



Conferencia

Gobernanza y Equidad: Perspectiva Conceptual y abordaje de intervención.
Dr. Marc Hufty. Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo, Ginebra, Suiza.



Presentación de Ernesto Bascolo. Director del Departamento de Economía y Gestión. Instituto de la Salud Juan Lazarte. Rosario.

Bueno, ahora vamos a tener la conferencia central de la mañana a cargo de Marc Hufty, del Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo, Ginebra, Suiza. Bueno, Marc nos va a presentar algo así como el marco de análisis. Marc Hufty está trabajando con IDRC y en realidad todo el equipo del Instituto Lazarte, el departamento de Economía y Gestión, lo seguimos bastante.

Dr. Marc Hufty

Gracias Ernesto. Tengo que decirles que estoy muy agradecido y que he venido con mucho gusto a hablar con ustedes porque lo que estamos haciendo, para mí es un trabajo que tiene mucho futuro. Uno desde la academia siempre tiene sus cosas ¿no?, hay una lógica diferente.

Empezando este trabajo a nivel muy concreto de la salud es muy nuevo para mí, no soy del tema, soy politólogo básicamente, trabajo en un Instituto que se dedica a los estudios del desarrollo. Es un instituto de tamaño yo diría, mediano. Es parte de la Universidad de Ginebra, tiene 140 personas que trabajan, se cursan clases de maestría y doctorado.

Como el desarrollo es algo muy amplio, trabajamos desde varias perspectivas sobre el tema del desarrollo, que sea: antropología, economía, sociología, ciencia política, agronomía, y otros. No hay limitaciones a este mundo.

Entonces, dos cosas me van a perdonar: mi castellano, porque a veces no me alcanza para los matices que quisiera hacer, entonces, a veces es un poco simplificador.

Bueno, para empezar, la idea es un poco presentarles cómo entramos en este tema desde el punto de vista teórico o un poco histórico. Como entramos en este tema de la gobernanza que suena muy raro porque hay tanta gente que dan tantos sentidos a la palabra que casi es inutilizable. Y tenemos un proyecto, y una propuesta bien concreta en cuanto a esto.

Primero, el origen de la palabra. Se encuentra a menudo en los textos, pero esos textos no todos lo leen. Viene del griego anciano, donde significa pilotear una nave. Es decir, es el arte del piloto. Y fue usado metafóricamente, por primera vez por Platón para hablar del manejo de los hombres.

Después pasó al latín, donde tenía el mismo sentido y al siglo XIII, en el francés significaba -cambió de sentido- gobierno. Es decir, gobernar a los hombres.

Pasó a este sentido. Y después designó territorios, que son '*les bayages de l'Artoi y de la Flande*' se hablaba de '*le gouvernance de*' y después cae en desuso, pasa al inglés con el mismo sentido de '*government*', de gobierno, pero...ha seguido así pero de uso raro.

Después resurge en los años 40 - 50 con el sentido de pilotaje de Universidades, en Estados Unidos, y pilotaje de empresas privadas, de organizaciones, de corporaciones: '*corporate government*' y en este sentido significa pilotaje no jerárquico, es decir, cómo se coordinan los actores.

En los años 70 y 80 pasa a la Economía, desde el punto de vista académico, es decir, la corriente neo institucional, y se habla de '*workable arrangements*' es más o menos la coordinación de los actores en Economía.

Y en Relaciones Internacionales en los años 70, en ese momento se habla también de regímenes, '*International regims*' donde hay una coordinación pero sin gobierno central, eso es el tema central de las relaciones internacionales. No hay un gobierno, claro que hay deidad de hegemonía de parte de algunos actores pero no hay un gobierno central. Entonces se habla de '*governance without government*', se puede coordinar los actores de varios modos sin que hubiera un gobierno central. Y pasa a Inglaterra al estudio del Estado no jerárquico. Y eso fue algo muy inglés. Al principio, hacía mucho que había.... no se, Inglaterra tiene su dinámica política particular ¿no? Pero con la época de Thatcher eso se incrementó. Pasamos con la voluntad de parte del gobierno de deshacerse de muchas de sus partes y funciones; es decir: privatizando, confiando al exterior muchas funciones del gobierno, y con esto se habla mucho de un estado donde el estado cumple menos funciones, está penetrado por las organizaciones privadas, o por la sociedad civil, hay redes que se crean alrededor del Estado para cumplir esas funciones que el estado abandona poco a poco, y no se sabe, hay como una confusión aquí, no se sabe si es una voluntad o si es un hecho ¿no?, es decir: si bajar el rol del Estado, menos Estado, es una voluntad y que se concretiza en '*governments*', o si es una consecuencia de una voluntad política del neoliberalismo.

A principio de los 90 el Banco Mundial empieza a utilizar el concepto; al principio como herramienta metodológica para identificar los lugares de poder. Pero luego, luego de dos años, pasa al sentido de buena gobernabilidad como se conoce en América Latina sobre todo: '*good governance*' que tiene que ver con el estado de derecho, buena gestión, responsabilidad y transparencia, un sentido muy conocido.

Entonces si se resumen los usos corrientes de la palabra, el primero es, sería igual a gobierno, es decir, el ejercicio de la autoridad. El problema para mi, el problema fundamental de esa definición es que no aporta al entendimiento. Y retomando al filósofo Pierce, algo que no aporta al entendimiento, a entender mejor algo, no sirve, no sirve para nada. Entonces este sentido no lo uso y no sirve para mi.

El segundo, esa escuela inglesa de la cual hablaba, el problema es que es inobservable. El problema es que se puede hablar en términos muy amplios del cambio, del estado, etc, pero el problema es que primero, con el tiempo va a pasar de moda, está ya pasando de moda, es decir, ya no se habla del Estado chico y de todo esto.

Vale para Inglaterra pero no es universal. Es decir, en muchos países se toma como una ideología, es un hecho quizá en Inglaterra pero en Francia la situación es muy diferente. Entonces la '*gouvernance*' en francés es asociada a un sentido un poco diferente que tiene mucho que ver con la democracia y democratización. Entonces, para mi, este sentido que es muy común, se encuentra a menudo...se podría decir, dominante por ejemplo en ciencia política. Para mi no sirve también ¿por qué? Porque dentro de 5 años, 10 años ya

no se va a hablar de *governance* en este sentido porque la lógica del Estado va a cambiar otra vez.

El tercer uso, es este de buena gobernabilidad, donde se trata de criterios de gestión estatal. El problema es que es normativo a la vez y prescriptivo, entonces normativo porque se toma una norma, la norma, por supuesto es la norma dominante en el sistema de las relaciones internacionales que se ha transmitido por el Fondo Monetario Internacional o por el Banco Mundial, es decir, son las normas de gestión de los países desarrollados, mas desarrollados. Uno puede admitir esto o no pero lógicamente tengo un problema con esto: es decir, uno no puede tomar normas así y transferir las normas. Por ejemplo: la democratización en África tiene como resultado que es un simulacro, es decir, tenemos partidos pero siguen peleándose con armas.

Entonces hay un problema, no entró en América Latina porque tendría que ser mucho mas útil al análisis.

Entonces hay muchos sentidos: '*corporate governments*', '*democratic governance*', '*local governments*', '*participatory governments*'. Muchos usos ¿no? de todas clases. ¿cómo hacemos para meter un poco de orden en todo esto? Voy a hacer la pregunta.

Pero antes...en castellano se usa a veces '*governance*', directamente del inglés, se usa gobernabilidad, gobernanza, gobernación y todo confundido.

Hicimos una pequeña encuesta dentro de las redes de la IDRC, que usan la palabra gobernanza, para ver cómo se usa, y es una confusión total, nadie sabe qué, cómo y qué significa.

Entonces varios puntos de vista ¿no?: el de la epistemología, de la metodología, del teórico, ontológico.

Para saber qué es este objeto, ¿cuál es su naturaleza? ¿sirve para algo? tuvimos que empezar con una nueva propuesta que voy a detallar.

Las preguntas fueron... bueno: esta palabra -todavía no la llamo concepto, el objetivo es tratar de desarrollar un concepto- ¿puede tener un uso concreto? ¿qué sirva como herramienta útil y operativa?. Esa fue la pregunta de partida de nuestra reflexión. Y entonces proponemos una perspectiva alternativa basada en varios usos como el neo institucional, es decir, de coordinación de los actores, y también de la '*Comitional Global Governments*' de los años 90, mediados de los 90. Y hacemos unos acercamientos para transformar esta palabra en un concepto.

El primer acercamiento es que es una perspectiva que apunta a observar los hechos sociales como son; es decir realista y no idealista. No como deberían ser, sino estamos en lo normativo: buena gobernanza, o gobernabilidad.

El segundo es que entonces no puede ser prescriptiva. No puede ser un concepto prescriptivo, que pretenda decir lo que se tiene que hacer o no. Igual para lo normativo; no puede decir lo bueno y lo malo, si se quiere utilizar como herramienta científica, como concepto científico. Y no puede entonces haber mayor o menor gobernanza. A menudo se habla de incrementar la gobernanza; ¿pero qué quiere decir...tenemos o no tenemos? Si tenemos ¿cómo se puede incrementar? Sí se puede incrementar el control del Estado, se puede incrementar la financiación y muchas cosas; pero la gobernanza existe, es. No es buena, mala; es. Es un cambio conceptual muy importante. Es como una revolución paradigmática.

Bueno, entonces hay gobernanza en todas las sociedades cuando hay un proceso de acción colectiva de toma de decisiones. Eso entra en oposición con el sentido inglés.

En todas las sociedades, en todos los niveles, internacional, nacional o local, encontramos gobernanza. Incluso en sociedades donde no se piensa que haya gobernanza como por ejemplo en francés decimos '*Robinsonade*', Robinson Crusoe en su isla solo con... ¿cómo se dice en castellano, Viernes? Se llama Viernes...el salvaje que se junta con el, no? Para hacer un ejemplo de este tipo no tomamos una comunidad aislada en la parte amazónica de Perú.

Y bueno, hay gobernanza. Sin Estado, porque hay coordinación de los actores y lo interesante es cómo se coordinan los actores. Claro que es una exageración, pero para marcar el punto pedagógicamente lo hago.

Entonces no se trata únicamente de estudiar al Estado o al gobierno, como se hace a menudo. Es decir, desde la perspectiva del monopolio del Estado sobre la sociedad o de la voluntad del monopolio de tener un monopolio sobre la fuerza física como lo decía Weber.

Entonces, en la realidad de la decisión muchos actores intervienen; que sean formales o informales. Grupos organizados, redes, individuos, instituciones, organizaciones del exterior, del interior. Y nunca hay un caso donde no hay una multiplicidad, una complejidad de los actores que intervienen.

Entonces no se trata de un nuevo modelo de gestión pública. Eso se borra. Entonces, como marco conceptual es otro asunto. Por ejemplo en Inglaterra. Lo tomo como caso paradigmático al caso de Inglaterra; porque en Francia, en muchos lugares se toma con este sentido, de que es algo de ciencia política más o menos.

Yo quisiera poder aportar, eso viene de mi formación en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, en Ginebra, en donde tomamos un objeto desde la perspectiva de varias disciplinas y no tratamos de construir fronteras alrededor de una disciplina como se hace a menudo: este es mi objeto. El poder es el objeto de la ciencia política ¿no?

Entonces, para mi, la ciencia política, a este marco conceptual, aportaría todo lo que se hizo sobre poder, políticas públicas, etc. La sociología sobre las instituciones, las redes, interacciones estratégicas, etc. Antropología política: las dinámicas locales, la cultura. El derecho, las normas formales, de esto vamos a hablar un poco más. Y de la Economía por ejemplo el concepto de transacciones, o el de institucionalismo o neo - institucionalismo, hay dos corrientes diferentes.

También tendría que tener un potencial transdisciplinario, una palabra compleja pero en realidad no lo es tanto. Es decir, un estado de interdisciplinariedad se desarrolla entre investigadores, se desarrolla el concepto, la metodología y la parte más sobre reflexión sobre si mismo que se califica de epistemología ¿no?. Pero en un sentido de la palabra, porque son varios, la transdisciplinariedad tiene que ver con el hecho de hacer participar a la gente en la definición de los problemas, en la definición de la metodología, en la definición de la solución, participando en la observación; es como un ideal pero a veces se habla por ejemplo de participación, es un concepto muy de moda. Se habla de participación, gobernanza participativa, o gobernabilidad participativa, eso todavía no queda claro. Pero este término de participación para mi tiene problemas. Porque se habla de participación es otro concepto que tiene varias formas. Hasta cuando se consulte la gente para hacer un proyecto y el sentido mas restringido de la palabra sería cuando la gente en efectivo participa en una lógica.

Esto de transdisciplinariedad significa que los investigadores tienen que bajar al terreno, no pueden hacer esto desde la universidad. De la torre de marfil ¿no? Se tiene que bajar al terreno, conocer la realidad, hablar con la gente, y no llegar con prejuicios. Un prejuicio muy común es: nosotros hicimos estudios, sabemos las cosas. Hay que ser muy modesto frente a la realidad de la gente.

Me doy cuenta de que tiene una connotación un poco populista pero ya hemos ido enseñando muchas soluciones que no andan, entonces esta tiene potencial para mi.

Bueno, en resumen, buscamos desarrollar una conceptualización que sea realista, comparativa, universal: se puede comparar un caso inglés con un caso argentino, generalizable en el mismo sentido y multi - niveles, e interdisciplinaria. Es lo que buscamos.

Entonces, a partir de eso desarrollamos una propuesta. La propuesta es esa. Para simplificar la definición, es muy simplificada: la gobernanza es la dinámica de los procesos de conducta de una sociedad. Que sean del gobierno, que sean de individuos de la isla perdida que se juntan y reparten lo raro de la isla ¿no? -si hay recursos raros-.

Y eso nos llevó a desarrollar dos marcos: un marco analítico que tiene que ver con la metodología práctica de observación del fenómeno de la gobernanza. Y un marco interpretativo: es un conjunto de teorías que dan sentido a los procesos.

Porque sino, por ejemplo, si uno es ideológicamente afinado al individualismo metodológico como la base del neoliberalismo lo es; el individuo es el centro de atención, se pierde por supuesto la colectividad.

Para mi es otro, es decir, hay un intercambio permanente entre el individuo y la sociedad; permanente. El individuo puede cambiar las reglas, pero la sociedad impone las reglas. Entonces este es un marco interpretativo, es una visión de la sociedad. Y algunos son más colectivistas y otros más individualistas. Yo estoy siguiendo toda una historia, sobre todo el institucionalismo clásico, de Veblen y otros. O Bourdieu.

Hay que admitir eso, es decir, yo no puedo construir un marco analítico sin tener clara la perspectiva desde la cual estoy trabajando. Y eso todavía queda para desarrollar.

Entonces hemos desarrollado cuatro herramientas básicas: los actores, que llamamos actores estratégicos o *stakeholders*: todos los que participan en una decisión o en la regulación de un acontecimiento.

Los puntos nodales, son los lugares o espacios de observación. ¿Dónde se observa la gobernanza? Se observa en un punto nodal, eso voy a detallar.

Las normas sociales, son las reglas del juego, que sean formales o informales. También voy a detallar.

Y los procesos, la dinámica de los actores.

Entrando en el tema de los actores, esto es una metodología que queda para desarrollar. Es decir, estoy trabajando con la IDRC, con el programa de IDRC, GEH *Governance Equity and Health*, pero soy también parte de un proyecto de investigación que es un proyecto enorme, importante, hay 400 investigadores que participan en este programa. Es un programa Suizo y en muchos países. Y en algunos países a nosotros nos toca tratar de estudiar este modelo que estamos proponiendo y lo estamos estudiando en varios casos. Un caso es los movimientos sociales en Argentina, como los piqueteros, cualquiera sea la fama que tienen. Las fabricas recuperadas, y los cartoneros. También hay un estudio de género en cuanto a gobernanza.

También tenemos varios proyectos en Bolivia sobre la descentralización, también sobre los riesgos urbanos, en La Paz se derrumban las casas porque están construidas en pendientes que superan el 45, es ilegal pero se hace igual. Y en Perú también, en Madagascar y en otros países.

Estamos sometiendo a pruebas este modelo. No sólo con la IDRC sino con toda una red. Entonces eso puede con el tiempo generar una herramienta bien interesante me parece. Es un desafío. Nos queda menos de un año para hacer esto, para los financiadores ¿no?

Entonces retomando esto, los actores ¿quiénes son? Un actor a veces no es lo que se piensa. Por ejemplo, redes, son raramente consideradas como actores ¿no? pero existen.

Y los recursos económicos se tienen que tener en cuenta; las motivaciones que están en juego para cada actor; la visión que tienen, a lo que apuntan; el discurso que tienen, lo que aparece o no aparece en el discurso; las interacciones que tienen entre ellos, redes, afinidades, etc; modos de acciones, lugares de acciones; impactos, y eso, las herramientas finitas todavía tienen que desarrollarse pero tenemos más o menos para mapear los actores ¿no?

Los puntos nodales, que es un concepto que se tomó de las vías de ferrocarriles donde se juntan varias vías, se llama punto nodal. Y pasó con el tiempo en el estudio de las redes sociales donde hay mucha gente que se cruza es un punto nodal. Entonces es un espacio físico o virtual en donde convergen procesos, actores y normas que producen efecto aisladamente o en interacción con otros sobre el problema estudiado. Por ejemplo, puede ser una mesa de negociación, el Consejo Municipal o Comunal, la Red de explotadores de forestales, etc. Y más o menos la idea sería que cuando interactúan varios nodos se puede identificar el problema. En este caso es deforestación, que es un caso que estamos estudiando también. Después vendré con casos de salud, o más bien mi colega.

Entonces la interacción -para simplificar- entre por ejemplo, una mesa de negociación entre actores, es un punto nodal, el consejo comunal, la comunidad indígena, y los forestales, eso genera una dinámica, y la dinámica tal como es genera en este caso deforestación. Es un problema: ¿qué hacemos, cómo hacemos para resolver el caso?

Las normas sociales son expectativas colectivas. A propósito de lo que es considerado como un comportamiento apropiado, es decir, hay un valor, el sentido de lo bueno y de lo malo. No se...robar a la gente es malo, no saludar a tu vecino por la mañana es malo también. La norma social es saludar a la gente, o no robar. Es una norma. Es un comportamiento apropiado. Cada norma tiene valor y prescripción, es decir: si uno no saluda, bueno, la gente se mete a hablar....este es un mal educado, y que se yo. Hay una sanción social. Son las reglas del juego. Son también el objeto de una competencia entre los actores: modificar la norma, que sea la norma legal o que sea la norma...por ejemplo, cuando se habló de la atención primaria de la salud: la salud para todos, es una norma. No se logró ¿porque no se logró? Bueno, aquí estamos, para estudiar esto ¿no?

Entonces se modificó la norma: antes era "sálvese quien pueda" y ahora es "salud para todos". Es un cambio de la norma. Y es una competición entre actores. Orientan el comportamiento de los actores y son a la vez modificadas por la acción colectiva. La gente modifica la norma. Por ejemplo si en la autopista se limita la velocidad a 100 km por hora en Suiza, la gente va a seguir

andando a 140. Entonces, la norma social, la norma formal, es diferente de la norma informal, y al mismo tiempo yo estoy mirando al vecino para saber lo que se puede hacer o no hacer. Si todos andan a 140, bueno, yo también. ¿Por qué no? No hay sanción. Este es un punto muy importante. Diversos sistemas normativos pueden coexistir al mismo tiempo. Se habla de superposición de normas. Por ejemplo en esta reserva comunal donde estamos trabajando al sur de Perú, hay una ley impulsada por los conservacionistas, que vienen de afuera a menudo, hacen presión sobre el gobierno para la conservación, pero al mismo tiempo hay una presión de las petroleras para tener derecho a buscar petróleo en el subsuelo y, etc. Hay varias normas que son contradictorias y eso es la realidad a menudo. Entonces no se tendría que decir idealmente: eso es la ley, porque nunca es el caso. No es la ley. La ley es una cosa, pero hay varias leyes entonces eso se tiene que estudiar desde el punto de vista de los juristas y también con los antropólogos y sociólogos, lo que es la práctica. Porque la ley es una cosa y la práctica otra cosa.

Cuando las normas son recurrentes, se institucionalizan. Esta es una idea muy importante. Es decir que con el tiempo, -para seguir con el ejemplo de 140 km- nadie se va a atrever a parar los autos que sobrepasan los 100 km por hora porque ya es costumbre, ya es institución en el sentido sociológico, no en el sentido de organización, sino en el sentido de normas interrelacionadas.

Bueno, finalmente, podemos identificar tres tipos diferentes de normas. Metanormas o principios. Por ejemplo en el mundo del desarrollo, la participación o el desarrollo sustentable. Es una metanorma, orienta a todas las reglas y normas que están por abajo: como igualdad, equidad, como salud para todos, son metanormas.

Y hay normas constitutivas u organizativas, que concretan la norma a nivel de la organización social concreta. Por ejemplo la estructura jerárquica: quién es el jefe, quienes son los peones, etc.

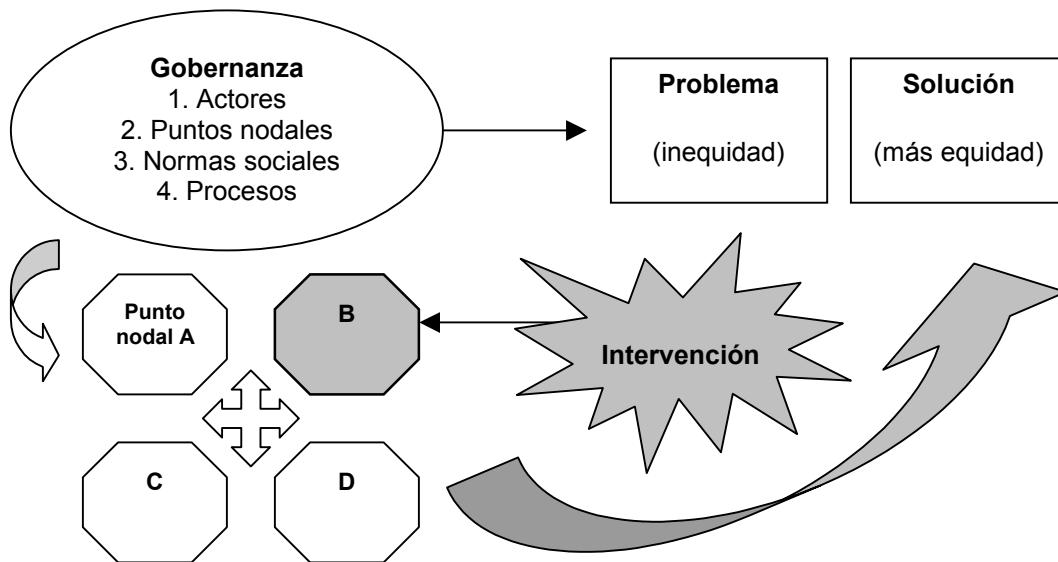
Y las normas regulativas o reglas de conducta. Se puede o no utilizar el coche del proyecto, quién tiene el derecho a hacerlo, etc. Es bien concreto. Y vienen de los principios y de la jerarquía, es todo una lógica.

En fin, los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema o dinámica de los actores. Con el tiempo van cambiando. Y se aplica a las transacciones entre autores. No tengo tiempo para profundizar en esto pero cada acto social es una transacción, es decir, intercambiamos algo que sea conocimiento, que sea sentimientos o algo. Estamos siempre intercambiando ¿no? Son transacciones. Y se aplica a la formulación de normas también, se evoluciona la formulación y la evolución histórica de acción colectiva. Y se puede observar a nivel de los puntos nodales -hay procesos- en un contexto preciso que sea local, nacional o internacional.

Entonces permite identificar lo que está en juego, lugares de conflicto o cooperación entre los actores. Se supone que si estudiamos esto es porque hay conflictos. Pero también hay cooperación, sino no hay juego. En el juego hay

competencia, en los jugadores de fútbol, hay competencia en la cancha pero todos cooperan, es decir, hay reglas de juego, es decir no se tira la pelota de cualquier manera, no se toca con las manos, etc. Son las reglas básicas de cooperación para que este juego pueda tener lugar.

Un ejemplo antes de presentar más o menos un mecanismo. Un paso típico sería el siguiente: dado un campo de estudios se elabora la variable dependiente. ¿Cuál es el problema? Por ejemplo: inequidad en salud o de acceso a la salud primaria.



Después se elabora el marco analítico, se tienen que identificar los puntos nodales, quiénes son los actores, dónde se encuentran, cuáles son los procesos, cuáles son las normas, las reglas del juego, y las hipótesis interpretativas que se utilizan para analizar actores, o procesos o normas, etc. Y elaboración después de las variables independientes, son los factores que influyen...

Después viene el test del modelo. Es decir, identificar los mecanismos de influencia de estos elementos que influye en la inequidad de la salud, bueno: poder, plata, lógica, actores, peleas, limitaciones de presupuestos, hay muchas cosas. Se tienen que identificar.

Esos factores X, influyen el modo de gobernanza que se conoce y tienen efectos tal que son las variables dependientes, como la inequidad en materia de salud.

Se supone que hay un problema. El problema está en la equidad, hay inequidad. Se supone que la gobernanza influye, la lógica de los actores, de los procesos, etc, influyen en la equidad. Este es el postulado básico. Se supone también que hay una solución ¿sino qué estamos haciendo?

La gobernanza se puede dividir en esas herramientas que he presentado: puntos nodales, normas, actores y procesos. Entonces, si tomamos el mismo, hay un problema, existe la resolución al problema. Entonces se tendría que identificar los puntos nodales, tomo cuatro puntos nodales, en los cuales uno es el problema -es una simplificación, me doy perfectamente cuenta- el B. Se tendría entonces que intervenir en este punto nodal porque ha sido identificado como problema, como problemático de la dinámica. Y si se actúa se convierte en una posibilidad de solución, entonces se supone que hay resolución del caso. Es un poco la lógica que nos anima en el momento en la investigación.
Bueno gracias, he terminado.

- Ernesto Bascolo:

Bueno, muchas gracias Marc. Te podrías sentar si querés descansar un poquito. Bueno, la idea ahora es generar algún espacio de intercambio de preguntas, de comentarios. Creo yo que vamos a tener dos días para trabajar sobre este marco y me parece que muchos de los ejemplos vamos a construirlos directamente nosotros en gran parte de los espacios de trabajo en cada uno de los municipios. Si hay bastante coincidencia entre el marco que nosotros hemos elegido como metodología y lo de Marc no es casualidad, nos ha guiado mucho este marco de análisis general.

Bueno, la idea ahora es tratar de generar algunas preguntas, o comentarios que ayuden en esta primera etapa de exposición.

Quién quiera preguntar algo levante la mano y le acerco el micrófono.

- Pregunta del Público:

Yo creo que sería bueno si tu nos podrías hacer un poco más de referencia al uso del término gobernanza en términos analíticos y prescriptivos.

Por ejemplo cuándo y cómo tu ves que se estaría utilizando gobernanza en un sentido analítico y cuando se usa gobernanza en un sentido más prescriptivo. Y si es posible...cuál es tu opinión con respecto al uso de gobernanza no sólo en términos analíticos sino también prescriptivos.

- Respuesta de Marc Hufty

Eso necesita una precisión ¿no?

Me parece que el desafío es generar un marco analítico y no prescriptivo. Es cierto que uno tiene un sentido de lo bueno y de lo malo.

Me parece que hay varios problemas. Son problemas quizás de escala y problemas también políticos, como de dominación.

Lo que estoy buscando es ver a las cosas tal como son y no como deberían ver; es decir: existe este juego entre los actores, existe esta dinámica, la podemos identificar. Entonces a partir de eso podemos intervenir. Es cierto que intervenir necesita normas y necesita un sentido del bien y del mal. Por qué equidad de acceso a la salud para todos es bien e inequidad es mal.

Entonces cuando hay intervención, la intervención siempre viene de un análisis, es decir: lo que pasa es malo, tenemos que cambiar esta cosa. La intervención si siempre tiene como base este sentido de lo deseable o no deseable.

Entonces yo como científico -entre comillas- puedo ayudar a la gente a tomar conciencia de lo que si existe, pero lo que no puedo hacer es decir lo bueno y lo malo en este sentido.

Por ejemplo, en el campo de la salud en la Argentina, quién soy yo para decir lo bueno y lo malo ¿no?. Mejor decir es por ejemplo, el ejemplo del Banco Mundial que viene a definir las normas para la gente.

Con eso...es de lo suyo. No de lo mío. Yo soy un científico, entonces ¿qué busco? Busco con esa transdisciplinaria que la gente defina ella misma sus normas, lo bueno y lo malo. Y entonces, a partir de eso podemos cambiar la situación con esas herramientas, ¿queda claro?

- Pregunta del Público:

La intervención del académico, del investigador es muy difícil que sea tan neutra. Estamos de acuerdo que gobernanza significa no hacer un juicio de valor previo sino analizar el comportamiento de los actores. Ahora esa interacción de actores a veces se da por comportamientos autoritarios, comportamientos democráticos. No siempre el que tiene un manejo autoritario porque tiene el poder para hacerlo -puede ser un poder legítimo, un poder ilegítimo, pero tiene mecanismos que lo transforman en mecanismos autoritarios- no siempre es conciente, el cree que hace compartir una cierta decisión al conjunto pero a la hora de la verdad, cuando uno lo analiza desde afuera, con una actitud de reflexión crítica, ve que siempre sale lo que él dice. O sea que tiene esta forma de manipular a la gente donde cree que es democrático lo que termina siendo nada más que un mecanismo autoritario.

El observador externo, en este caso el investigador que va a estudiar ese proceso y toma conciencia de cómo son estas interacciones, del carácter autoritario de estas interacciones, no sé si puede ser totalmente neutro. O no tendría que intervenir ayudando a los distintos actores a entender que este proceso no va a contribuir a resolver problema, o a mejorar la situación de salud, cualquiera sea el problema, mientras el mecanismo sea de imposición por alguien que tenga un poder X, legítimo o ilegítimo.

- Respuesta de Marc Hufty

Es un desafío bastante amplio ¿no? Es toda la cuestión del científico o el académico...debe aceptar que sus modelos, o sus análisis son influenciadas por sus opiniones políticas o no. Es una gran cuestión ¿no?

No pienso que alguien sea neutral, que sea posible. Es un punto de vista un poco diferente. El desafío en este caso es desarrollar una herramienta, un marco analítico que sea más o menos -no lo es, no puede ser- neutral en cuanto a los valores porque idealmente podría ser usado por gente con opiniones diferentes. Y

también con gente del ambiente mas técnico como gente que maneja cosas de gestión del agua, o ingenieros, etc.

Pero, bueno, tiene que ver mucho con cómo uno se percibe, con epistemología también, con una posición; cuál es nuestra misión como científicos.

Como decía Eliás, él quería tirar abajo todos los mitos porque impiden ver la sociedad tal como es. Pero en realidad los mitos hacen parte de la sociedad, es bien complicado el tema ¿no?

Para simplificar, para dar una respuesta oficial, digamos, porque es algo sobre lo cual estamos reflexionando bastante, sobre todo en Ciencias Sociales; este marco analítico puede ser utilizado por cualquier tipo de actor que quiere analizar una situación. Pero al mismo tiempo estamos desarrollando un marco interpretativo, es decir, queremos meter en evidencia de dónde hablamos, cuáles son nuestras opiniones políticas. Porque cuando uno usa el institucionalismo y no el neo institucionalismo se ubica claramente en lo social y en el individualismo metodológico. Entonces, esto tiene que ser claro también, pero es de lo nuestro. No vamos a imponer estas herramientas a otros ¿no?

Entonces, lo metemos en claro, pero la cooperación Suiza que es más neutral, digamos, más o menos, si tiene sus opiniones pero...la cooperación Suiza tiene sus compromisos a favor de los pobres, de la gente etc. Pero idealmente se podría utilizar por cualquier agente de la cooperación Suiza, por ejemplo, o de IDRC para analizar una situación.

- Pregunta del Público:

No, yo quería preguntar si ya en el grado de avance de la investigación, si ya en algunos lugares hay experiencias prácticas de aplicación del método, del concepto. Pero no tanto para que me cuentes si la hay y dónde porque esto no me interesa; sino para saber si en distintas realidades el método de observación, digamos, mas allá de que los actores sean distintos y seguramente sometidos a distintas presiones, responden al final o no a más o menos un mismo patrón de conducta. No se si está claro.

- Respuesta de Marc Hufty

No se. Vamos a ver en la respuesta.

No me parece que los actores respondan a una lógica similar en cualquier parte. Pero eso también hace parte del desafío ¿no?

Es decir, es siempre muy delicado, es cuestión de matices entre generalización, - eso es de la ciencia- poder generalizar y al mismo tiempo ser suficientemente fino para poder analizar situaciones particulares. Entonces es siempre una dinámica ¿no? Es siempre una cuestión de que estamos en una zona gris ¿no?

No se puede -si uno es constructivista por ejemplo- analizar, no se puede hacer ciencia porque todos los casos son individuales, son particulares, tiene sus propias lógicas.

Si uno generaliza demasiado, es a un nivel tal que no revela algo de la sociedad. Entonces estamos entre los dos, es obligatorio en materia de ciencia. Es general, un problema epistemológico muy importante que hay que abarcar también.

- Pregunta del público:

Realmente es un término que en lo personal recién lo estoy conociendo. Y usted nos ha presentado este término y dentro de él ha descripto una forma de enfrentar situaciones sociales: económicas, de salud, etc.

Entonces, yo no alcanzo a diferenciar bien -con toda consideración hacia usted y hacia todos los que estamos aquí hoy ¿no es cierto?- cuál sería la diferencia concreta con la metodología que empleamos hoy.

Cuando nosotros tenemos un problema de salud en una comunidad determinada, empleamos todo esto que acabamos de ver pero no con este término de gobernanza. Empleamos otro término que es la metodología que vamos a utilizar para enfrentar ese problema, y cuántos van a ser los actores que van a participar en la solución del mismo. Entonces, a lo mejor la pregunta quizás, que al principio no sabía que preguntar, pero se me ocurre entonces que la pregunta es: ¿Cuál es la diferencia de esto que usted tan claro y tan bien nos ha presentado como una metodología, con respecto a la que nosotros hoy quizá estamos practicando diariamente?

- Respuesta de Marc Hufty:

Bueno, es bastante desafiante como pregunta. (risas)

Me parece que hay diversos niveles para contestar. Bueno, el primer nivel para contestar es...me sale en francés '*ferment dans le terrain*' a la significación clásica de la gobernanza. Es decir, terminar con los usos ineficientes y no apropiados de esta palabra. Es un desafío intelectual. Ese es el primer nivel. Entonces cuando vamos a hablar de gobernanza, vamos a hablar de algo que ha sido sometido a prueba en el terreno y que tiene sentido y es una herramienta útil.

El otro es la capacidad de generalizar, el otro nivel de respuesta ¿no? Es la capacidad de generalizar. Es decir, ustedes están empleando una metodología ¿no?, puede ser que otros están usando la misma u otra. Lo que si ayudaría es poder comparar entre las metodologías, es decir, dar un cuerpo común a un tipo de estudios que se practican en varios lugares, en varios temas. Entonces hay como una columna vertebral idéntica y se pueden comparar los casos. Si cada uno utiliza una metodología diferente no se pueden comparar los casos. Ese es el otro nivel de respuesta. Entonces el sentido es poder comparar casos y suponemos que si encontramos el mismo tipo de problemas, podemos aplicar la misma solución. Pero eso necesita vocabulario, metodología, técnicas, investigación, observaciones similares.

- Pregunta del público:

Bueno, mi nombre es Héctor Olivera, soy Secretario de Salud del Municipio de Marcos Paz en la provincia de Buenos Aires. Un poquito voy a hacer un aporte a lo que escuché recién.

El tema de la objetividad, yo me pregunto si existe desde el punto de vista puro. Porque siempre uno mira desde algún lugar, o sea, desde lo ideológico, aunque uno no lo diga, en la práctica se define por las acciones que realiza.

En el otro punto que también se habló acá, que a veces las personas realizamos acciones en donde hay como una manipulación de la población, de los lugares y que casi siempre terminan haciendo lo que uno quiere. En todo este tipo de análisis creo que siempre tienen que estar involucrados las personas con las que vamos a trabajar. O sea, no estamos todos iguales, todos tenemos distintas funciones y una responsabilidad para llevar a delante, y cierto liderazgo que aunque sea lo da la función dada por otros. Entonces yo creo que, como pregunta, hasta que punto las personas con las que nosotros trabajamos y que por un lado queremos evitar ser autoritarios, hasta que punto a esa persona se le ha dado las suficientes herramientas como para participar y tener la suficiente capacitación como para poder tomar decisiones para que le sirvan para el bienestar colectivo. Y si nosotros de alguna manera no tenemos que darles esas herramientas para que la gente pueda tomar decisiones lo mas independientemente posible pero no eludir nuestra responsabilidad que tenemos y a veces es muy difícil....digamos, hasta que punto uno es autoritario y hasta que punto no y a veces en el concepto clásico de autoritarismo, nosotros tenemos que tomar la responsabilidad de las acciones que tenemos que llevar a delante, liderarlas y trabajar con las personas, darles las herramientas como para que puedan tomar decisiones pero en última instancia por ahí nosotros tenemos que marcar el camino hacia donde queremos ir y que al conjunto le conviene. Por supuesto abrir los espacios de discusión para escuchar otras opiniones pero no diluir ciertas responsabilidades, que la toma de decisiones las tomen los demás, porque si nos equivocamos nos equivocamos todos y los mas responsables somos nosotros que circunstancialmente estamos tomando decisiones.

- Respuesta de Marc Hufty:

Hay por lo menos tres problemas en lo que dijo usted. El primero es el problema del fin de la verdad y del bien o del mal ¿quién puede decir lo que es bueno o malo? Pienso que la verdad es como la realidad, porque cuando uno pretende decir lo que son las cosas tal como son, está hablando de la realidad o de la verdad. Y para mi en este sentido yo diría que la verdad es una creencia compartida, es decir cuando todos creemos que eso es verdadero bueno, lo es. Pero entramos en algo complicado también porque a veces hay minorías y mayorías, de esto está hablando, de imponer las cosas, y está hablando del rol del académico o de los ingenieros o de la gente de salud. Es complicadísimo porque por una parte usted ve los problemas tal como son y la gente que vive los problemas, ve su problema individual pero no al nivel colectivo. Bueno, el chico tiene diarrea, es simple pero si hay 50 chicos en la misma semana que....bueno, estamos al borde de una infección y eso viene de la gente de la salud. Qué quiero decir, usted como persona que va a analizar la situación se da cuenta de que el problema es colectivo y entonces su pregunta es cómo pasar del nivel individual de percepción, al nivel colectivo y cómo sobrepasar las creencias que son falsas o reales, es decir, cuando usted habla de autoritarismo, el autoritarismo es hacer creer a la gente que cosas que usted piensa malas, son buenas para ellos. Eso es

el autoritarismo. Y por qué...eso es una manera de provocación, pero por qué cuando hubo dictaduras siempre lo que se cerraba primero es la facultad de ciencia social ¿Por qué? Porque la Ciencia Social tiene este rol bastante ambiguo de revelar las cosas tal como son a la sociedad. No se, en cuanto al físico, puede seguir sin mucha moralidad en su trabajo, juntando átomos, no hay reacción política en los átomos, no reaccionan en cuanto que el sujeto reacciona, si reacciona, tiene ideología.

Los otros días yo estaba con gente que se juntaron para trabajar la basura en Buenos Aires y empezaron una pequeña empresa. Y estaban hablando de los piqueteros, yo puse la pregunta para ver, y el discurso era el discurso de la derecha, dos días antes yo estaba con amigos que son de la Argentina que ganó en la época de Menem y el discurso era igual. Entonces en eso como científico, como ser humano, veo un problema, es decir, los dominados tienen el discurso de los dominantes. ¡Estamos mal!

De eso está usted hablando ¿no? de todo este problema. Entonces me parece que su rol...como se puso la pregunta antes, uno tiene ideas, ideología como investigador. Entonces lo que si se puede hacer son dos cosas me parece...

Esos instrumentos de análisis. Es decir hacer el análisis en lo que se califica de '*focus groups*', grupos de investigación, es decir, que se hablen entre ellos para ver que el problema no es de una persona sino de varias personas, eso es muy concreto y tiene que ver con la transdisciplinariedad. Y también usted analizando la situación, utiliza teorías o desarrolla teorías para analizar cosas diferentes y usted lo que puede aportar son esas teorías. Por ejemplo se desarrolló una metodología en otra parte, bueno uno trae la metodología y la mete a disposición de la gente, de todos los que están implicados para poder incrementar -no me gusta la palabra empoderamiento pero es eso- dar la capacidad a la gente para manejar sus propias cosas sin depender de la autoridad. Y en este país es un problema como analista del exterior es un problema, todo depende del presidente, todo depende del jefe, del gobernador, del alcalde, todo depende del hombre fuerte arriba ¿no? Eso también es un cambio en la mente....

- Pregunta del Público:

Hacen una pregunta sin micrófono y no se escucha.

- Respuesta de Marc:

Usted necesita antropólogos. (risas) Especialistas del desarrollo. No hablé de psicólogos.

- Pregunta del Público:

Un poco completando lo que decía acá la compañera... En los sectores más excluidos de nuestra sociedad por siglos, no solamente desde ahora, de exclusión, de explosión, están acostumbrados a no participar, a no constituirse en actores. Por ejemplo, hay gente que vive en el fondo de la villa miseria, que ni siquiera se desplazan 200 mts para acercarse a un lugar de reunión. Es decir, es muy difícil inclusive instituir la práctica de la participación, de que se constituyan en actores. Porque acá partimos de la base de que los actores ya

están constituidos y la gente participa, pero la experiencia nuestra es que hay todo una franja de la población que está totalmente aplastada y que no participa, que no son actores.

- Respuesta de Marc Hufty:

Eso va con los movimientos políticos, como por ejemplo los movimientos piqueteros, y bueno, hay malo y bueno. Sé que cortan las rutas y que eso enoja mucho a la gente de clase media pero....y a los taxistas, (risas) pero...no, hicieron cosas realmente sorprendentes. Porque los estamos observando....tomaron gente sin experiencia política, sin trabajo previo, es decir, 25 - 30, que nunca trabajaron, nunca un trabajo formal. Y con esa gente hay que aprender a levantar la mano para hablar, hay que aprender que uno no sale y entra....hay una hora donde se llega, hay una hora donde se sale, etc. Es decir, lo básico de lo que está diciendo usted: convertirse en actor colectivo, tener un poder, empoderarse, todo eso es un aprendizaje pero que necesita un trabajo....bueno, no se a qué nivel están interviniendo ustedes como expertos pero me parece que hay bastante para hacer y lo hacen esos movimientos.

- Ernesto Bascolo:

Bueno, la verdad es que es bueno esta iniciativa y estas ganas de participar. Y de hecho estas jornadas de dos días están preparadas para que sea rica en discusión fundamentalmente en el contexto de casos concretos. Por eso 12 municipios acá, y gente que está a cargo de problemas concretos de la gestión de los servicios. El último que tiene la palabra, Sebastián, que la había pedido antes, perdón Rubén. El espacio de discusión lo vamos a seguir teniendo, mañana a último momento va a haber un plenario general. Le damos la palabra a Sebastián de Luján.

- Sebastián (Luján)

Bueno. Mi pregunta va a venir después de mi primera reflexión. Acá trabajamos con diferentes métodos. Apunta a la metodología de gobernanza. Este método que se propone, acá es conocido por ejemplo con el trabajo de redes, con planificación local participativa. No encuentro mucha diferencia pero si me resulta muy interesante el trasfondo filosófico del concepto gobernabilidad. La pregunta: esas diferencias que yo no veo entre lo metodológico, entre lo que utilizamos y lo propuesto hoy: ¿no sería la gobernabilidad una condición para que este proceso llegue a buen término? Con esto de la constitución de los puntos nodales, de los actores, de las normas...¿no se puede pensar como condición mas que como una metodología en sí misma, teniendo ya métodos muy parecidos a los hoy propuestos?

- Respuesta de Marc Hufty:

No, mira. Primero nos acordamos sobre el vocabulario, no hablamos de gobernabilidad, porque gobernabilidad es la capacidad de gobernar. Hablamos de gobernanza.

Las cosas son. Usted está hablando de cómo deberían ser. Eso no es una finalidad, es un hecho, los actores existen aunque sean mudos, o inexistentes.

Pero existen, son. Entonces no hay que...por supuesto un logro del autoritarismo fue negar la posibilidad a esa gente de ser actor y fue un logro de un movimiento político bien determinado ¿no?

Entonces me parece que se puede todavía utilizar esta metodología para estudiar al que no habla pero es. Después hay toda una elección política que se tiene que hacer, pero, punto nodal ¿quién no habla? En una familia se habla. De que se habla. Se habla de muchas cosas: de los problemas. Se que los pobre son los mas....compiten entre ellos, a menudo si no están organizados, si no hay individuos específicos para organizar a la gente, se quedan compitiendo, se pelean a puñazos para conseguir la basura. Lo vi, estaba con esa gente. Entonces sé, entonces hay un nivel de organización pero yo no lo voy a meter. Lo que podemos decir desde este punto de vista es bueno: el actor es a nivel familiar o a nivel del clan o al nivel del individuo. No hay actor socialmente formado a nivel de esta villa o lo que sea. Pero yo no voy a decir que estaría bien que se constituya o no. ¿Ve la diferencia?

Es muy sutil. A veces es como un cambio de epistemología

Si. Entonces tomo mi posición de acción no de investigación. Hacemos investigación - acción. En la acción tengo ideas, tengo propuestas y para mi falta un actor, el actor de la villa no está constituido, no saben defender sus derechos. Y ese fue el eje central muchas veces de la acción de la Cooperación Suiza por ejemplo, fue constituir a los pobres en actores. Y entonces estamos hablando mas o menos entre iguales. El movimiento piquetero es eso. Bueno, con todas sus complicaciones pero eso. Constituir a gente que no tiene trabajo eso no se ha visto en muchos países, donde gente sin trabajo sale a la calle para defender puestos de trabajo. Eso se hace a nivel individual por el neoliberalismo. El neoliberalismo impone la responsabilidad individual frente al trabajo en cuanto fue una elección de sociedad.

Entonces yo como accionista voy a tratar de cambiar las cosas pero no como investigador.

- Ernesto Báscolo:

Yo lo que diría, les pido disculpa a todos porque son mas de tres o cuatro los que quieren seguir esta discusión. Para dar un criterio de organización al plan de trabajo que habíamos definido. Vamos a hacer un pequeño break de 5 min, está después la mesa del doctor Pajés y de Roberto Bazzani. Creo que gran parte de esta discusión se salda no necesariamente en el plenario final y con la discusión de un experto sobre la mesa sino me parece que tiene que ver con el proceso de estas jornadas, discutiendo sobre casos concretos y ahí me parece que se va a poder dar luz a las diferencias, similitudes y al significado de este marco de análisis sobre los procesos reales, concretos, de atención primaria sobre estos 12 municipios.

Cinco minutos nada más y seguimos.