

## **CAPITULO FINAL**

# **UNA INTERPRETACIÓN COMPARADA DE LOS CASOS ESTUDIADOS**

***Oscar Oszlak\****

### **Introducción**

Como ha podido apreciarse, este libro recoge los resultados de cinco investigaciones académicas, llevadas a cabo en diferentes países de América Latina con un propósito común: mejorar el conocimiento sobre los obstáculos y oportunidades que generan las políticas públicas en materia de inclusión social de las poblaciones más marginadas de la región. También ha podido observarse que el libro, como tal, no responde al ya clásico formato de reflejar “buenas prácticas” a ser tomadas en cuenta como posible modelo a ser replicado en otros casos, ya que las experiencias analizadas han mostrado tanto fracasos como éxitos o, en todo caso, situaciones no resueltas definitivamente.

En este capítulo final, presentaremos un marco conceptual que intenta ofrecer una interpretación teórica del tema o de los temas que recorren los distintos casos de estudio,. El análisis se efectuó a la luz del estado de la reflexión actual en materia de análisis de políticas públicas y del conocimiento generado por los propios casos,

---

\* El autor reconoce los aportes y agradece los comentarios recibidos de sus colegas Patricia Ames, Ivan Borja y Virgilio Alvarez Aragón, que han contribuido a la elaboración de la versión final de este capítulo.

Como se señalara en el Prologo, los proyectos que dieron origen a los capítulos de este libro, giraron en torno a las políticas de inclusión social, cuestión que ILAIPP decidió promover en esta primera etapa de su existencia como red institucional. Cada uno de los estudios ha enfatizado alguna de las cinco líneas de investigación planteadas por la red. Cada uno de ellos adoptó una particular perspectiva del tema de la inclusión social y, en conjunto, intentan ofrecer una visión polifacética de esta cuestión tan crucial para el mejoramiento de la equidad social en América Latina.

Naturalmente, como no podía ser de otro modo, los proyectos seleccionados no podían cubrir la totalidad de las líneas de investigación aprobadas por ILAIPP sino tan sólo experiencias aisladas que echan luz sobre algunas realidades de los países en los que se han estudiado los casos. Como ha podido apreciarse a través de la lectura de los distintos capítulos, en uno de ellos, una empresa extranjera decidió negociar directamente con la población asentada en un territorio susceptible de explotación minera, la posibilidad de ser relocalizada en una zona cercana, ofreciendo a cambio una serie de beneficios que tendieron a mejorar las condiciones habitacionales de esa población y sus condiciones materiales de vida, incluyendo mayores posibilidades de empleo. En otro caso, siguiendo una modalidad habitual en la región, un gobierno nacional decidió mejorar la cobertura educacional en el nivel medio, otorgando útiles escolares y refuerzos nutricionales a sectores pobres de la población, condicionando la entrega a la matriculación y asistencia escolar de los niños. Un tercer caso trató de establecer, a través de un análisis comparativo de varios países, en qué medida el capital social de la población desempleada, definido específicamente en términos del grado de participación en diversos tipos de organizaciones, mejoraba las perspectivas de obtener empleo. El cuarto caso enfocó otro tipo de análisis comparativo, esta vez centrado en el diferente contenido y alcance que tuvieron las políticas sociales adoptadas por sucesivos gobiernos en un país centroamericano, tratando de evaluar sus efectos en términos de inclusión social. Y el último de los casos también adopta un enfoque comparado, analizando las dificultades que enfrenta en dos países diferentes, el mecanismo de consulta previa como

derecho, reconocido a pueblos originarios o indígenas, de expresar su posición antes de que los gobiernos nacionales adopten decisiones que afectan su territorio o su hábitat.

### **La “cuestión” como foco común**

A diferencia de algunos programas de investigación integrados, que adoptan un marco teórico o un enfoque metodológico común, los autores de los distintos capítulos tuvieron amplia libertad académica para elegir las estrategias de abordaje o los esquemas conceptuales que consideraran más adecuados para examinar la cuestión estudiada. No debieron ajustarse a un protocolo de investigación común ni inspirarse en una determinada escuela, enfoque o autor para orientar sus contribuciones. Por esta misma razón, los casos de estudio resultaron sumamente heterogéneos en cuanto a temas, problemas, contextos, períodos, marcos analíticos o técnicas de investigación utilizados. En realidad, podría sugerirse que más que estudios de políticas públicas de inclusión social, los casos analizados se han referido centralmente a cuestiones problemáticas que, en cada contexto nacional, dieron lugar a procesos sociales que, entre otras, tuvieron -o intentaron tener- alguna consecuencia sobre la inclusión social. Esos procesos consistieron en tomas de posición y cursos de acción de actores estatales y sociales, a través de los cuales intentaron resolver esas cuestiones en función de sus intereses y valores, así como de los recursos de poder que consiguieron movilizar en cada coyuntura.

En este sentido, cabe aclarar que la manera en que se suele designar una “cuestión” tiene únicamente un propósito analítico, por más que tal designación coincida con la que la misma haya sido conocida en una situación real. Es el caso de la “inclusión social”, cuestión en la que se ha concentrado este volumen. Si bien se advierte algún grado de coincidencia entre los autores al intentar caracterizar este concepto, quedó a discreción de cada investigador decidir de qué manera designar su objeto de estudio. Incluso la mayoría utilizó una denominación que no se vincule con el nombre más popularizado con que la cuestión pudo haberse conocido. E incluso la mención explícita del término

en el título del trabajo no evidencia que el foco de la investigación haya sido la inclusión social.

Un breve repaso de los casos permite advertir que en uno de los trabajos, el juego entablado en una negociación entre actores con poder económico dispar, produjo resultados mutuamente satisfactorios. La inclusión social, en este caso, fue una resultante del beneficio que significó para el actor más débil de la relación, el mejoramiento de su situación socio-económica, pero la cuestión analizada fue, más bien, cómo explicar una negociación exitosa para ambas partes en una situación de poder aparentemente asimétrica.

En el caso paraguayo, donde se analizaron los impactos de transferencias monetarias condicionadas en el sector educativo, la cuestión tampoco fue la inclusión social sino las posibles consecuencias de utilizar este tipo de políticas sociales para mejorar la cobertura y retención de la población alcanzada por este beneficio. Y a pesar de que el título del proyecto se refiere a la “inclusión educativa”, el foco de la investigación se centró en una estimación estadística del posible efecto inclusivo de un par de programas estatales de transferencias condicionadas.

Tampoco el estudio sobre capital social puede considerarse, estrictamente, como análisis de una política de inclusión social. En este caso, a partir de una cierta conceptualización del término “capital social”, los autores realizaron una comparación entre varios países para estimar si la mayor disposición de la fuerza de trabajo a involucrarse activamente en diversos tipos de instituciones sociales, genera una capacidad diferencial en esa población para conseguir empleo y, por lo tanto, para integrarse al sector de los “incluidos” socialmente.

Algo similar ocurre en el estudio comparativo entre Bolivia y Perú, donde se analizaron los impactos de la consulta previa, derecho reconocido en esos países a pueblos originarios o indígenas a ser consultados antes de que los gobiernos adopten políticas que afectan su territorio o sus intereses sociales o económicos. De haber resultado exitosa la implementación de estas políticas, el hecho de que esos pueblos hubieran sido consultados anticipadamente

habría significado un mayor grado de inclusión, pero la cuestión analizada fue, en realidad, la consulta previa como objeto de política pública.

Por último, en el estudio comparativo de las políticas sucesivamente adoptadas en Guatemala por tres gobiernos de signo político diferente, el foco del análisis se coloca sobre políticas sociales genéricas y, especialmente, alrededor de los conflictos suscitados por los intentos de elevar la presión tributaria para el incremento del gasto social requerido para financiarlas, pero no sobre “políticas de inclusión social”, pese a que esta expresión forma parte del título del capítulo.

De hecho, podría afirmarse que la cuestión que originara las tomas de posición y cursos de acción por parte del estado no es, en nuestro caso, la “inclusión” sino la “exclusión” social. Las respuestas estatales al problema de la marginación, la pobreza, la indigencia y la inequidad social, crearon en la práctica, una nueva cuestión -la inclusión social- a la que se atribuye la posibilidad de “resolver” el problema original.

Visto de este modo, el análisis de “políticas de inclusión social” constituiría, en cierto modo, un epifenómeno o una consecuencia indirecta de procesos sociales que, en casi todos los casos, tuvieron como eje otras cuestiones. No obstante, los autores comparten claramente un interés común por comprender bajo qué circunstancias y como resultado de qué tipo de interacciones, se generan procesos que, en última instancia, producen impactos directos o indirectos sobre la inclusión social de poblaciones excluidas por causas de marginación territorial, desempleo, desnutrición, negación de derechos o pobreza extrema.

### **Agenda social y agenda estatal**

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podríamos referirnos a una “agenda social problemática” como el conjunto de necesidades y demandas de las que se

hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas.

En toda sociedad existe algún “pacto funcional”, un esquema de división del trabajo (Oszlak, 2008) según el cual esa agenda social es atendida por cuatro tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes o consumidores; 3) las organizaciones de la sociedad civil, que también prestan un número muy variado de servicios; y 4) las redes sociales solidarias, que por lo general, de una manera informal y discontinua, se hacen cargo de resolver problemas sociales no atendidos por los demás actores o a los que la población no puede acceder<sup>1</sup>.

Los casos que desarrolla este volumen ilustran bien esta división funcional. En tres de ellos (el sistema educativo paraguayo, el área de política social guatemalteca y la consulta previa a pueblos originarios), los responsables de atender las demandas o necesidades sociales, o de aplicar las normas legales, son organismos estatales. En otro (una empresa minera internacional), es un actor del mercado quien protagoniza la satisfacción de la demanda social, en una negociación activa con los miembros de la comunidad involucrada. Y en el quinto caso, es la pertenencia a organizaciones sociales y redes solidarias la

---

<sup>1</sup> Denominado también “cuarto sector” (Oszlak, 2007), se trata de grupos de muy diversa inserción social, por lo general pertenecientes a clases populares carenciadas o a sectores medios empobrecidos, que deben enfrentar la resolución de problemas que afectan su existencia cotidiana y hasta la propia supervivencia de sus miembros, sin contar con los recursos materiales y organizacionales necesarios para lograr una personería jurídica o una existencia relativamente permanente e institucionalizada. A veces, inclusive, tal reconocimiento puede ser innecesario o inaplicable, como ocurre con ciertos movimientos espontáneos o esfuerzos colectivos ocasionales. Las formas más elementales de funcionamiento de estos grupos o sectores son las redes de parentesco e intercambio establecidas entre habitantes de barrios populares, que permiten montar comedores precarios, proporcionar servicios de guardería o cuidado de niños y ancianos, de autoconstrucción de viviendas, de atención a enfermos, etc. Otros son mecanismos de defensa frente a la precarización de las condiciones de trabajo o a la violencia urbana. Por ejemplo, redes informales de trueque, bolsas de trabajo, comités vecinales de seguridad o grupos de autoayuda laboral. También pueden considerarse dentro de este cuarto sector a ciertas formas de organización espontáneas, surgidas en condiciones límite en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de “piqueteros” que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades.

que explica la mayor capacidad de agencia<sup>2</sup> (Giddens, 1984) o capital social de los actores sociales para obtener un empleo, actuando esa pertenencia factor explicativo. De todas maneras, en todos los casos, el marco contextual de políticas estatales constituye una dimensión insoslayable del análisis,

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que Oszlak y O'Donnell (1976) denominaron "cuestiones socialmente problematizadas". Dicho de otro modo, la "agenda estatal" recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social. Significativa no sólo por su volumen sino, especialmente, por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad.

De hecho, este recorte problemático no expresa sino lo que comúnmente denominamos papel o rol del estado. Este rol es la expresión resumida de las cuestiones de las que se hacen cargo sus instituciones, lo cual permite observar, de paso, que el estado es, en última instancia, lo que hace<sup>3</sup>. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, "expropia" esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil en cuestiones

---

<sup>2</sup> En oposición a quienes definen a la agencia humana solamente en términos de intención, Giddens (1984) sostiene que la agencia se refiere a la capacidad de hacer algo y no sólo a las intenciones de los actores. Tiene que ver con eventos que el individuo lleva a cabo y no hubieran sucedido sin su intervención. El agente es capaz de actuar y producir cambios, es autónomo pues realiza acciones de acuerdo a sus propias ideas, posee cognocibilidad que es la capacidad de adquirir y producir conocimiento. Obsérvese el claro paralelismo entre la noción de agencia y la de capital social.

<sup>3</sup> En la medida en que el rol del estado se expresa en sus políticas, que son lo que el estado "hace", y en la medida que estas políticas se formalizan en instituciones (normas, estructuras, procesos, recursos) que le otorgan una fisonomía y una materialidad determinadas, el estado termina "siendo" lo que "hace".

públicas de interés general. Posiblemente ha sido Marx, en El Capital, el primero en observar este fenómeno de expropiación social, constitutivo del estado moderno.

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”. Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo; sólo significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por si mismo; o porque el estado a través de un determinado conjunto de acciones ha eliminado su carácter problemático; o simplemente, porque el estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal.

La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en su nombre o asumen su representación, las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Veamos cómo se aplican estos conceptos a los casos estudiados. Podría afirmarse que sólo en uno de ellos, el estado no aparece como participante activo, en tanto que en todos los demás, siempre interviene algún organismo

estatal, sea por acción u omisión. Si bien los autores de los distintos estudios coinciden en calificarlos como casos en los que se plantean aspectos variados de la problemática de la inclusión social, las interacciones entre estado y sociedad que se analizan, involucran -como hemos señalado- otras cuestiones.

En el Paraguay, los elevados índices de repitencia y deserción de la población escolar, sobre todo entre sectores pobres, condujo a la búsqueda de soluciones que, a través de transferencias condicionadas, intentaron resolver parcialmente la situación de marginalidad de esas familias, a condición de mejorar la asistencia a clase y, por esa vía, el rendimiento escolar. La posible inclusión social de esta población constituyó, de este modo, una cuestión derivada de aquella otra que, en primer término, suscitó el curso de acción estatal, es decir, el bajo desempeño del sistema educativo. La inadecuada focalización de esta política produjo el efecto indeseable de que los principales beneficiarios fueran sectores diferentes de quienes constituían la población-objetivo.

En Perú y Bolivia, pudo observarse que la aplicación de la Ley de Consulta Previa, que reconoce a pueblos originarios o indígenas el derecho a ser consultados antes de que en sus territorios se emprendan obras o se adopten políticas que podrían afectar de algún modo su entorno o condiciones de vida, tropezó con dificultades para precisar a qué poblaciones correspondía reconocer este derecho. La pregunta central del estudio parece haber girado en torno a los dilemas que plantea la aplicación de una ciudadanía diferenciada a pueblos indígenas que ni siquiera lograron establecer sus propias fronteras étnicas. Al no conseguirse fijar criterios que permitieran discriminar la inclusión o exclusión de la población respecto al mecanismo de consulta previa, la norma no consiguió ser implementada. Por lo tanto, la cuestión que apareció en primer plano fue “a quién incluir” más que “cómo incluir” a la población supuestamente beneficiaria. Y ello, pese a haberse partido de una situación de exigencia de ciertos actores de ser involucrados en forma directa, en el proceso de toma de decisiones a través del mecanismo de consulta.

El estudio sobre Guatemala, que comparó las orientaciones y contenidos de política social de tres gobiernos sucesivos de diferente signo político-ideológico, tuvo como cuestión de fondo los tipos de programas impulsados, sus alcances y las dificultades de financiamiento derivadas de la reducida presión tributaria. El escaso impacto de las políticas en términos de inclusión social parece haber sido más una consecuencia indirecta de la acción gubernamental que una cuestión central del análisis. Los aspectos fiscales y su incidencia sobre la distribución del ingreso y la equidad, constituyeron el foco central del estudio.

Podría considerarse que los dos estudios restantes abordaron casos de auto-inclusión social, mediados por interacciones con organizaciones no estatales, en los que las cuestiones sociales analizadas surgieron como resultado de la variable capacidad de “agencia” de poblaciones que a través de su acción, buscan mejorar sus condiciones materiales de vida. En el estudio sobre la comunidad boliviana de San Cristóbal y sus negociaciones con una empresa minera transnacional, la pregunta central giró alrededor de la posibilidad de conseguir beneficios mutuos entre las partes: la empresa, accediendo al territorio en el que se proponía realizar la explotación; la comunidad, cediendo a relocalizar su hábitat a cambio de ventajas habitacionales, oportunidades de empleo y mejores condiciones sociales. El foco del análisis pivotó en torno al proceso de negociación entre las partes, donde la cultura jugó un rol central y la ausencia del estado resultó muy significativa.

En el estudio comparado sobre participación social como generadora de capital social para el acceso a empleo tampoco hubo presencia estatal. La pregunta que motivó el análisis fue si el capital social que adquiere un individuo, visto estrictamente como el que obtiene a través de su participación en cierta clase de organizaciones sociales, mejoró su empleabilidad. Aquí, más que en el caso anterior, el esfuerzo de auto-inclusión es aún más evidente y dependería de la experiencia derivada de ese mayor activismo social y de los vínculos y relaciones sociales que haya podido establecer a través del mismo. La cuestión central analizada resultó ser la participación y ciertas variables individuales de los sujetos que compusieron el universo estudiado, vistas como potenciales

causas de mejora de las perspectivas de conseguir empleo. Una vez más, la inclusión social apareció como cuestión derivada.

Con esto puede observarse que resolver una cuestión social admite diferentes posiciones y cursos de acción de actores diferentes; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado, porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible o porque la ideología impregna en forma determinante las políticas intentadas. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

De este modo estamos subrayando el simple hecho de que al pretender resolver una cuestión, pueden originarse otras nuevas, producto del propio curso de acción adoptado, que pueden venir a demandar mayor o menor intervención de los agentes públicos. En efecto, una toma de posición supone una cierta interpretación de la naturaleza del problema a resolver. Implica un diagnóstico del mismo y conduce casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa-efecto entre emplear determinados medios o recursos y lograr ciertos resultados deseables. Pero como ocurre con los medicamentos, la aplicación de esos medios puede ocasionar antagonismos y efectos secundarios sobre otras partes del cuerpo (social), pudiendo llegar a crear situaciones en las que, como se dice popularmente, “el remedio resulta peor que la enfermedad”. Hasta aquí, para no abusar, el uso de la metáfora.

El caso que mejor refleja esta situación es el de la política social comparada, implementada en Guatemala a través de tres gobiernos de signo diferente, donde la posibilidad de generar efectos profundos y perdurables en materia de

inclusión social, dependía principalmente de una mayor recaudación fiscal. Los intentos de gravar a los estratos de mayores ingresos generaron la frontal oposición de estos contribuyentes, reduciendo los alcances y beneficios de la política social. Esta observación permite señalar que las políticas pueden generar grados variables de antagonización social, como consecuencia de sus efectos negativos sobre ciertos sectores, lo cual puede, a su vez, originar una nueva cuestión. Por ejemplo, planteos del sector exportador de productos agropecuarios ante el intervencionismo estatal en la regulación de precios y mercados; quejas de países vecinos por el establecimiento de subsidios a la producción; reacciones de los terratenientes afectados por la expropiación de tierras y otras situaciones por el estilo.

El grado de antagonización inherente a una política dada es un factor crucial para explicar el éxito o fracaso de su implementación. Ya en 1964, Hirschman (1965) consideró a esta variable como crítica para interpretar los efectos de una política en la experiencia latinoamericana. La gestión se ve facilitada en la medida en que los bienes, servicios, regulaciones o sanciones pueden ser producidos o aplicados sin mayor resistencia de parte de los destinatarios de las políticas en su sentido más amplio. Los ciudadanos apoyarán las mejoras que se produzcan en la prestación de los servicios públicos, en un mejor funcionamiento del transporte ferroviario o en el mejoramiento del sistema escolar. También tenderán a apoyar políticas de distribución de alimentos entre los pobres extremos. La oposición podría surgir tal vez desde ciertos grupos de interés o banderías políticas inclinados a cuestionar el financiamiento de estas políticas o, en el último de los ejemplos planteados, sus eventuales motivaciones ideológicas o demagógicas. Incluso la política exterior, en tanto sea conducida dentro de ciertos parámetros esperados, difícilmente sea causa de mayor antagonización. En cambio, políticas de administración fiscal, de control de precios, de regulación de divisas, de atención médica que puedan afectar los intereses de clínicas controladas por sindicatos, de derechos humanos que castiguen su violación, o de desarrollo industrial que discriminen según localizaciones, ramas o tamaños de las industrias, probablemente

enfrentarán una dura oposición de ciertos medios o de grupos de interés fuertemente atrincherados<sup>4</sup>

### **¿Inclusión o exclusión social?**

En principio, podría afirmarse que la inclusión social no es, habitualmente, una política antagonizante. En general, la población la observa con buenos ojos, en vista de los fines de protección y promoción social que la anima, sin advertir - porque no es obvio- que en la mayoría de los casos puede significar una redistribución del ingreso con consecuencias negativas para los sectores no beneficiados, que por esta vía contribuyen a paliar la situación de marginalidad de esa población incluida. Por eso, cuando se advierte la relación causal entre profundizar la política social e incrementar la presión tributaria, la cuestión se vuelve antagonizante.

Si bien los estudios se refieren uniformemente a la inclusión social, la cuestión que plantean centralmente es, en realidad, la **exclusión social**. La referencia a la "inclusión" no es sino el objeto de las políticas o acciones de quienes tratan de reducir el carácter problemático de la exclusión, a través de distintos mecanismos que procuran revertir sus efectos. El concepto admite numerosas definiciones y así lo confirman las diferentes versiones propuestas por los autores de este libro. A menudo, se confunde o superpone con términos afines, como marginalidad, discriminación o inequidad social. Un atributo común de este concepto es el carácter multidimensional del proceso de ruptura social que subyace al mismo, en tanto segrega a individuos y grupos de participar plenamente en actividades y relaciones sociales e institucionales prescriptas normativamente como deseables (Silver, 2007). Sus formas contemporáneas se manifiestan en la generación de situaciones de desventaja social y relegación de ciertas poblaciones hacia los márgenes de la sociedad.

---

<sup>4</sup> Véase, al respecto, Oszlak (1997). Inclusive, las políticas sociales han sido objeto de fuertes críticas de tales sectores en países como Guatemala, durante el período 2008-2012; en Brasil, durante el primer gobierno de Lula Da Silva; o inclusive en los Estados Unidos, con el seguro social de salud del presidente Obama.

Tanto la exclusión como la inclusión social pueden conceptualizarse en términos de un continuo a lo largo de una escala vertical ubicada por debajo o encima del “horizonte social”. Según este punto de vista, existirían al menos unas diez variables que pueden impactar sobre la exclusión y fluctuar a lo largo del tiempo: etnia, localización geográfica, estructura social, globalización, conflictos sociales, hábitos o apariencia personal, educación, religión, cuestiones económicas y cuestiones políticas. En vista de esta inespecificidad, se ha sugerido que el problema con el término “exclusión social” es la tendencia de los autores a definirlo de modo tal que se ajuste a su argumentación (Le Grand y Piachaud, 2002). En la práctica, la exclusión implica negar a individuos o comunidades enteras el goce de derechos, oportunidades y recursos que habitualmente se hallan disponibles para los demás miembros de la sociedad. Entre otros, vivienda, empleo, salud, involucramiento cívico, participación democrática y respeto a un debido proceso.

La posibilidad de acceder a estos bienes públicos resulta clave para la integración social de estos sectores desposeídos, cuya marginación se vincula con la pertenencia a una clase social o a minorías discriminadas, a su bajo nivel educativo o a sus condiciones materiales de vida. El resultado de la exclusión social es que afecta a individuos o comunidades que se ven privados de participar plenamente en la vida económica, social y política de la sociedad en la que habitan, además de sufrir los efectos materiales, físicos, psicológicos y emocionales que la pobreza extrema puede producir sobre la calidad de vida de la población afectada.

Por contraste, la inclusión social es el reverso de la exclusión; es la acción afirmativa orientada a transformar las circunstancias y hábitos que conducen o han conducido a la exclusión social. El Banco Mundial la define como el proceso dirigido a mejorar las oportunidades, capacidades y dignidad de las personas, que han sido desfavorecidas por razones vinculadas a su identidad, promoviendo su activa participación en la vida social (World Bank, 2013), accediendo de este modo al goce de los bienes públicos de los que han estado marginadas.

## **Intervención estatal y dinámica social**

Una observación común que surge de los casos estudiados y, más en general, del análisis del ciclo de las políticas públicas, es que toda toma de posición y los cursos de acción subsecuentes, suelen dar lugar a la creación de una o más agencias estatales responsables de implementarlos o, si ya existen, a la asignación de recursos necesarios para su atención. A veces, esas agencias desaparecen cuando la cuestión es definitivamente resuelta. Otras veces, permanecen si la cuestión se incorpora a la agenda en forma permanente. E incluso, ocasionalmente, intentan sobrevivir a la resolución de la cuestión que ocasionó su creación, haciéndose cargo de otras cuestiones o intentando camuflarse en los pliegues de la burocracia estatal para asegurar su supervivencia. El mapa del aparato institucional del estado se modifica así al ritmo de este proceso de creación, transformación y disolución burocrática. Es en este sentido que el estado termina **siendo** lo que **hace**.

Tanto las transformaciones producidas en Paraguay en materia de política educativa como las que se verificaron en Guatemala con respecto a la política social, se manifestaron a través de cambios normativos y creación de agencias, programas y proyectos variados, resultado de sucesivas y cambiantes tomas de posición de diferentes gobiernos. Por su parte, la Ley de Consulta Previa no es más que el eslabón más reciente de una larga cadena legal, institucional y cultural, que se extiende hasta la época de la colonia, cuya reconstrucción también permite observar, a través del tiempo, las cambiantes tomas de posición del estado respecto a la cuestión indígena y los pueblos originarios. Aún en el caso de la negociación entre la comunidad de San Cristóbal y la empresa minera, el análisis del contexto político-institucional permitió observar que históricamente, el gobierno boliviano fue modificando la orientación de su política minera y que ello se manifestó a través de la sanción de diferentes leyes y la creación de organismos burocráticos responsables de su aplicación. En última instancia, este marco institucional del estado es el que permitió, facilitó, dificultó o impidió la negociación entre las partes.

Introduzcamos ahora un nuevo aspecto en el análisis. Afirmamos recién que la resolución de una cuestión puede involucrar a una o más agencias estatales, a lo cual podríamos agregar que también otros actores no estatales pueden ser convocados a intervenir en la implementación de los cursos de acción. Más aún, lo normal es que sean varias las agencias públicas y privadas que deban intervenir en la resolución de un determinado asunto, por más que sea una de ellas la que aparezca como principal responsable de implementar las políticas correspondientes.

Ahora bien, no es inusual que algunas agencias que deberían intervenir en la resolución de una cuestión no lo hagan, sea por ignorancia, por temor a involucrarse o por no contar con la legitimidad o los recursos necesarios. Otras veces, algunas agencias pierden competencias a manos de otras, animadas por un afán de “imperialismo burocrático”<sup>5</sup>. También es usual que exista inadecuada coordinación entre las que finalmente intervienen o que tengan puntos de vista diferentes y terminen adoptando posiciones y cursos de acción contradictorios. En definitiva, y sin que este análisis sea exhaustivo, pretendemos mostrar que la política estatal es el resultado de una dinámica social e intra-burocrática, en la que se enfrentan actores, interpretaciones, posiciones y cursos de acción sumamente heterogéneos; su implementación casi nunca se ajusta al proceso lineal, racional y articulado que sugieren las diferentes versiones del llamado “ciclo de las políticas públicas”.

Cualesquiera sean la o las agencias que intentan resolver una cuestión, las posiciones que adopten se expresarán, alternativamente, bajo la forma de declaraciones públicas, proyectos de ley, acciones represivas, iniciativas de contención social y otras múltiples manifestaciones de intencionalidad política. Por lo general, entre la toma de posición y la iniciación de algún curso de acción que la materialice, media un lapso de estudio, análisis de opciones técnicas, elaboración de proyectos, compulsas de opiniones de partes

---

<sup>5</sup> Por “imperialismo burocrático”, entendemos la inclinación de ciertas agencias estatales a ampliar sus dominios incorporando otras áreas funcionales más allá de lo que establecen sus competencias legales, sea arrebatándoselas de hecho a otras agencias y/o apropiándose a través de diversas maniobras, de recursos materiales y humanos que les permiten adquirir un poder superior al que corresponde a su jerarquía formal.

interesadas y/o negociación política, cuya duración puede variar desde una acción inmediata (como reprimir una manifestación popular masiva) hasta una dilación *sine die* (como promover una reforma política). La duración de este lapso dependerá de numerosas circunstancias pero sus consecuencias podrán ser tanto negativas como positivas para el proyecto o intereses de la coalición política gobernante.

Por ejemplo, serán negativas si la demora hace perder la oportunidad política de producir un cambio importante pero también si se actúa improvisada o apresuradamente, frente a problemas complejos en los que la motivación no debería prevalecer sobre la comprensión del problema, sus causas y posibles soluciones. Otras veces, en cambio, la demora podría ser positiva, como cuando las reacciones provocadas por el anuncio (o trascendido) de la posición estatal, permiten descubrir a tiempo sus falencias o visualizar otras opciones mejores.

Asimismo, aún decidido un curso de acción, sus efectos podrían llegar a producirse mucho después de formalizado en alguna norma jurídica, lo cual puede depender del grado de controversia que rodea su aprobación, sus previsible consecuencias sobre la situación de sectores sociales poderosos, sus dificultades técnicas o de implementación práctica, etc. Por otra parte, en su aplicación efectiva, las normas suelen dar lugar a interpretaciones caso por caso, lo cual puede generar un distanciamiento muy significativo entre la política y la casuística empírica. Claramente, este es el caso de la consulta previa en Perú y Bolivia.

La dinámica social que se genera en el proceso de implementación de las políticas públicas, debería constituir un aspecto central de las líneas de investigación que promueva ILAIPP en el futuro. Aunque este no ha sido el eje de los estudios presentados en este volumen, consideramos que la inclusión de esta perspectiva enriquecería notablemente la interpretación de los procesos que se generan en torno a la resolución de las cuestiones subyacentes a las políticas y de sus resultados.

La continuidad de las líneas de investigación que han abierto los casos estudiados en este volumen exigirá, por así decirlo, “encarnar” a los actores, que en los estudios, prácticamente, no fueron sino sujetos pasivos de la política estatal. En efecto, ni los pueblos originarios andinos, ni las familias de los escolares paraguayos ni los beneficiarios de las políticas sociales guatemaltecas aparecieron, en los casos estudiados, desarrollando alguna forma de acción colectiva. Sólo en aquellos que consideramos como de auto-inclusión, la población presuntamente beneficiaria apareció “actuando”. Un marco teórico para el análisis de políticas públicas debería considerar centralmente este aspecto, que tal vez pueda ser cubierto en futuros trabajos que profundicen este objeto de investigación. En tal sentido, las secciones que siguen deben considerarse un avance en la construcción de un marco conceptual que contemple más explícitamente la dinámica social que se genera en torno a la formulación e implementación de políticas estatales.

### **Recursos de poder y estrategias de acción política**

En todos los casos desarrollados en este libro, hemos podido comprobar la existencia de algún sector de la sociedad que, o bien asumía un rol activo en el proceso social en que se veía involucrado, o bien resultaba ser un sujeto pasivo de las acciones de otros actores. También en todos los casos, el estado -a través de diferentes agencias- jugó algún rol en el desenlace de los procesos sociales, sea adoptando posiciones y cursos de acción deliberados o asumiendo, por omisión, un papel pasivo. Según los casos, otros actores sociales también se vieron involucrados (v.g., empresa minera, organismos de financiamiento multilateral, organizaciones sociales),

En la medida en que los actores sociales se consideran afectados -positiva o negativamente- por las acciones de otros actores (incluyendo los estatales), pueden decidir actuar políticamente, lo que los convierte en actores políticos. Intentarán, por ejemplo, impedir o revertir las consecuencias que para sus intereses o valores implican las acciones de terceros, o bien apoyar a esos otros actores que intentan beneficiarlos. Esto es por demás obvio. Lo que requiere un examen más pormenorizado es el tipo de recursos de poder que

cada uno de los actores pone en juego, lo que variará según la naturaleza de la cuestión, el grado de conflicto que la misma suscita y los actores en pugna.

Tanto la teoría de la organización como la ciencia política coinciden en señalar que los actores políticos pueden disponer de los siguientes recursos de poder: 1) capacidad de coerción (incluso física); 2) acceso a información (y, en última instancia, a conocimiento); 3) disponibilidad de recursos materiales (como dinero); y 4) legitimidad (incluso basada en la manipulación ideológica)<sup>6</sup>. Algunos autores incluyen el “estatus” o la “autoridad”, que podrían ser subsumidos, respectivamente, en los conceptos de legitimidad y coerción (Ilchman, 1984). Otros utilizan denominaciones alternativas para aludir a algunos de los conceptos, como por ejemplo “dinero” en lugar de “recursos materiales”. Pero a los efectos de esta conceptualización, supondremos que en el empleo de los cuatro tipos de recursos descritos se resumen las posibilidades de actuación de un actor político.

Naturalmente, los volúmenes y tipos de recursos de que disponen y están en condiciones de emplear diferentes actores, varían de cuestión en cuestión. Ciertos recursos pueden servir para confrontar políticamente y conseguir hacer prevalecer una determinada posición. Otros, aunque se posean en abundancia, pueden resultar inservibles o no aplicables a la situación. Por ejemplo, el empleo de la coerción por parte de una agencia represiva del estado puede a veces resultar socialmente inaceptable, con lo cual podría ver debilitada su legitimidad como fuente de poder. En cambio, la violencia ejercida por una movilización popular frente a la coerción estatal o a la asignación de recursos materiales con fines corruptos, puede ser vista por gran número de actores como comportamiento legítimo. En todo caso, queda clara la íntima relación que existe entre la cuestión suscitada y los recursos disponibles y empleables por los actores involucrados.

En general, y tal vez por la naturaleza misma de las políticas de inclusión social, parecería que el poder de los actores que protagonizan los procesos

---

<sup>6</sup> Entre otros, ver los capítulos de O'Donnell y Cleaves en Oszlak (1984).

analizados en los distintos estudios, se fundó principalmente, en el uso de información y en la movilización de recursos materiales. Del lado del estado, es la información o el conocimiento lo que permite definir en cada momento las opciones de política y son los recursos financieros los que permiten ejecutarlas. Así ocurrió con la implementación de políticas sociales en Guatemala y con la política educativa de transferencias condicionadas en Paraguay. La Ley de Consulta Previa no demandó, prácticamente, recursos financieros, pero se fundó en la información y, en parte, en recursos ideológicos y simbólicos. Estos mismos recursos fueron empleados por las partes que negociaron, en Bolivia, la relocalización poblacional para la explotación minera, además de los recursos materiales que desembolsó la empresa concesionaria. En cambio, la coerción prácticamente no fue utilizada como recurso de poder por ninguno de los actores.

De todos modos y aún cuando un actor posea el volumen de recursos de poder necesarios y su empleo resulte pertinente para la situación, el resultado objetivo de la confrontación no dependerá únicamente de su posición inicial de recursos y/o de la capacidad de éstos para dirimir la lucha política en su favor. Lo más probable es que cada actor involucrado en el conflicto trate de aumentar dichos recursos o de reducir los que posea(n) su(s) contrincante(s). Estos esfuerzos y las formas en que se canalicen pueden ser conceptualizados como **estrategias de acción política**. Podríamos afirmar que estas estrategias pueden consistir básicamente en acciones directas de confrontación con los actores rivales o en la búsqueda de alianzas, acuerdos o coaliciones con actores afines<sup>7</sup>. El balance de recursos de cada actor puede, así, verse fuertemente modificado según los resultados que produzcan estas estrategias. Si bien esta observación es también bastante obvia, sirve no obstante para introducir un tema de mayor relevancia: la eficacia relativa de distintas estrategias frente a diferentes coyunturas políticas, y sus consecuencias sobre el desenlace de cuestiones socialmente problematizadas.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el estudio sobre las negociaciones de la población de San Cristóbal con una empresa minera, se efectúa una conceptualización de este tipo de estrategias, distinguiendo entre estrategias competitivas, cooperadoras e individualistas.

Hasta aquí, por razones de simplificación analítica, nos hemos referido a un actor como objeto de acciones de otros y como sujeto de acciones propias. Pero este análisis es insuficiente. Cuando una agencia estatal, por ejemplo, toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión socialmente problematizada, por lo general afecta en primer lugar a un grupo social delimitado. Así, los terratenientes alcanzados por una política de reforma agraria no son necesariamente un actor colectivo: son simplemente propietarios de tierras que reúnen ciertos atributos en términos de calidad, extensión o explotación que los hace pasibles de posibles medidas de expropiación. Pero no son (ni podrían serlo) un actor político. Quien eventualmente actuará como tal será, ahora sí, una organización (o más de una) que asumirá la defensa de los intereses del sector social afectado y lo representará políticamente. A veces, inclusive, podrá tratarse de una manifestación colectiva no organizada o de un simple individuo. Pero importa efectuar esta distinción entre grupo o sector social afectado y actor político movilizado.

Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son “virtuales” o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación mientras la cuestión no se suscita. Con esto estamos sugiriendo que la cuestión hace al actor, tanto en el estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el estado decide implementar un nuevo curso de acción y formaliza la existencia de una nueva agencia, o bien es “activado” en la sociedad cuando la cuestión es planteada. Indagar sobre si los actores preexisten al surgimiento de un conflicto o sólo cobran vida cuando éste se origina, nos apartaría bastante de la línea de razonamiento que venimos desarrollando. En todo caso, creemos que el tema merece mayor profundización teórica, que no podemos abordar aquí.

El análisis de este proceso de movilización social y de contrapunto entre la acción estatal y la dinámica de la sociedad, resulta fundamental para una cabal interpretación de los resultados e impactos de las políticas públicas.

## **Determinantes del desempeño de la política estatal**

Hasta aquí, el marco conceptual que venimos desarrollando se ha concentrado principalmente en el lado de los insumos y procesos que dan contenido a las políticas públicas. Veamos ahora sus productos y resultados. Si planteáramos una pregunta abarcadora del conjunto de las preocupaciones que atraviesan este volumen, probablemente coincidiríamos en el siguiente interrogante: ¿qué factores determinaron el éxito o fracaso de las políticas estatales (por ejemplo, en términos de inclusión social de las poblaciones involucradas)?

Primero, es preciso insistir en que no existe tal cosa como “éxitos” o “fracasos” definitivos o permanentes. Casi ninguna de las políticas analizadas puede considerarse que haya sido exitosa pero tampoco un rotundo fracaso. O bien fueron resultados variables de procesos sociales que se extendieron a lo largo de extensos períodos históricos o bien productos ocasionales de luchas o negociaciones cuya sostenibilidad en el tiempo nunca está garantizada.

Diversas variables podrían explicar el resultado de las políticas públicas: 1) el grado de antagonismo social que, potencialmente, podrían generar las decisiones adoptadas por el estado; 2) el grado de dificultad tecnológica que supone implementar la solución elegida; 3) la claridad con que la política identifica a sus destinatarios (beneficiarios, usuarios, sujetos de regulación); 4) la capacidad de organización y acción política articulada por parte de los sectores afectados; y 5) la magnitud y tipo de recursos de poder que es capaz de desplegar la agencia estatal.

Ya nos hemos referido a la primera de estas variables y concluido que, salvo en los aspectos relacionados con una mayor carga tributaria para ciertos sectores, las políticas de inclusión social, en general, no tienden a generar grados de rechazo o antagonización social considerables. En cambio, éstas suelen enfrentar mayores dificultades tecnológicas, tanto en su diseño como en su implementación. Es una característica típica de las políticas sociales el hecho de utilizar o basarse en la aplicación de tecnologías “blandas”, donde se hallan involucrados individuos con diferentes identidades, necesidades y

capacidades de ejercer poder. Resulta mucho más sencillo llevar a cabo obras físicas, basadas en tecnologías “duras” (un puente, una ruta, un edificio), en cuanto a que pueden programarse con sumo detalle y ejecutarse con mayor grado de control sobre el proceso. Por eso, muchas políticas de inclusión social fallan en su aplicación por déficit de diseño, especificidad o programación de las acciones necesarias para su ejecución.

La tercera de las variables señaladas se relaciona estrechamente con este último aspecto. Es una peculiaridad de las políticas públicas que no siempre indiquen con precisión cuál es su población blanco, es decir, sobre quién se espera que produzcan efectos o consecuencias. A veces, simplemente, son incapaces de hacerlo. Una política orientada a reducir la evasión tributaria probablemente tendrá como objetivo inducir a los evasores actuales o prospectivos a cumplir con sus obligaciones fiscales, sea que ello trate de conseguirse a través de campañas de fiscalización o de campañas de educación en las escuelas. Sin embargo, los evasores no son ciudadanos que lleven una marca que los distinga y por lo tanto, el impacto de una política antievasión sólo se conseguirá si se diseñan adecuados mecanismos para su identificación. Por ejemplo, programas informáticos de cruzamiento de datos que permitan detectar situaciones o transacciones no declaradas.

En cambio, si la política estatal expresada, por ejemplo, en una norma legal, establece que en el marco de una reforma agraria estarán alcanzados por medidas de expropiación aquellas propiedades rurales que excedan una determinada cantidad de hectáreas, no habrá demasiadas dudas acerca de quiénes quedarán dentro y fuera de los alcances de la ley. La ambigüedad en tal caso será comparativamente mucho menor. Como veremos, este factor -el grado de “identificabilidad” de los actores sociales sobre los que se pretende actuar- tiene una enorme importancia desde el punto de vista de su solidaridad, recursos y estrategias de acción política. En parte, a este factor se debió la dificultad de implementar la consulta previa en Perú y Bolivia. Esta variable también podría explicar el relativo fracaso de la política paraguaya de mejorar la inclusión educativa, al no poder focalizar debidamente a los beneficiarios que correspondía promover.

El cuarto factor, relativo a las posibilidades de agregación y articulación de los intereses de los actores, es igualmente crítico. En principio, los actores sociales que comparten ciertos intereses o valores representados políticamente por organizaciones más o menos poderosas, tendrán mejores perspectivas de defenderlos o promoverlos que aquellos otros, afectados igualmente por una cierta política, que se encuentran demasiado aislados entre sí y no han tenido posibilidad de constituir organizaciones representativas fuertes. Por ejemplo, los sindicatos que defienden los intereses de los trabajadores de una rama industrial o los movimientos barriales de una población marginal, tienen en principio mejores posibilidades de defender sus intereses colectivos que inquilinos o arrendatarios de viviendas urbanas -dispersos territorialmente- que de pronto se ven afectados por la supresión de un régimen de amparo o un congelamiento de sus arriendos<sup>8</sup>.

La quinta variable se relaciona con la capacidad institucional de la agencia responsable de aplicar las políticas, capacidad que incluye sus recursos de poder (información, dinero, ideología), aptitud de su personal, alineamiento de sus estructuras y procesos con sus responsabilidades de gestión, etc. Al respecto, otra peculiaridad de las políticas de inclusión social es que su gestión suele asignarse a programas y proyectos creados *ad hoc* para su ejecución, Hasta cierto punto, esta modalidad les otorga flexibilidad y mejor capacidad de respuesta frente a la mayor inercia y tardía respuesta de la burocracia permanente, pero al mismo tiempo, dificulta su definitiva institucionalización y, en última instancia, su sostenibilidad.

Si se vinculan las proposiciones implícitas en los párrafos previos, podría afirmarse que una política estatal será más efectiva, *caeteris paribus*, cuanto menor sea su grado de antagonización social, más sencillos sean los aspectos tecnológicos de su implementación, mejor recorte e identifique a la población blanco sobre la que pretende producir efectos, menor sea la capacidad organizativa de esa población para defender sus intereses o valores y mayor

---

<sup>8</sup> Esto pudo comprobarse dramáticamente en el estudio de las políticas sociales urbanas implementadas por la última dictadura militar argentina. Véase Oszlak (1991).

resulte la capacidad institucional del organismo responsable de implementarla. Y viceversa. La combinación de estos factores, como podrá verse, crea una constelación de situaciones en las que la suerte de una política pública tendrá diferentes posibilidades de surtir los efectos buscados.

Un último tema con el que cerraremos este marco conceptual se vincula con los conflictos internos y externos de las organizaciones, a través de las cuales los actores políticos defienden o promueven sus intereses, así como con la dinámica que se crea en el proceso de dirimir esos conflictos. Los resultados de la lucha que se genera al interior de las organizaciones que asumen la representación de los intereses del actor social afectado por una política son decisivos para afrontar el conflicto externo generado por esa misma política. En parte, este tipo de conflictos se suscitó entre los comuneros de San Cristóbal durante el proceso en que debían fijar una posición común frente a la empresa minera con la que estaban negociando.

El análisis de las posiciones asumidas por los distintos actores “internos” al sector social presuntamente involucrado permite observar, por ejemplo, que los intereses o valores de sus integrantes no son precisamente iguales y que las adscripciones político-ideológicas, la pertenencia a fracciones de clase, las localizaciones geográficas o el peso de otros intereses que a menudo los enfrentan, constituyen variables intervinientes de gran significación para explicar por qué la acción colectiva de esos actores no suele obtener unanimidad y refleja más bien un compromiso, resultante a veces de profundas divergencias.

Esta dinámica interna se relaciona, como no podía ser de otro modo, con la dinámica “externa” generada por la interacción de las organizaciones que defienden los intereses del actor social afectado con otros actores (individuos, grupos, instituciones) con los que aquellas mantienen toda suerte de vínculos. Por ejemplo, partidos políticos, organizaciones corporativas, agencias estatales o funcionarios públicos individuales. El análisis de políticas públicas y la explicación de los resultados del desempeño estatal en su implementación, no

puede soslayar la consideración de esta otra dimensión crítica de la dinámica generada en torno a la resolución de cuestiones socialmente problematizadas.

### **A modo de cierre**

En este capítulo final hemos desarrollado un marco conceptual que, según nuestra apreciación, creemos útil para el estudio de los procesos sociales que se desarrollan en torno a la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente de políticas sociales. A lo largo del recorrido teórico planteado, hemos intentado ilustrar los conceptos introducidos mediante referencias a los casos de políticas de inclusión social, analizados en los capítulos previos.

Consideramos innecesario reiterar los planteamientos teóricos sugeridos, por lo que cerraremos este capítulo agregando algunas recomendaciones que, tal vez, puedan resultar de utilidad para orientar las futuras investigaciones que ILAIPP decida encarar en el futuro. En primer lugar, hemos observado que los trabajos que fueron finalmente seleccionados para esta primera ronda de investigaciones, respetaron ampliamente la libertad académica de los autores, sin exigirles que respeten u observen algún protocolo o marco teórico particular ni un determinado enfoque metodológico. Esto ha permitido enriquecer los aportes y multiplicar las perspectivas desde las que se encararon los proyectos, lo cual no hizo sino contribuir a una mejor comprensión del tema central de esta primera etapa del Programa.

En segundo lugar, también se considera positivo el hecho de que los trabajos hayan conseguido resolver acertadamente los falsos dilemas epistemológicos y metodológicos que suelen plantearse a los investigadores entre elegir un enfoque macro o micro, cuantitativo o cualitativo, teórico o empírico (Oszlak, 2011). En general, los autores consiguieron combinar adecuadamente estos distintos enfoques, lo cual debería servir como antecedente para la evaluación de las propuestas de nuevas investigaciones que ILAIPP deba realizar en el futuro.

Por último, deseamos subrayar la importancia de que el análisis de las políticas públicas privilegie la inherente historicidad que tienen los procesos sociales que se desarrollan en torno a la resolución de cuestiones de la agenda pública que dan lugar a tomas de posición del estado. Es decir, destacamos la relevancia para el análisis de considerar cuándo y cómo se originan estas cuestiones, quién o quiénes las definieron en primer lugar, cómo llegaron a incorporarse a la agenda estatal, qué conflictos internos al estado se generaron alrededor de fijar posiciones y adoptar cursos de acción, que reacciones se produjeron en la sociedad, qué estrategias de acción política adoptaron los actores sociales y estatales involucrados, qué recursos de poder utilizaron, cómo se redefinieron (si es que ello ha ocurrido) las cuestiones que constituyen el foco central del análisis, y así sucesivamente. Este tipo de enfoque es, a nuestro juicio, el que permite trascender el examen formal de las políticas públicas y su supuesta racionalidad técnica, para tratar de entender lo que verdaderamente importa: conocer por qué ciertas posiciones y cursos de acción que, en apariencia, son técnicamente razonables, fracasan cuando deben atravesar el espinoso camino de un proceso de implementación signado por racionalidades políticas enfrentadas, que son las que en definitiva inspiran los comportamientos de los actores involucrados.

## Bibliografía

Burchardt T., Le Grand J., and Piachaud D. (2002). Introduction, in Hills, J., Le Grand, J. and Piachaud, D., *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press: Oxford

Cleaves, Peter (1985). Los Sistemas Políticos y las Ciencias Administrativas. En O. Oszlak (comp.), **Proceso, crisis y transición democrática**. Buenos Aires: Centro Editor.

Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge.

Hirschman, Albert O. (1965). *Estudios de Política Económica en América Latina*. Aguilar: Buenos Aires.

Ilichman, Warren. (1984). Administración pública comparativa y el sentido común académico. En O. Oszlak (comp.), **Proceso, crisis y transición democrática**. Buenos Aires: Centro Editor.

O'Donnell, Guillermo (1984). Apuntes para una Teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), **Proceso, crisis y transición democrática**. Buenos Aires: Centro Editor.

Oszlak, Oscar (1987). "El Cuarto Sector", en Oscar Oszlak, *Los Miedos de los Argentinos*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Oszlak, Oscar (1991): **Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano**. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

Oszlak, Oscar. (1997). Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego. *Reforma y Democracia*, Nro 9.

Oszlak, Oscar. (2007). Políticas Públicas, Democracia y Participación Ciudadana. *Voces del Sur* {Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario}.

Oszlak, Oscar (2011). *El Rol del Estado: micro, meso, macro*. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Oszlak, Oscar (2011). Falsos Dilemas: Micro-Macro, Teoría. Caso, Cuantitativo-Cualitativo. En Wainerman, C. y Sautu, R. (comp.) *La trastienda de la investigación*, Editorial Manantial: Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2008). *La ciudadanía como destinataria y fuente de información sobre GpRD*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1709250>

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 4: Buenos Aires.

Silver, Hilary. (2007) *The Process of Social Exclusion: The Dynamics of an Evolving Concept*. Brown University: USA.

World Bank. (2013). *Inclusion Matters*. Washington DC