otras experiencias. Es importante observar que estas experiencias no necesariamente tienen corresponder a la práctica del presupuesto participativo. Puede tratarse de otro tipo de prácticas de participación ciudadana, en las cuáles pueda estudiarse el desempeño de actividades correspondientes a la función de control de gestión.

En síntesis, la caracterización funcional de las prácticas gerenciales permite elevar el análisis a un nivel de mayor abstracción o generalidad. Mediante la adecuada comparación de varias experiencias singulares correspondientes al mismo tipo de función gerencial, es posible arribar a un conjunto de generalizaciones históricas limitadas sobre la trayectoria u operación de las prácticas gerenciales. No basta, sin embargo, caracterizar las prácticas con relación al tipo de función que desempeñan. Es necesario explicar cómo se desarrollan y operan durante el desempeño de dicha función.

### **Explicando la trayectoria y operación de las prácticas gerenciales**

Anteriormente (Sección I) definimos las prácticas gerenciales como procesos, es decir, como una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew, 1997: 338). En consecuencia, nuestro enfoque de análisis de prácticas se centra no tanto en los actores o el efecto de las estructuras sociales sobre éstos, sino fundamentalmente en las acciones (lo que no significa excluir lo anterior del análisis). Dado que nuestro interés al estudiar dichas acciones es explicar de qué manera la práctica gerencial que ellas componen desempeña determinadas funciones gerenciales, denominamos al análisis que proponemos a continuación análisis funcional. Este análisis se aplica a la evidencia que se ha incorporado al relato que representa la evolución y funcionamiento de la práctica bajo estudio. De esta manera, el *análisis funcional* opera sobre la evidencia generada mediante el método narrativo, que presentamos en la sección II.

*Las acciones* que componen una práctica son en parte resultado del esfuerzo de *diseño* y programación que realizan aquellos interesados u obligados a poner en marcha la práctica en cuestión. Los actores guían su accionar por dicho diseño, tomando en consideración las ideas, reglas, tareas y enfoques conside-

rados en él. Sin embargo, el curso que efectivamente siguen las acciones no responde en su totalidad a lo previsto en el diseño, puesto que los actores se ven inmersos en un conjunto de acontecimientos inmediatos y muchas veces imprevisibles, a los cuales denominaremos *situación en movimiento*. Estos acontecimientos obligan a los actores a reorientar, revisar o modificar el curso previsto para las acciones con la finalidad de hacerlas viables y poder llegar a los fines o resultados previstos. La situación en movimiento, a su vez, evoluciona en función a las acciones que realizan los actores pero también en función a un *contexto* más amplio en el cuál se mezclan un vasto conjunto de factores políticos, institucionales, ideológicos y de política pública. Para comprender cómo se desarrollan y operan las acciones que componen una práctica gerencial, es necesario analizar la compleja interacción entre los cuatro elementos señalados: acciones, diseño de la práctica, situación en movimiento y contexto.

Para analizar en detalle el diseño de la práctica y cómo influye tanto en las acciones como en la situación en movimiento, sugerimos al investigador considerar cuatro elementos: las ideas orientadoras de la práctica, los dispositivos organizativos, los eventos estructurados y las técnicas cognitivas.

- *Las ideas orientadoras* son aquellas que comparten los diseñadores de la práctica con relación a la representación del problema social a enfrentar, al tipo de intervenciones que pueden ser adecuadas (lo cual alude a las ideas sobre el tipo adecuado de relación entre medios y fines a utilizar), a las formas apropiadas de organización y trabajo que deben aplicarse o a la responsabilidad que cabe a los agentes involucrados con relación al problema a enfrentar. En la medida en que estas ideas sean compartidas por los diseñadores y por quienes implementarán la práctica, son una fuente importante de legitimidad para el diseño de la práctica adoptado.<sup>39</sup>
- Los *dispositivos organizativos* son aquellas instancias organizativas y reglas que permiten y regulan la intervención de los distintos actores (individuales u organizativos) implicados en el proceso de toma de decisiones, establecen las prerrogativas y formas de participación de los mismos, así como la manera en que se toman las decisiones y se resuelven los conflictos.
- Los *eventos estructurados* son aquellos eventos programados que dan forma a la experiencia de la práctica que tienen los actores (planifican parcialmente la experiencia que viven los actores involucrados). Los eventos programados pueden referirse al ciclo global de actividades que componen la práctica o -en mayor detalle- a las tareas puntuales que conforman una actividad específica.

---

<sup>39</sup>El discurso oficial sobre una práctica -al que hicimos referencia en la sección I de esta guía- es una valiosa fuente de información para identificar en parte las ideas orientadoras que guiaron la trayectoria o funcionamiento de la práctica.

- Las *técnicas cognitivas* son aquellos procedimientos aceptados que organizan el análisis, el cálculo y la toma de decisiones.<sup>40</sup>

Dado que la noción de *contexto* puede ser muy vasta y resultar inmanejable durante el análisis, sugerimos también al investigador considerar cuatro tipos de factores contextuales: los sistemas institucionales, las ideas, la evolución de políticas relacionadas y los acontecimientos políticos relevantes.

- Como *sistemas institucionales* relevantes para el análisis funcional consideramos las regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental (forma de gobierno, relación constitucional entre poderes y niveles de gobierno, organización de la administración pública, etc.) y a los subsistemas de política pública (conjunto de organismos y actores con derechos formales o informales de participación en la elaboración e implementación de políticas en un área de acción pública).

- *Ideas* a ser consideradas como relevantes al estudiar el contexto son, por ejemplo, las ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública (que establecen la necesidad de una intervención pública en un área de política), las representaciones colectivas sobre los problemas sociales o los marcos internacionales de acción pública (como los derechos humanos o las metas del milenio).

- En cuanto a las *políticas relacionadas*, es decir, áreas de política distintas a aquella a la cual corresponde la práctica bajo estudio pero vinculadas estrechamente con ella, puede resultar útil considerar su evolución general, las tendencias de cambio observables, el progreso de la agenda o la implementación de programas.

- *Acontecimientos políticos* que usualmente es relevante considerar son por ejemplo, la rotación en los cargos públicos, la evolución de la agenda del gobierno o de sectores específicos, las formas que adquiere la competencia electoral o las preocupaciones relevantes para la opinión pública.

El investigador puede proceder a analizar los elementos que componen tanto el diseño de la práctica como el contexto mediante una tabla como la que se muestra en las cajas 10 y 11. Es muy importante tener en cuenta que para realizar este análisis sólo debe tenerse en cuenta la evidencia puesta de manifiesto mediante el relato de la experiencia. Así, se evita que el análisis se disperse en una gran cantidad de acontecimientos o elementos que no tienen una

---

<sup>40</sup>La consideración de las técnicas cognitivas resulta muy relevante, por ejemplo, al estudiar prácticas relativas al control de gestión y a la evaluación.

vinculación directa con los eventos del episodio bajo estudio.<sup>41</sup> Si apareciera algún factor, elemento o acontecimiento que pareciera de importancia para comprender la práctica pero que no hubiera sido considerado en el relato, el investigador deberá revisar la estructura narrativa y el relato de la experiencia a fin de incluirlo.

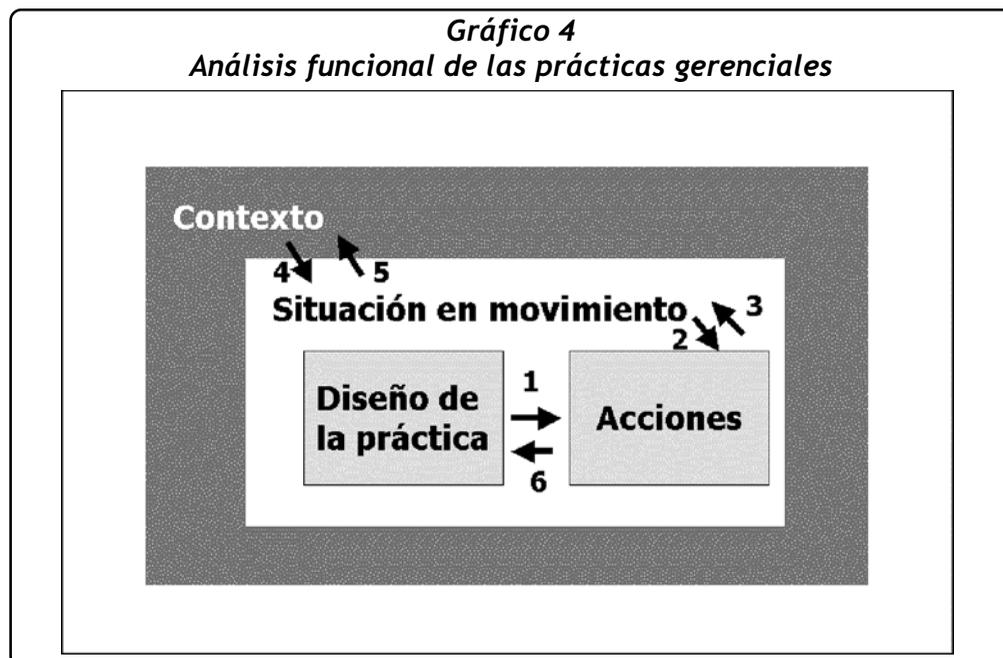
Caja 10 Análisis del diseño de la práctica del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador				
FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	IDEAS ORIENTADORAS	ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA PRÁCTICA	
			DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
Planificación de recursos	Asignar recursos del PP en cada zona territorial	Asignación en función a condiciones vida y contribución de cada zona	Comité Técnico (2001: C. Consultivo) Concejo Municipal (2001: Comité de Directores) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Reuniones Comité Caja Transferencias FONCOMUN
Planificación programática	Priorizar obras en cada zona	Los pobladores deben acordar prioridades Participación organizada en toma de decisiones MVES Implementación objetivos del PID	Comité Territorial Agencia Municipal Comité Técnico (2001: C. Consultivo) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Talleres Territoriales
Gestión de operaciones	Elaborar expedientes técnicos	La población debe considerar el costo de las obras	Agencia Municipal D. Dlo. Urbano (2001: Comité de Directores)	Licitaciones Mecanismos control de la distribución y uso
	Adquirir y distribuir los materiales de construcción		Agencia Municipal D. Administración (2001: Comité de Directores)	Jornadas de trabajo conjunto con pobladores Contratación vecinos
Control de gestión	Co ejecutar las obras con la población	Participación vecinal para generar empleo, bajar costos y promover control	Comité Territorial Agencia Municipal (2001: Comité de Directores)	
	Rendir cuentas de los recursos invertidos	Ejercer control vecinal sobre acción MVES	Comité Territorial Agencia Municipal D. Dlo. Urbano (2001: Comité de Directores) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Sesiones rendición de cuentas

<sup>41</sup>Al respecto, es bueno recordar que una de las funciones principales de la estructura narrativa es justamente delimitar cuáles acontecimientos y eventos serán considerados como parte del episodio o como elementos contextuales (ver Sección II).

**Caja 11**  
**Análisis del diseño de la práctica del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador**

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	SISTEMAS INSTITUCIONALES	ELEMENTOS DEL CONTEXTO	
			IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLITICOS
Planificación de recursos	Asignar recursos del PP en cada zona territorial	CUAVES Normas del FONCOMUN Ley de Municipalidades	Descentralización gestión financiera Participación vecinal	Elecciones Municipales 2002 Conflictos alcalde-regidores oposición
Planificación programática	Priorizar obras en cada zona	CUAVES		Conflictos alcalde-regidores oposición Conflictos Municipalidad-CUAVES Competencia CUAVES-nuevas organizaciones
Gestión de operaciones	Elaborar expedientes técnicos	Regulaciones sobre expedientes técnicos		
	Adquirir y distribuir los materiales de construcción	Ley de contrataciones del Estado		
	Co ejecutar las obras con la población	CUAVES		Conflictos alcalde
Control de gestión	Rendir cuentas de los recursos invertidos	CUAVES Normas de contabilidad pública	Participación vecinal Control social	Conflictos alcalde

Habiendo considerado en detalle los elementos constitutivos del diseño de la práctica y del contexto en el cual ella debe operar, es posible para el investigador abordar el objetivo del análisis funcional: explicar de qué manera el diseño y el contexto influyeron (y fueron influidos) en la situación que resultó de la acción de los agentes involucrados. El gráfico 4 muestra una propuesta conceptual para analizar y comprender dicha relación.



Como muestra el gráfico, las acciones tienen lugar en la situación en movimiento (que viene a ser el contexto inmediato de las mismas). El diseño de la práctica influye poderosamente en las acciones (1), prescribiendo cuál debe ser su trayectoria y operación. Las acciones, sin embargo, se ven también influidas por la situación en movimiento (2), la que obliga a los agentes a modificar el curso programado de sus actividades, realizar acciones no previstas en el diseño o dejar de realizar algunas de las establecidas. La situación sufre también alteraciones como resultado de las acciones realizadas (3). Se establece así una compleja interacción entre las acciones y la situación en movimiento que las transforma progresiva y simultáneamente. En la interacción de estos dos elementos influye sin duda el contexto general (4) que a su vez se ve modificado en alguna medida por los cambios que sufre la situación en movimiento (5). Por otra parte, la experiencia de modificación del curso de las acciones conduce a los agentes a retroalimentar el diseño de la práctica (6), que resulta así también modificado gracias al proceso de puesta en marcha de la práctica.<sup>42</sup>

<sup>42</sup>Aunque el texto puede sugerir una secuencia entre los seis tipos de interacción presentados en el gráfico 4, es claro que las mutuas influencias e interacciones no siguen una secuencia lineal en el tiempo.

El investigador puede ofrecer una explicación de la trayectoria y/o operación de la práctica bajo estudio apelando al modelo conceptual que acabamos de presentar. A modo de ejemplo, acudimos nuevamente al estudio del presupuesto participativo en Villa El Salvador (Cortázar y Lecaros 2003), centrándonos en un aspecto preciso de la operación de dicha práctica: los cambios organizativos desarrollados por los ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano. La metodología que las ONGs que cooperaban con la Municipalidad de Villa El Salvador desarrollaron para llevar adelante el presupuesto participativo (lo que vendría a ser el *diseño de la práctica*) no ofreció indicaciones precisas para la labor de los ingenieros, más allá de señalar que ellos debían dar apoyo técnico a los pobladores en la labor de costear las obras a realizar con los recursos del presupuesto participativo. Los ingenieros -que hasta entonces desarrollaban su labor sin mayor contacto con los pobladores y preocupándose fundamentalmente de los atributos técnicos de su labor- se vieron inesperadamente involucrados en la nueva práctica. Debían ahora acudir a los talleres territoriales, donde los pobladores discutían y seleccionaban las obras que se realizarían en su territorio, para establecer con ellos los costos y características técnicas de las obras que se proponían hacer, con la finalidad de seleccionar sólo aquellas obras que el monto presupuestal asignado permitiera. Comenzaron a pasar más tiempo fuera de sus oficinas, alterando sus horarios y rutinas normales de trabajo. Incluso, debieron reorganizar el trabajo de la Dirección, de manera que un equipo central se dedicara a calcular los costos de la gran cantidad de obras propuestas, mientras que el resto de ingenieros se concentraba en la negociación directa con los pobladores. De esta manera, y pese a que el diseño de la práctica no programaba adecuadamente la labor de los ingenieros, éstos modificaron sus actividades usuales como resultado de la interacción con la situación que hallaron en los territorios. El resultado -la *situación en movimiento* - fue un importante proceso de cambio en las labores y organización de la Dirección de Desarrollo Urbano. Dichos cambios se explican así como resultado de la interacción entre los esfuerzos que los ingenieros realizaron para adaptarse a las exigencias -aunque fueran vagas- del diseño de la práctica. Otro resultado fue el incremento progresivo de la participación de los vecinos, pues éstos veían en el involucramiento de los ingenieros una señal de que el municipio estaba efectivamente comprometido con el presupuesto participativo.

Sin embargo, la forma de trabajo de otras áreas en la organización municipal (como las áreas de adquisiciones y la de contabilidad) no se adaptó a las exigencias de la nueva práctica, lo que condujo a demoras importantes en la ejecución de las obras. Una oportunidad para expandir los cambios vividos en el área de Desarrollo Urbano se presentó cuando se decidió institucionalizar el presupuesto participativo mediante la elaboración de una Ordenanza Municipal (lo que constituye un esfuerzo de rediseño de la práctica). Pero la Ordenanza no consideró los cambios organizacionales que se

habían comenzado a dar. Así, los cambios vividos por los ingenieros no retroalimentaron suficientemente el diseño de la práctica, que siguió operando con escasa atención a los procesos operativos que podrían haber mejorado su desempeño. Las demoras también fueron efecto de importantes factores contextuales, como la mayor atención que las autoridades municipales pusieron en la realización de grandes obras (como un Estadio Municipal) que competían por los recursos financieros que nutrían al presupuesto participativo, pero que tenían influencia en la campaña reelectoral del Alcalde. La significativa acumulación de demoras en la construcción de las obras condujo a que durante el segundo año de ejecución de la práctica, la población fuera perdiendo la confianza en la misma y cuestionando severamente su utilidad. Como resultado de las protestas y el conflicto político generado por las demoras, en el tercer año se decidió no ejecutar el ciclo del presupuesto participativo, con lo que la nueva práctica enfrentó la posibilidad de ser desactivada definitivamente.

Como puede observarse, el enfoque conceptual propuesto permite elaborar *argumentos explicativos* relativos tanto la trayectoria como la operación del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Según la explicación reseñada brevemente en los párrafos anteriores, ciertos factores contextuales (como el desvío de recursos y atención a obras ajenas al presupuesto participativo) y sobre todo la falta de una retroalimentación adecuada del diseño de la práctica (que le hubiera permitido superar los problemas que se evidenciaban en la ejecución de las obras generalizando los cambios que habían comenzado a experimentar los ingenieros de Desarrollo Urbano) debilitaron significativamente la *operación* de la práctica, que fue acumulando retrasos significativos. Así, cambió drásticamente la *trayectoria* de la práctica, pues pasó de un momento de expansión en el cuál logró generar mayor participación vecinal en la gestión municipal a otro momento en el cuál se estancó, generando desconfianza y protestas.

### Elaborando conclusiones y proponiendo lecciones

A partir del tipo de explicación que ofrece el análisis funcional, el investigador puede arribar a *conclusiones* que ofrecen una comprensión sobre la manera como una práctica singular (el presupuesto participativo, por ejemplo) desempeña una o varias funciones gerenciales (las de planificación programática, planificación de recursos, gestión de operaciones y control de gestión según lo indicado en la Caja 8 en referencia al presupuesto participativo de Villa El Salvador). Las conclusiones son *argumentos explicativos* relativos al tema teórico que guía la investigación y por lo tanto, deben aportar elementos para dar respuesta a las preguntas tipo A. Las conclusiones a las que arriba el investigador en base al estudio de una experiencia singular no pueden responder plenamente a las preguntas tipo A, pues ello requiere el análisis y la comparación de varias experiencias relativa al tema teórico de

fondo. Es por ello que afirmamos que las conclusiones sobre una experiencia aportan elementos (o responden parcialmente) dichas preguntas.

De manera general, sugerimos que las conclusiones del análisis funcional se refieran explícitamente a:

- a) Los procesos que explican la *trayectoria* que la práctica muestra en el desempeño de una o varias funciones, es decir, la ruta de progreso, consolidación, crisis, estancamiento o recuperación que la práctica ha seguido; y/o
- b) Los procesos que explican la *operatoria* de la práctica, es decir, el funcionamiento que le ha permitido o impedido desempeñar de manera adecuada las funciones para las cuales fue diseñada.

La caja 12 muestra las conclusiones del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador.

### Caja 12

#### Conclusiones del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador

"(...) el presupuesto participativo constituyó una buena práctica (o una práctica inteligente en términos de Bardach), en la medida en que potencialmente permitía el aprovechamiento de diversas oportunidades para generar valor público a bajo costo. Tales oportunidades consistieron en el desempeño de múltiples funciones, la complementariedad entre actividades y el aprovechamiento de las aspiraciones individuales y de grupos específicos."

" (...) los impulsores del presupuesto participativo lograron enfrentar con mayor éxito las restricciones y adversidades contextuales cuando desempeñaron aquellas funciones que habían recibido una mayor atención al momento del diseño."

"(...) el desempeño de las funciones relativas al presupuesto participativo hizo posible sacar provecho de manera inteligente de las oportunidades de generación de valor existentes. Sin embargo, la menor atención que recibieron los procesos que incentivaban el rol de los funcionarios municipales dejó abierta la posibilidad de un desigual aprovechamiento de las oportunidades disponibles."

"(...) aunque la puesta en marcha del presupuesto participativo incluyó importantes procesos de aprendizaje organizacional, éstos tuvieron un desarrollo muy desigual. Aquellos vinculados a la participación vecinal recibieron el máximo de atención y fueron institucionalizados mediante las ordenanzas. Aquellos relativos a la gestión operativa de las áreas de línea de la municipalidad, en cambio, fueron invisibilizados y dejados a la iniciativa de los funcionarios municipales. De esta manera, se perdió la oportunidad de realizar un proceso generalizado de cambio organizacional mediante mecanismos de arrastre, competencia o imitación interna. Esta oportunidad era, sin embargo, crucial, pues estaba directamente vinculada al objetivo de hacer a la administración municipal más responsable ante las demandas de los ciudadanos."

"(...) la falta de articulación del presupuesto participativo con las prioridades de los actores políticos y el efecto de importantes factores contextuales potenciaron las vulnerabilidades políticas del presupuesto participativo. La falta de atención a los procesos de gestión operativa potenció las vulnerabilidades operativas del mismo. Ambas vulnerabilidades se convirtieron en problemas que debilitaron el compromiso de los actores involucrados, dañaron la credibilidad de la cual comenzaba a gozar el presupuesto participativo y pusieron en riesgo su viabilidad."

(Cortázar y Lecaros, 2003)

Como hemos señalado en la sección I, el objetivo del tipo de investigación que proponemos es generar conocimiento que resulte útil no sólo para el ámbito académico (como puede ocurrir con las conclusiones del estudio) sino también para la práctica efectiva de la gerencia social. Bajo la forma de lecciones el investigador debe así ofrecer *argumentos propositivos* respecto a qué pueden hacer los gerentes sociales para lograr que una práctica gerencial específica funcione y evolucione de manera adecuada en su contexto de trabajo. Si el cometido fundamental de las conclusiones es ofrecer una comprensión de la experiencia y tema bajo estudio, el de las lecciones es ofrecer *recomendaciones u orientaciones* respecto a qué hacer para mejorar el desempeño y evolución de las prácticas de gerencia social. Las lecciones permiten al lector aprender a partir de la comprensión de una experiencia singular, permitiéndole *extrapolar* enseñanzas desde el contexto particular en que se produjo dicha experiencia al contexto en el que desarrolla su labor como gerente social. Un buen conjunto de lecciones debería así evitar la simple (y usualmente ineficaz) réplica de aquellas prácticas gerenciales consideradas “exitosas” o “buenas.” La caja 13 muestra dos de las lecciones que emanaron del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador:

### **Caja 13**

#### ***Lecciones del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador***

“¿Qué podemos aprender de la experiencia estudiada? A continuación proponemos algunas lecciones desde la perspectiva de la gerencia social, que pueden servir de guía para aquellos interesados en impulsar programas participativos y en lograr que las organizaciones públicas sean responsables frente a la ciudadanía.

- ✓ **Articular participación y responsabilización es provechoso.** La promoción de una mayor participación organizada de la ciudadanía puede articularse con una mayor responsabilización por parte de las organizaciones públicas. Los gerentes sociales deben promover aquellas prácticas que - como hizo el presupuesto participativo en Villa El Salvador - persigan ambos objetivos de manera simultánea y complementaria. Ello debido a que, en primer lugar, tales prácticas reducen significativamente los problemas de coordinación entre las iniciativas ligadas a ambos objetivos. En segundo lugar, debido a que dichas prácticas reducen la resistencia al cambio en las organizaciones públicas, pues hace de la participación ciudadana un elemento que presiona directamente por una mayor responsabilización de los funcionarios.
- ✓ **Emplear el reconocimiento ciudadano y la ampliación de roles como incentivos a la labor de los funcionarios.** No siempre es posible (ni deseable) ofrecer incentivos monetarios o de promoción en la carrera pública a los funcionarios que se muestran más permeables a las demandas de los ciudadanos y modifican en consecuencia su manera de trabajar. Pero el reconocimiento que pueden aportar los ciudadanos es también un incentivo poderoso para el cambio. La ampliación del puesto (ocurrida por ejemplo, en el caso de los ingenieros de Desarrollo Urbano) es también una fuente importante de incentivos para un desempeño más eficiente y responsable, usualmente en manos de los gerentes públicos. Utilizar estos incentivos constituye una práctica que facilita la articulación de la participación ciudadana con una mayor responsabilización de los funcionarios públicos.”

(Cortázar y Lecaros, 2003)

En síntesis, el trabajo del investigador debe concluir proponiendo un conjunto de conclusiones y lecciones. Las conclusiones consisten en argumentos explicativos relativos a los aspectos de la práctica (trayectoria u operación) que interesan teóricamente al investigador. Tienen carácter analítico y ofrecen respuesta a preguntas del tipo ¿por qué sucedió? ¿cómo sucedió? Están fundamentalmente orientadas a una audiencia académica y se basan en marcos conceptuales vinculados a diversos campos de conocimiento.<sup>43</sup> Las lecciones son argumentos de carácter propositivo, relativos a qué pueden hacer los gerentes sociales para desempeñar de manera adecuada la práctica bajo estudio en su contexto inmediato. Tienen así un carácter prescriptivo y ofrecen respuestas a preguntas del tipo ¿por qué hacerlo? ¿cómo hacerlo? Están claramente orientadas a una audiencia de practicantes (gerentes sociales) y se fundamentan en distintas perspectivas de conocimiento gerencial (como pueden ser, por ejemplo, el conjunto de proposiciones que una determinada escuela o corriente de pensamiento gerencial realiza sobre el adecuado desempeño de una función gerencial, o el conjunto de proposiciones que el INDES ha elaborado sobre el rol de los gerentes sociales en la región). Para cumplir con su cometido, el investigador deberá al finalizar su trabajo ofrecer a los lectores de su estudio conclusiones relevantes y lecciones pertinentes.

---

<sup>43</sup>Así por ejemplo, en el caso del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador se acude al marco conceptual desarrollado por Eugene Bardach (1998 y 2000) sobre las “prácticas inteligentes.”

## ANEXO I

### CRITERIOS DE CALIDAD CIENTÍFICA PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE PRÁCTICAS EN GERENCIA SOCIAL

¿Cómo evaluar la calidad científica de investigaciones que se basan en el método narrativo y el análisis funcional aquí propuestos? Ante una propuesta metodológica como la incluida en estas páginas es posible que un número importante de lectores sienta que si bien el enfoque promete riqueza y originalidad en el tratamiento y análisis de la evidencia, probablemente tenga escasas posibilidades de pasar un riguroso examen desde el punto de vista de los criterios de calidad científica. Este tipo de dudas, sin embargo, ha preocupado a quienes se han introducido en el campo de los estudios sociales cualitativos en las últimas décadas. Consideramos por ello relevante dedicarle unas breves páginas al finalizar esta guía.

En un texto muy esclarecedor al respecto, Gaskell y Bauer (2000) señalan que la investigación cualitativa no puede de manera alguna escapar a las exigencias de escrutinio público propias del método científico. Esto quiere decir que los procesos y resultados de este tipo de investigación deben estar en capacidad de enfrentar la crítica que la comunidad científica tiene derecho a hacer con base a determinados estándares o criterios de calidad. En el caso de la investigación cuantitativa, señalan los autores, los criterios de validez, confiabilidad de medición y representatividad muestral están claramente establecidos como puntos de referencia desde los cuales la comunidad científica critica y evalúa la calidad de los estudios en diversos campos de investigación. La *confiabilidad de medición* se refiere a la consistencia en la medición realizada (el grado en que la prueba de medición es consistente internamente y ofrece resultados similares a lo largo de múltiples aplicaciones). La *validez* consiste en el grado en que un instrumento captura aquella realidad que está destinado a medir y no otra. La *representatividad muestral* se refiere a la confianza con la cual el investigador puede generalizar a partir de hallazgos singulares hacia un contexto más amplio.

¿Pueden aplicarse estos criterios a la investigación cualitativa? Pensando en la propuesta metodológica contenida en este texto queda claro que instrumentos como la estructura narrativa o el análisis funcional no garantizan una confiabilidad de “medición” comparable a la que logran los métodos cuantitativos. Es claro, que el procedimiento mediante el cuál puede generalizarse a partir de relatos y la aplicación del análisis funcional no es igual a los métodos de generalización estadística. Es más, como se ha insistido en estas páginas, la selección de la experiencia a estudiar en el enfoque aquí propuesto no responde a criterios de representatividad con relación a un posible universo conocido de prácticas gerenciales, sino a criterios de significación teórica. Pareciera haber un dilema entre las exigencias de calidad

científica y la especificidad de las metodologías cualitativas: o respondemos a dichas exigencias y dejamos de lado las particularidades del enfoque cualitativo o afirmamos dichas particularidades siendo indiferentes a las exigencias de calidad científica.

Gaskell y Bauer sugieren un camino de salida a este aparente dilema, señalando que si bien es inadecuado transponer literalmente la manera como la investigación cuantitativa entiende los criterios de validez, confiabilidad de medición y representatividad muestral al campo de la investigación cualitativa, este último debe buscar criterios que cumplan funciones análogas a aquellas que dichos criterios desempeñan en las investigaciones cuantitativas. La función principal que dichos criterios cumplen consiste en hacer posible el *escrutinio público* de los resultados de la investigación científica al promover que se discuta su relevancia y el grado de *confianza* que puede tenerse en ellos. Buscando criterios de evaluación que cumplan esta función en el campo de la investigación cualitativa, los autores proponen un conjunto de indicadores de calidad que consideran funcionalmente equivalentes a los tradicionales criterios de validez, representatividad muestral y confiabilidad de medición:

- *Triangulación*, consistente en el uso de distintos enfoques conceptuales, fuentes de información y metodologías para comprender un mismo fenómeno. Usualmente conduce a evidencia contradictoria, que debe abrir al investigador hacia una actitud reflexiva sobre la manera como está comprendiendo el problema y mantenerlo permanentemente abierto a la sorpresa. Éste es un indicador de confianza.
- *Transparencia y claridad de los procedimientos*, consistente en documentar adecuadamente y describir con claridad los procedimientos realizados para diseñar el estudio, generar la evidencia, analizarla y arribar a conclusiones. Éste es un indicador de confianza.<sup>44</sup>
- *Construcción de corpus*, consistente en la adición iterativa de materiales y fuentes de evidencia (entrevistados por ejemplo) al proceso de análisis hasta llegar a un punto de saturación, de manera que la adición de nuevos materiales o fuentes no provea ya nueva evidencia relevante. Éste es un indicador de confianza y relevancia.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Este criterio es el equivalente funcional del de validez (interna y externa) en la investigación cuantitativa.

<sup>45</sup>Este criterio es el equivalente funcional del de muestreo representativo en la investigación cuantitativa.

- *Descripción densa*, consistente en la presentación de la evidencia de tal manera que el lector pueda evaluar la interpretación que el investigador ofrece de ella, aceptándola o elaborando una interpretación alternativa. Éste es un indicador de confianza y relevancia.
- *Valor de sorpresa*, consistente en la apertura por parte del investigador hacia evidencia contraria a sus supuestos iniciales o hacia hallazgos inesperados. Éste es un indicador de confianza y relevancia.<sup>46</sup>

Una discusión extensa y profunda sobre cómo aplicar las sugerencias de Gaskell y Bauer a la propuesta metodológica que presentamos está aún por hacer. Creemos que la extensión de este tipo de investigación sobre las prácticas de gerencia social en la región hará sentir en el futuro próximo la necesidad de esta discusión. Por ahora, de manera inicial, ofrecemos un conjunto de criterios para evaluar la calidad de los procesos y resultados de investigación utilizando el camino metodológico aquí propuesto. Ellos han surgido de la experiencia reciente de investigación utilizando, tanto, el método narrativo como el análisis funcional. Adicionalmente, como muestra la tabla 3, hemos intentado establecer una relación entre dichos criterios prácticos y los indicadores de calidad sugeridos por Gaskell y Bauer, con la finalidad de alimentar la discusión que deberá darse en algún momento sobre los mejores criterios e indicadores para evaluar la calidad de las investigaciones sobre las prácticas de gerencia social.

---

<sup>46</sup>Los autores incluyen un indicador adicional, denominado “validación comunicativa”, consistente en la confrontación de la interpretación elaborada por el investigador con las fuentes (entrevistados por ejemplo) y el logro de cierto consenso. Los propios autores, sin embargo, señalan las serias limitaciones y riesgos de este indicador, pues puede terminar sometiéndola investigación científica a la censura de los actores sociales. Concluyen así que si bien este criterio puede ser útil, el actor involucrado no puede constituirse en el principal evaluador de la calidad científica de los resultados de investigación. Dado que los procesos de política pública son altamente controversiales y consisten en parte en la confrontación de distintas interpretaciones sobre los procesos ocurridos y el valor público generado, consideramos que sería muy riesgoso y complejo intentar utilizar este tipo de indicador al estudio de las prácticas gerenciales, por lo que optamos por dejarlo de lado.

**Tabla 3**  
**Criterios para evaluar la calidad de las investigaciones sobre prácticas de gerencia social**

Criterio	Preguntas a plantear	Indicadores de calidad relacionados (Gaskell y Bauer 2000)
Importancia de las preguntas A	<p>¿Las preguntas A son importantes?</p> <p>¿Hay una audiencia interesada en el tema?</p> <p>¿Hay necesidad de reflexionar o aprender sobre el tema?</p> <p>¿Prestar atención a las preguntas A es una manera útil para mejorar la comprensión sobre el tema?</p>	<p>Transparencia (las preguntas A ofrecen al lector una clara manifestación de las inquietudes teóricas que guían el diseño y ejecución del estudio)</p> <p>Valor de sorpresa (las preguntas A pueden plantear visiones distintas a las vigentes sobre el tema teórico propuesto)</p> <p>Descripción densa (las preguntas A permiten generar un relato con evidencia relevante y suficiente)</p>
Alcance de la discusión sobre las preguntas A	<p>¿El estudio presenta una discusión comprehensiva de las preguntas A basada en la experiencia estudiada?</p> <p>¿El trabajo aporta al análisis científico o a la discusión práctica del tema?</p> <p>¿Cuán transparente es la relación entre las respuestas a las preguntas A y el análisis de la experiencia estudiada?</p> <p>¿El diseño de la investigación es adecuado para las preguntas A propuestas?</p>	<p>Transparencia (claridad en la forma cómo el estudio fue diseñado en función a las preguntas A; claridad en la relación entre el análisis y las preguntas A)</p> <p>Valor de sorpresa (las preguntas A pueden plantear visiones distintas a las vigentes sobre el tema teórico propuesto; el análisis puede plantear hallazgos o interpretaciones no esperadas al inicio de la investigación)</p>
Claridad del proceso de investigación	<p>¿Los aspectos centrales del estudio resultan claros para el lector?</p> <p>¿El lector puede ver cómo la teoría es utilizada para organizar la evidencia?</p>	<p>Transparencia</p> <p>Triangulación (uso de diversos enfoques teóricos, métodos de generación de información, materiales y fuentes)</p>
	<p>¿El lector puede entender cómo se aplicaron determinados marcos conceptuales al análisis de la experiencia?</p> <p>¿El lector puede apreciar y entender la selección de métodos para la generación de información?</p> <p>¿El lector puede apreciar cómo se utilizaron distintos tipos de materiales y fuentes a lo largo del estudio</p>	

Criterio	Preguntas a plantear	Indicadores de calidad relacionados (Gaskell y Bauer 2000)
<p><i>Comprensión satisfactoria de la experiencia bajo estudio</i></p>	<p>¿La resolución de las preguntas B permite al lector comprender la experiencia bajo estudio?                      ¿El estudio permite al lector formar un juicio propio sobre si las preguntas B fueron satisfactoriamente resueltas?                      ¿El trabajo incluye argumentaciones explicativas sobre las preguntas B2?                      ¿El lector puede apreciar de qué manera interactuaron la teoría y la evidencia del caso?                      ¿El lector puede apreciar cómo fue generada la información?                      ¿Los lectores son remitidos a diversas fuentes de información sobre los eventos del caso?                      ¿Las fuentes de información (actores entrevistados especialmente) pueden dar cuenta de distintas interpretaciones de los eventos del caso?</p>	<p><b>Transparencia</b> (claridad en cuanto a los procedimientos seguidos para generar la información)  <b>Triangulación</b> (diversidad de fuentes)  <b>Construcción del corpus</b> (la adición de materiales y fuentes permitió llegar a un punto de saturación)</p>
<p><i>Aceptación o distancia respecto a la interpretación del investigador</i></p>	<p>¿El estudio permite al lector juzgar la interpretación que ofrece el autor?                      ¿El estudio permite al lector elaborar interpretaciones alternativas a las del autor?                      ¿La evidencia es presentada de manera explícita y clara?                      ¿Es posible para el lector reconocer cómo se estructuraron los argumentos para responder a las preguntas B2?                      ¿El lector puede apreciar de qué manera interactuaron la teoría y la evidencia del caso?</p>	<p><b>Descripción densa</b> (se ofrece suficiente evidencia como para que el lector evalúe la interpretación ofrecida o elabore otra)  <b>Transparencia</b> (claridad respecto a la generación de evidencia, su presentación y la elaboración de argumentos)  <b>Valor de sorpresa</b> (la evidencia no es sesgada para sustentar una única interpretación, haciendo posible interpretaciones alternativas)</p>

<b>Criterio</b>	<b>Preguntas a plantear</b>	<b>Indicadores de calidad relacionados</b> (Gaskell y Bauer 2000)
<b>Riqueza del relato</b>	<p><b>¿El relato presenta al lector la evidencia necesaria para comprender la experiencia y evaluar las interpretaciones del investigador ?</b></p> <p>¿El lector puede reconocer la diferencia entre los eventos que resultan centrales para comprender la experiencia (episodio) y los que no lo son?</p>	<p><b>Descripción densa</b> (se ofrece suficiente evidencia como para que el lector pueda reconstruir la experiencia bajo estudio)</p> <p><b>Transparencia</b> (claridad respecto a la generación de evidencia, su presentación y la elaboración de argumentos)</p>
	<p>¿La organización de la evidencia en el texto corresponden a la estructura narrativa adoptada?</p> <p>¿la estructura de secciones y párrafos refleja consistentemente el tipo de narrativa elegido?</p> <p>¿El relato (re)presenta efectivamente la situación en movimiento bajo estudio?</p> <p>¿El lector puede reconstruir la experiencia bajo estudio basándose en el relato presentado?</p>	

