

ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE GERENCIA SOCIAL

Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social

Estudio de Caso No. 1

**Michael Barzelay
Juan Carlos Cortázar Velarde**

Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social

Michael Barzelay

Reader in Public Management, London School of Economics and Political Science

Juan Carlos Cortázar Velarde

Especialista Social Docente, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington D.C., 2004

ÍNDICE

Introducción	4
I. El punto de partida: motivaciones, hábitos e intereses del investigador	7
De los estudios intrínsecos a los instrumentales	8
Del discurso oficial a la perspectiva de los actores	10
De la evaluación del impacto al análisis de las prácticas gerenciales	13
¿Valdrá la pena seguir este camino?	14
¿Qué viene por delante?	17
II. Elaborando un relato sobre la experiencia que queremos estudiar	19
¿Por qué un método narrativo?	20
Los elementos básicos del relato: los eventos y la trama	22
Una herramienta sencilla: la estructura narrativa	25
Generando buenas preguntas de investigación	33
Generando información relevante	37
Escribiendo el relato	41
III. Analizando las prácticas en gerencia social	44
Las funciones gerenciales como terreno de análisis	46
Explicando la trayectoria y operación de las prácticas gerenciales	50
Elaborando conclusiones y proponiendo lecciones	57
Anexo. Criterios de calidad científica para la investigación sobre las prácticas en gerencia social	61
Índice de temas	67
Bibliografía	68

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Motivaciones, hábitos e intereses del investigador: una transición	15
Cuadro 2: Diferencias entre el método fundamentado en variables y el método narrativo	21
Cuadro 3: Criterios para evaluar la calidad de las investigaciones sobre prácticas en gerencia social	64

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Estructura narrativa	27
Gráfico 2: Tipos de preguntas de investigación	34
Gráfico 3: Una visión funcional del proceso de gerencia	47
Gráfico 4: Análisis funcional de las prácticas gerenciales	55

Índice de Recuadros

Recuadro 1: Las preocupaciones tras el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	12
Recuadro 2: La estructura narrativa del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador	28
Recuadro 3: Eventos y sub-eventos del episodio del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador	30
Recuadro 4: Relaciones entre eventos en la estructura narrativa del estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	31
Recuadro 5: La trama del estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	32
Recuadro 6: Las preguntas del estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	36
Recuadro 7: Guía de entrevista para el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador (parcial)	40
Recuadro 8: Cuadro de organización del relato para el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	43
Recuadro 9: Funciones gerenciales desempeñadas mediante el presupuesto participativo de Villa El Salvador	48
Recuadro 10: Análisis del diseño de la práctica del presupuesto participativo de Villa El Salvador	53
Recuadro 11: Análisis del contexto de la práctica del presupuesto participativo de Villa El Salvador	54
Recuadro 12: Conclusiones del estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	58
Recuadro 13: Lecciones del estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador	59

Introducción

Esta guía se enmarca en la iniciativa que el INDES viene desarrollando desde el año 2003, la cual está orientada a la promoción del estudio de buenas prácticas en gerencia social en la región. Desde el año 2003 el INDES ofrece el Taller de Elaboración de Estudio de Casos, como un espacio de formación en la metodología de este tipo de estudios abierto a investigadores de la región.¹ El taller presenta a investigadores latinoamericanos avances teóricos y metodológicos referidos al estudio de las prácticas de gerencia social, tomando como referencia central el diseño metodológico desarrollado por Michael Barzelay, profesor de Gerencia Pública del Interdisciplinary Institute of Management de London School of Economics and Political Science (Barzelay et al, 2002).

Esta guía está dirigida de manera general a los investigadores interesados en el estudio de las prácticas gerenciales en el sector social, y les ofrece una mirada global sobre el marco metodológico y de análisis al que hemos hecho referencia. De manera más específica, la guía está dirigida también a quienes hayan participado o vayan a participar en el Taller de Elaboración de Estudio de Casos del INDES, con el propósito de: a) reforzar las habilidades metodológicas y los contenidos conceptuales ofrecidos en el Taller de manera que se progrese en su empleo; y b) facilitar la realización de actividades de formación que repliquen la propuesta formativa del Taller en los países de la región.

Esperamos que la guía permita al lector:

- Identificar con claridad un conjunto de conceptos, opciones metodológicas y procedimientos de trabajo que creemos apropiadas para el estudio de las prácticas gerenciales en el campo de los programas sociales. Al respecto, asumiendo el principio básico de que ciertos métodos de investigación son más adecuados para el estudio de determinadas realidades que otros (Gaskell y Bauer, 2000: 337) proponemos un tipo específico de estudio de casos como *método apropiado* para el estudio de los procesos gerenciales.
- Dar cuenta del proceso de análisis de las prácticas gerenciales ante otros investigadores de la comunidad académica, haciendo así explícitas las opciones metodológicas que orientan la investigación. De esta manera, la guía facilita el

¹ El INDES realizó un taller en el año 2003 y dos en el 2004, con un total de 35 participantes provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú,

escrutinio público del trabajo científico por parte de la comunidad académica, proceso fundamental para asegurar la calidad de la investigación científica en cualquier campo del conocimiento y particularmente importante en relación con el uso de metodologías cualitativas que aún se hallan en un momento de desarrollo y validación (Gaskell y Bauer, 2000: 344).

- Contribuir a la construcción de la gerencia social como *campo de conocimiento* sobre la gestión del desarrollo social en la región, al mismo tiempo que *extraer lecciones prácticas* para la gestión de los programas y proyectos sociales a partir del estudio de experiencias singulares. El camino metodológico que proponemos permite al investigador generar y analizar evidencia sobre las prácticas de gerencia social, así como formular argumentos que *expliquen* los procesos gerenciales estudiados (contribuyendo a la construcción del campo de la gerencia social) como argumentos que *propongan* caminos de acción para mejorar el desempeño de las funciones gerenciales en el sector social. Así, el método que ofrecemos resulta relevante tanto para quienes están interesados en la gerencia social como *campo de conocimiento* como para quienes están interesados en el ejercicio práctico de los roles y funciones del gerente social.

A lo largo de las siguientes páginas presentaremos una propuesta metodológica para el estudio de las prácticas de gerencia social atendiendo al proceso real que, según hemos observado, muchos investigadores siguen al acercarse a esta temática. En consecuencia, no comenzaremos con una exposición general de los principios del diseño de investigación propuesto, para luego derivar lógicamente el conjunto de actividades que son necesarias para realizarlo. Siguiendo una ruta más cercana a la práctica de los investigadores, comenzaremos discutiendo las inquietudes, motivaciones y hábitos que usualmente muestran los investigadores interesados en el campo de las prácticas gerenciales (sección I). A partir de ello introduciremos progresivamente las opciones metodológicas y las actividades que componen la propuesta de investigación (secciones II y III). Adicionalmente, ofreceremos una breve reflexión complementaria sobre los criterios de calidad científica a partir de los cuales es posible establecer estándares para el tipo de investigación que proponemos y evaluar sus resultados (Anexo I). Así concebida, esperamos que ésta sea realmente una *guía práctica* que oriente la toma de decisiones metodológicas de los investigadores, más que un manual que proponga un conjunto de pasos estrictamente ordenados.

Como un elemento para facilitar la presentación del tipo de investigación propuesto, a lo largo del texto haremos referencia a un estudio de caso desarrollado de acuerdo con esta metodología. El estudio en cuestión aborda la trayectoria que siguió la puesta en

Uruguay y Venezuela. Para mayor información sobre el taller, véase la página Web del INDES (www.indes.org).

marcha del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Lima, Perú) entre los años 2000 y 2002 (Cortázar y Lecaros, 2003).

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias que en diversos momentos nos ofrecieron Karen Mokate, Manuel Contreras, Carlos Gerardo Molina, Liliana La Rosa, Mercedes Di Virgilio, Sergio Ilari y un lector anónimo. Asimismo, agradecen a los participantes en los Talleres de Estudios de Caso sobre Gerencia Social realizados por el INDES en los años 2003 y 2004, pues fue a partir de la experiencia de aprendizaje desarrollada con ellos que fue posible elaborar este texto.

I. El punto de partida: motivaciones, hábitos e intereses del investigador

En los talleres de elaboración de estudio de casos del INDES que hemos realizado observamos que quienes están interesados en estudiar las prácticas gerenciales a partir del análisis de experiencias de gestión social, tienen por lo general hábitos de investigación que incluyen cuatro elementos:

- a) Gran interés por conocer las características del diseño y los resultados de un programa o experiencia de intervención social singular, que parece interesante en sí misma dado lo novedoso de su diseño, su relevancia dentro de un área específica de la política social o el importante impacto social logrado.² Las inquietudes del investigador están así estrechamente vinculadas a una experiencia singular que parece relevante en sí misma, es decir, que se asume como *intrínsecamente relevante*. El interés investigativo suele estar centrado en las características del diseño del programa, asumiendo que ellas permitirían comprender y quizás replicar el desempeño del mismo y sus resultados.
- b) Concentración del proceso de análisis de las políticas y programas sociales en el *discurso oficial* efectuado sobre el mismo. Así, se asume tácitamente que la evolución del programa y su gestión responde en gran medida al discurso oficial de quienes fueron responsables de su marcha, plasmado en las directivas, reglas y normas legales que orientaron su desarrollo. Como un ejemplo de esto podemos citar la gran cantidad de estudios sobre la práctica del presupuesto participativo que se centran en describir y analizar las fases que formalmente tiene el proceso. En el caso particular del presupuesto participativo de Villa El Salvador, estudios como el de Chambi y Marulanda (2001) presentan al lector el proceso de puesta en marcha de dicha práctica en función a las etapas que formalmente establecía la Ordenanza Municipal que regulaba el proceso. De esta manera, el proceso real de una práctica termina identificado con el proceso formalmente establecido para el mismo, por lo cual la fuente fundamental de información resulta ser el discurso oficial sobre el proceso.
- c) Como parte del mismo conjunto de hábitos, los investigadores interesados en ir más allá del discurso oficial consideran como fuente de información a los *actores* directamente involucrados en la experiencia o programa bajo estudio. Usualmente buscan identificar los *intereses* que tales actores persiguen o defienden en función de su ubicación social o institucional en el proceso, analizando su capacidad para

² De manera coincidente con este tipo de interés investigativo, Yin (1994: 44) señala que una de las justificaciones válidas para estudios de caso sobre experiencias singulares proviene de su carácter único o raro y de su capacidad reveladora en un área teórica específica.

actuar efectivamente en el logro de los mismos. El análisis se centra por lo general en la interacción entre actores que persiguen intereses identificados con cierto grado de objetividad por el investigador.

- d) Finalmente, los investigadores suelen presentar un marcado interés por *evaluar* el impacto que los programas sociales tienen en la resolución de los problemas sociales. Consideran que el estudio de una experiencia singular de gestión social debe concentrarse en contrastar los objetivos del programa con los resultados obtenidos en términos de cambio de la situación problemática que se busca enfrentar. La literatura sobre las “buenas prácticas” en política y gerencia pública ha contribuido a fomentar este enfoque que se fundamenta en los impactos, en la medida en que se considera que una buena práctica es aquella que logra los resultados propuestos.

El camino que proponemos seguir para estudiar las prácticas de gerencia social es algo diferente. Aunque no es necesariamente contradictorio con el conjunto de preocupaciones y habilidades que hemos tratado de esbozar en los párrafos anteriores, su particular orientación requiere el desarrollo de intereses y habilidades algo distintas. Tres señalamientos iniciales permitirán al lector tener una idea general del camino metodológico que aquí proponemos.

De los estudios intrínsecos a los instrumentales

Nos interesa estudiar experiencias o programas singulares, no tanto por su posible carácter excepcional o por la inquietud de comprender dicha experiencia en particular – lo que denominaremos valor intrínseco de la experiencia - sino porque son un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales. En este sentido, nuestra propuesta no se orienta a la realización de estudios de caso intrínsecos, es decir, fundamentados en la singularidad o excepcionalidad de una experiencia en sí misma (aunque ellos son valiosos y buena parte de lo que se propone en la sección II de esta guía es perfectamente aplicable a ellos). El camino que proponemos se orienta a desarrollar *estudios de caso instrumentales*, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Stake, 1995: 3). En un estudio de caso instrumental, la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a

desarrollar un campo de conocimiento profesional, en nuestro caso, el campo de la gerencia social.

Si nuestra perspectiva es instrumental ¿cuál es la problemática dentro del campo de la gerencia social que nos interesa abordar mediante el estudio de experiencias singulares? El desarrollo y la operación de las *prácticas de gerencia social*. Entendemos estas prácticas como métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, y de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.³ Hagamos tres precisiones sobre esta definición. En primer lugar, consideramos que las prácticas gerenciales interactúan con situaciones que son comprendidas por los actores involucrados como *problemas* y no como condiciones; es decir, como situaciones sociales u organizativas que no son satisfactorias, que exigen un cambio y en las que dicho cambio es posible mediante la política pública o la intervención gerencial (Kingdon, 1995; Barzelay, 1998: 143).⁴ En segundo lugar, consideramos que las prácticas gerenciales se orientan hacia la generación de resultados *públicamente valiosos*. Al respecto, asumimos la perspectiva de Moore (1998) según la cual los gerentes públicos crean valor público cuando generan soluciones que efectivamente resuelven problemas importantes para determinados usuarios directos, a la vez que responden a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía, generalmente procesadas mediante un sistema de deliberación política.

En tercer lugar, consideramos las prácticas gerenciales como *procesos*. Un proceso es una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew, 1997: 338). La naturaleza procesual de las prácticas gerenciales exige que ellas sean estudiadas como un todo, es decir, holísticamente. Un proceso sólo se puede comprender como una configuración de eventos en estrecha interacción con el contexto dinámico en el cual tienen lugar. Un enfoque que sólo se concentre en el comportamiento de algunos aspectos (variables) del proceso sería, por el contrario, incapaz de reconstruir la complejidad de la interacción entre acciones, tiempo y contexto (Ragin, 1987). Es justamente por la necesidad de esta perspectiva holística que el estudio de casos resulta ser una estrategia de investigación adecuada para analizar las prácticas gerenciales, pues permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características (Yin, 1994: 13). De esta forma, la consideración de la naturaleza procesual de nuestro objeto de

³ Esta definición se inspira directamente en los conceptos de Bardach sobre las prácticas gerenciales en general (1998: 36).

⁴ El texto de Kingdon (1995) introduce una sólida reflexión sobre cómo las situaciones sociales consideradas insatisfactorias son elevadas a la categoría de problemas públicos que ameritan por lo tanto una acción mediante las políticas públicas. El texto de Barzelay (1998), en cambio, analiza la problematización de las situaciones al interior de una organización pública, por lo cual dichas situaciones están referidas al desempeño insatisfactorio de sus funciones.

estudio (las prácticas gerenciales) nos conduce a discernir la pertinencia del estudio de caso como método a utilizar.

Resumiendo, nuestro interés en analizar experiencias singulares de gerencia social es claramente *instrumental*. Esto se debe a que recurrimos al análisis de experiencias o programas singulares como un medio para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social, haciendo así posible identificar distintos *tipos de prácticas gerenciales* y extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos. No queremos con esto descalificar los estudios intrínsecos, pues los consideramos también valiosos y buena parte de lo que se propondrá en la sección III de esta guía es aplicable a ellos. Queremos sin embargo marcar esta clara diferencia desde el principio, pues implica orientaciones metodológicas distintas (Stakes, 1995: 4).

Un ejemplo de cómo este enfoque instrumental orienta el análisis de experiencias singulares proviene del estudio del presupuesto participativo en Villa El Salvador (véase el recuadro 1). Una opción intrínseca consideraría valioso dicho estudio en función, por ejemplo, de los niveles excepcionales de participación ciudadana que registra la historia de Villa El Salvador o porque es una de las primeras experiencias de aplicación del presupuesto participativo en el Perú. Un enfoque instrumental – como el que efectivamente guía el estudio en cuestión – considera que estudiar dicha experiencia es importante porque nos permite comprender un tipo específico de práctica gerencial: las prácticas participativas de gestión presupuestal. Así, los autores estudiaron dicha experiencia como un medio para comprender por qué determinadas prácticas presupuestales participativas pueden verse seriamente debilitadas (al riesgo de desaparecer) cuando no van acompañadas por procesos de cambio organizacional que conduzcan a una gestión más responsable por parte de las entidades públicas. De esta forma, en lugar de un estudio que se agota en la singularidad de una experiencia determinada, los autores ofrecen un estudio del proceso de desarrollo de la práctica del presupuesto participativo, buscando así mostrar cómo las prácticas de participación ciudadana pueden (o no) lograr viabilidad en los gobiernos locales. Utilizan una experiencia singular como instrumento para disparar una reflexión más amplia. Más adelante (Sección III) haremos referencia a las posibilidades que tienen los estudios de caso para proponer argumentos generales a partir de experiencias singulares mediante la comparación de experiencias.

Del discurso oficial a la perspectiva de los actores

En relación con las fuentes generadoras de la evidencia necesaria para estudiar las prácticas de gerencia social, consideramos que el discurso oficial de los programas sociales (usualmente contenido en los planes, documentos de proyecto, normas legales, reglamentos operativos, presentaciones oficiales, etc.) no es la única fuente

que el investigador debe tener en cuenta. Basarse fundamentalmente en el discurso oficial conduce a una comprensión formal y exclusivamente racional de los procesos gerenciales, pues identifica el proceso real con el diseño del proceso, eludiendo la relación que dichos procesos tienen con factores contextuales (que “desvían” notablemente la trayectoria de los procesos respecto a la trayectoria prevista en el diseño). Basarse exclusivamente en el discurso oficial elude también la variabilidad que proviene de la interacción entre los actores involucrados, que no necesariamente guían su acción por lo previsto en el diseño de los procesos o que deben ir más allá del mismo para enfrentar situaciones imprevistas. En el estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador, por ejemplo, confundir la evolución de la práctica bajo estudio con la secuencia de etapas establecida formalmente en las Ordenanzas Municipales conduciría a obviar el hecho de que la práctica entró en crisis y estuvo a punto de ser abandonada como resultado de múltiples problemas de implementación y al conflicto entre varios de los actores. Pero fueron justamente los procesos que desencadenaron dicha crisis (obviamente imprevistos en el diseño del proceso) los que atrajeron la atención de los investigadores, pues ellos abren la puerta a las inquietudes sobre la viabilidad de las prácticas de participación ciudadana.

Las fuentes de información sobre las prácticas gerenciales deben entonces proveer información, no sólo sobre el diseño del proceso, sino también sobre el contexto con el cual interactúan y sobre las interacciones entre los actores.⁵ En consecuencia, si bien la documentación oficial sobre el programa es una fuente a considerar, proponemos que el investigador tenga también en cuenta el discurso de los actores involucrados como una fuente ineludible de evidencia. Como se verá en la sección II, esta opción nos conduce a considerar la entrevista como un importante instrumento para la generación de información.

⁵ Volveremos sobre estos tres aspectos analíticos de las prácticas gerenciales en la sección III al abordar el análisis funcional de las mismas.

Recuadro 1
Las preocupaciones tras el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador

“La experiencia que estudiamos consiste en el diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Perú), entre el año 2000 e inicios del 2002. Villa El Salvador es un distrito popular del sur de la ciudad de Lima, originado en 1971 a partir de la ocupación informal de tierras por parte de pobladores pobres sin vivienda y que actualmente cuenta con poco más de trescientos mil habitantes. La importancia que la participación vecinal ha tenido en el desarrollo económico y social del distrito ha sido puesta en relieve en diversas ocasiones, llegando así el distrito a ser una suerte de hito nacional y regional en términos de gestión local. La adopción del presupuesto participativo en un distrito tan identificado con la participación vecinal constituye así una oportunidad singular para estudiar los procesos de participación ciudadana.

La puesta en marcha del presupuesto participativo de Villa El Salvador tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000. El Alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron esta iniciativa y le asignaron recursos financieros bajo el abrigo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito, aprobado a fines de 1999. Contando con el apoyo de un grupo de ONGs expertas en temas de participación ciudadana, se diseñó una metodología básica para el proceso. Según dicha metodología los vecinos debían organizarse para participar en talleres donde se debatiría y asignaría prioridad a las obras a ejecutar en un determinado espacio local. Luego, la administración municipal debería ejecutar las obras contando con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente cuentas de lo realizado. Durante el año 2000 la participación de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones sobre las obras fue creciente, pero se enfrentaron serias dificultades para la ejecución de las obras, originadas fundamentalmente en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizar el proceso, que hasta entonces había funcionado de manera relativamente informal. Así a lo largo del año 2001 se elaboró, debatió y aprobó una Ordenanza Municipal que reglamentaba la participación vecinal en la toma de decisiones sobre las obras a realizar. La atención puesta en la discusión de la Ordenanza, sumado al hecho de que las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras para el año 2001. Esto melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, erosionando de tal manera la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.

La pregunta central que este proceso nos sugiere es: *¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de una práctica de participación ciudadana que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?* Creemos que respondiendo a esta pregunta podemos aportar elementos para un mejor conocimiento del tópico mencionado hace unas líneas, a saber, *los procesos que hacen posible el desarrollo y la estabilización de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos.*”

(Cortázar y Lecaros, 2003)

Al considerar el discurso de los actores, prestamos atención a la manera en que los propios actores inmersos en los procesos de gestión social interpretaron el problema a enfrentar, sus propósitos y sus acciones, más que al intento por dilucidar a partir de su ubicación estructural en el proceso determinados intereses que habrían guiado su acción.⁶ Pero, dado que los procesos de gestión pública son particularmente

⁶ Esta opción teórica es coherente con una comprensión de los procesos sociales según la cual los actores desarrollan su acción en interacción con estructuras sociales dadas, que a la vez

controversiales al transarse en ellos recursos y autoridad, es necesario tener en cuenta que los actores involucrados tienen interpretaciones muy distintas de lo ocurrido. La selección de los informantes debe tener esto en consideración, buscando lograr una adecuada *triangulación* entre puntos de vista distintos y hasta contradictorios.⁷

De la evaluación de impacto al análisis de las prácticas gerenciales

Al interior de la poco sistemática discusión sobre las “buenas prácticas” es posible argumentar sobre su “bondad” al menos desde dos puntos de vista. Uno consiste en preguntarse en qué medida la práctica logró los resultados propuestos o los logró en mayor medida que otros. Otro punto de vista consiste en preguntarse cómo funcionó la práctica y también por qué funcionó (o no). La respuesta a la primera pregunta es algo que claramente corresponde a la disciplina de la evaluación de impacto. La respuesta a las últimas corresponde, en cambio, al terreno del *análisis de las prácticas*. El camino metodológico que proponemos se sitúa claramente en el segundo terreno. No negamos la importancia que tiene el análisis de impactos o la verificación de la hipótesis del proyecto o programa, pero nuestro propósito es distinto

El lector puede pensar que dado que lo que interesa es aprender de las “buenas prácticas” que tuvieron lugar en un contexto específico para transferir luego sus aportes a otro, lo más importante sería la evaluación de los resultados que efectivamente se obtuvieron. Pero ¿es posible aplicar los aprendizajes sobre una práctica en otro contexto sin comprender previamente cómo y por qué la práctica logró desarrollarse y funcionar en su contexto original? Pensamos que no. Dado que los contextos no son iguales, el problema no consiste en replicar o copiar una práctica sino en *extrapolarla*, es decir, aplicar las conclusiones a las que llegamos sobre una práctica en su contexto original a otro distinto (Bardach, 2004). Para ello resulta indispensable comprender cómo y por qué se desarrolló y funcionó (o no) la práctica en su contexto original, para luego – considerando las diferencias del contexto receptor – dilucidar si es posible su funcionamiento en una situación distinta. El conocimiento de los factores que hicieron posible su buen (o mal) funcionamiento resulta indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores pueden estar o no presentes.

Volviendo al ejemplo del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador, el estudio no se centra en la evaluación del impacto que dicha práctica tuvo sobre los

que establecen restricciones para la acción la hacen posible, y además, resultan modificadas por la acción misma (Giddens, 1993: 164; Pettigrew, 1997: 338).

⁷ La *triangulación* es un criterio de calidad para la investigación cualitativa, consistente en la necesidad de considerar fuentes, metodologías o marcos conceptuales distintos para estudiar un fenómeno, de manera que el investigador enfrente inconsistencias que a su vez lo obliguen a cuestionar su propio punto de vista (Gaskell y Bauer, 2000: 345).

niveles de participación ciudadana o sobre la eficiencia del gasto municipal. Se centra en los procesos que condujeron a que una práctica que contaba con apoyo político, respaldo ciudadano y recursos dejara de funcionar adecuadamente, al punto de paralizarse. Creemos que si el lector estuviera interesado en promover este tipo de prácticas presupuestarias en su lugar de trabajo, hallaría útil saber por qué dejó de funcionar adecuadamente en Villa El Salvador. Si bien le resultaría también interesante saber qué impacto tuvo esta práctica en los niveles de participación de la población, ello no le permitiría por sí solo considerar si dicha práctica es o no viable en contexto particular en el cual trabaja.

No pensamos que la evaluación de resultados e impactos y el análisis de prácticas se opongan. Desde el punto de vista de la extrapolación de aprendizajes sobre las buenas prácticas de gerencia social, ambas son necesarias. No tiene sentido extrapolar aprendizajes de un contexto a otro si la práctica en cuestión no promete buenos resultados.⁸ Pero no es posible hacerlo sin comprender por qué y cómo logró desarrollarse y funcionar adecuadamente. En este sentido, los dos enfoques se complementan. El camino metodológico que aquí ofrecemos se limita al segundo enfoque, dejando el primero para el campo (mucho más desarrollado) de la evaluación de programas y proyectos sociales.

En síntesis, el propósito de la propuesta metodológica que aquí presentamos no es evaluar las prácticas gerenciales desde el punto de vista de su impacto en la resolución de los problemas sociales. Nuestro interés – complementario a aquél – es el de explicar la *trayectoria* y *funcionamiento* de dichas prácticas, con la finalidad de extraer lecciones relativas a la mejor manera de lograr que constituyan una respuesta efectiva a los problemas prácticos que enfrentan los gerentes sociales en su labor cotidiana.⁹

¿Valdrá la pena seguir este camino?

El camino metodológico que proponemos implica para el lector realizar una transición desde aquellos intereses y habilidades investigativos que usualmente traemos quienes nos acercamos al estudio de las experiencias de gestión social en la región, hacia un conjunto algo distinto de preocupaciones, opciones metodológicas y habilidades para la investigación. El cuadro 1 presenta resumidamente la transición que proponemos al lector:

⁸ Aunque estudiar una práctica que no tuvo buenos resultados, puede resultar interesante para saber bajo qué condiciones dicha práctica no logró buenos resultados y evitar situaciones similares. Por ello resulta necesario aprender no sólo a partir de experiencias o prácticas exitosas, sino también de situaciones de fracaso (Oyen, 2002: 26).

⁹ Esta preocupación por el funcionamiento o desempeño de las prácticas es el que nos llevará en la sección III a proponer también la realización de un *análisis funcional* de las prácticas gerenciales.

Cuadro 1
Motivaciones, hábitos e intereses del investigador: una transición

Del...	Al...
Interés por estudiar experiencias singulares como relevantes en sí mismas (interés intrínseco)	Interés por responder a inquietudes generales sobre las prácticas de gerencia social a partir del análisis de experiencias singulares (interés instrumental)
Análisis del discurso oficial como fuente principal de información sobre los procesos gerenciales	Análisis del discurso de los actores involucrados como fuente de información sobre los procesos gerenciales (sin abandonar el estudio del discurso oficial)
Análisis de la acción a partir de la identificación de los intereses que los actores persiguen en un contexto dado	Análisis de la acción a partir de las interpretaciones divergentes que los actores involucrados tienen del problema, las acciones y el contexto
Énfasis en la evaluación de los resultados e impacto de los programas sociales	Énfasis en el análisis de los procesos que explican el desarrollo y funcionamiento de las prácticas gerenciales

El lector se preguntará qué puede obtener si se anima a realizar el conjunto de transiciones que acabamos de proponer y adentrarse en la propuesta metodológica que esta guía contiene. Pensamos que siguiendo este camino el lector podrá desarrollar capacidades (o mejorar las que ya posee) para realizar *investigación cualitativa* sobre experiencias de gestión social y así generar *conocimiento* sobre el desarrollo de las prácticas de gerencia social y *lecciones* que orienten la práctica de los gerentes sociales. Profundicemos en estas ideas.

En primer lugar, el camino que ofrecemos situará al investigador claramente en el terreno de la investigación cualitativa. Pensamos que una orientación cualitativa es la que mejor se adecua a las exigencias de una comprensión holística de las prácticas gerenciales como procesos que ocurren en estrecha interacción con contextos singulares (Yin, 1994; Ragin, 1987). Esta orientación conduce a la selección de instrumentos para la generación de información (como la entrevista narrativa a la que haremos referencia en la sección II) y de métodos para la organización y análisis de la información (como el método narrativo y el método de análisis funcional, a los cuales haremos referencia en las secciones II y III respectivamente) que son diferentes a los que recomendaría una opción metodológica cuantitativa. Creemos que los instrumentos y métodos que propondremos más adelante facilitan un proceso sistemático y riguroso para la generación, organización y análisis de evidencia sobre los procesos gerenciales, cumpliendo con estándares de calidad científica adecuados para la investigación

cualitativa.¹⁰ Pensamos, sin embargo, que el camino que ofrecemos no se opone radicalmente al uso de instrumentos y marcos cuantitativos. La complementariedad entre instrumentos y marcos analíticos es posible, siempre que se respete el objetivo fundamental de generar una comprensión holística de las prácticas gerenciales en su contexto real.¹¹

En segundo lugar, la propuesta metodológica que ofrecemos permitirá al investigador generar una mejor *comprensión* de las prácticas gerenciales que efectivamente utilizan los gerentes sociales de la región. En este sentido, creemos que el análisis narrativo y el análisis funcional que propondremos más adelante facilitan enormemente la generación de *argumentos explicativos* sobre el desarrollo y la operación de dichas prácticas. Los argumentos explicativos sobre el desarrollo de una práctica apuntan a comprender su *trayectoria*, es decir, cómo se originó, estabilizó y probablemente decayó a lo largo del tiempo. Este tipo de argumentos ofrecen, por ejemplo, explicaciones sobre los procesos de innovación en el campo gerencial, mostrando cómo determinadas prácticas nuevas logran ser puestas en marcha venciendo las resistencias al cambio.¹² Los argumentos explicativos sobre la operación de una práctica buscan comprender su *funcionamiento*, revelando por ejemplo por qué una práctica pudo desempeñarse de manera efectiva y generar buenos resultados en un contexto dado.¹³ Una virtud no menor de la propuesta metodológica que presentamos es que permite que los argumentos explicativos se fundamenten de manera rigurosa y visible en *evidencia empírica* generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio. De esta manera, las explicaciones que ofrece el investigador deben basarse en relaciones evidentes entre acontecimientos que realmente ocurrieron y no sólo en intuiciones, ideas generales o referencias vagas a hechos.¹⁴

¹⁰ Sobre los estándares de calidad científica aplicables a los estudios de caso en general y a nuestra propuesta metodológica en particular, véase el Anexo I.

¹¹ Mucho se ha insistido en la literatura científico social sobre las aparentemente insalvables diferencias entre las metodologías cualitativas y cuantitativas. Al respecto, nos sentimos más cercanos a la posición de Bauer et al (2000) que insiste en que las diferencias entre ambas perspectivas se encuentran en la elección de instrumentos de generación y análisis de la información, siendo que ambas opciones comparten los principios del diseño de investigación científica y los intereses propios del conocimiento científico. Semejanzas y diferencias mediante, la opción por una mayor complementariedad entre ambas perspectivas metodológicas aparece como un camino aún por explorar en el terreno del análisis de las prácticas gerenciales.

¹² Los estudios de Barzelay y Thompson (2003) y Barzelay y Campbell (2003) son un buen ejemplo de análisis de prácticas gerenciales innovadoras, aunque no están referidas al ámbito de la gestión social.

¹³ El estudio de Bardach (1998) es un buen ejemplo de análisis del funcionamiento de prácticas gerenciales. Los dos estudios mencionados en la nota anterior también profundizan en el funcionamiento de prácticas, en este caso innovadoras también.

¹⁴ Como se refiere en el Anexo I, la evidencia de las relaciones causales entre eventos que fundan los argumentos explicativos permite el escrutinio público de tales argumentos, satisfaciendo así un criterio central de calidad científica.

En tercer lugar y por último, el camino propuesto permitirá al investigador generar un conocimiento útil no sólo para el ámbito académico (como puede ocurrir con los *argumentos explicativos*) sino también para el ámbito de la práctica efectiva de la gerencia social. En forma de lecciones, el investigador podrá ofrecer *argumentos propositivos* respecto a qué pueden hacer los gerentes sociales para lograr que una práctica gerencial específica funcione de manera efectiva en su contexto de trabajo. Los argumentos propositivos deben fundarse en los explicativos, siendo esta la mejor manera de lograr aprender de una experiencia para *extrapolar* enseñanzas de un contexto a otro distinto, evitando así la simple (y usualmente ineficaz) réplica de prácticas gerenciales consideradas “exitosas” o “buenas.”¹⁵

Resumiendo, el camino propuesto ofrece un conjunto de conceptos, actividades e instrumentos que permitirán al lector comprender los aspectos prácticos de la evolución y funcionamiento de las prácticas de gerencia social, para así sugerir a los gerentes sociales qué hacer para incorporar prácticas innovadoras a su gestión y/o para lograr que determinadas prácticas logren un desempeño efectivo. Como es evidente, ni el conocimiento que se genere ni las lecciones que se sugieran tendrán un carácter infalible o de aplicabilidad universal. Por el contrario, estarán sometidas a todas las limitaciones que afectan al campo del conocimiento científico en general y al de la investigación cualitativa en particular. Más aún, las lecciones estarán sometidas a todas las vicisitudes y complejidades que implica la extrapolación de aprendizajes de una experiencia a otra (Bardach, 2004).

¿Qué viene por delante?

Hemos dicho que para estudiar las prácticas gerenciales vamos a concentrarnos en el carácter procesual, más que en los actores, las instituciones, las características y los resultados de las políticas (aunque, como veremos, estos aspectos también son considerados en el enfoque de los procesos). Por lo tanto, el investigador deberá desarrollar habilidades y dominar herramientas algo distintas a las que usualmente exigen la evaluación de programas, el análisis institucional o el análisis de actores. La sección II de esta guía introduce al lector al *método narrativo*, mostrando su utilidad para el estudio de las prácticas de gerencia social. Como resultado de la realización de las actividades sugeridas en dicha sección, el lector podrá elaborar un relato que de cuenta de la experiencia singular que le interesa estudiar. No es esta la única manera de afrontar el estudio de tales prácticas, pero creemos que al interior del conjunto de métodos cualitativos desarrollados por las Ciencias Sociales este método hace más

¹⁵ Para obtener conceptos sobre cómo la argumentación doctrinal en el campo de la gerencia pública (es decir, la generación de argumentos propositivos) debe fundamentarse de manera rigurosa en un dialogo entre teoría y evidencia, véase Barzelay, 2001 (capítulo IV).

eficiente la generación, presentación y análisis de evidencia de las prácticas gerenciales.

La sección III presenta un paso adicional, que el lector puede decidir dar o no (aunque nosotros abogamos fervientemente porque lo haga). En ella se introduce una forma de *análisis funcional* de las prácticas gerenciales que permitirá al lector teorizar sobre: a) los desafíos que enfrentan los gerentes sociales al tratar de desempeñar de manera efectiva determinadas tareas o funciones propias del papel gerencial, b) la relación entre el desempeño de los gerentes sociales y los contextos cambiantes en que actúan y c) el desarrollo y funcionamiento de soluciones prácticas diseñadas para dar respuesta a los desafíos recurrentes de la gestión de los programas sociales. Mediante el análisis funcional el investigador podrá dar a su trabajo una orientación práctica, generando lecciones (argumentos propositivos) orientadas a mejorar el desempeño de los gerentes sociales.

II. Elaborando un relato sobre la experiencia que queremos estudiar

Comencemos esta sección planteándonos un ejemplo sencillo. Supongamos que un investigador se pregunta por qué los responsables del sistema de salud de un determinado gobierno provincial no logran que la oferta de servicios de salud llegue efectivamente a los ciudadanos más pobres de su jurisdicción. El investigador puede tratar de responder a esta inquietud acudiendo a estudios que muestran de manera estadística que en muchos países la falta de interés de los políticos por orientar las políticas públicas hacia los pobres, sumado a la tendencia a concentrar los recursos de los servicios públicos en áreas distintas a los puntos de atención a los usuarios, conduce a que los servicios atiendan en buena medida a los no pobres y releguen a los más necesitados.¹⁶ Así el investigador podría ofrecer la siguiente explicación: “Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y que los recursos se han concentrado en operaciones y áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres.” Esta respuesta se basa en la observación de dos *variables* – la orientación de las políticas hacia los no pobres y la falta de concentración de recursos en los puntos de atención – y ofrece una explicación mediante la correlación de ambas.

Pero esta respuesta, que probablemente sería también aplicable a los servicios de salud de otras provincias, países o regiones del mundo, no da cuenta de cuáles fueron las acciones y decisiones que efectivamente se tomaron en la provincia que interesa al investigador, ni explica directamente cuáles fueron sus efectos en cuanto a la acción de los proveedores de salud o a la distribución efectiva de los recursos públicos. Para poder dar cuenta de estos hechos, el investigador tendría acudir a quienes tomaron las decisiones y realizaron las acciones, o a los registros que hubiera de ellas, para así comenzar a hilvanar la secuencia de las decisiones que se tomaron efectivamente en dicha provincia en un momento dado, de las acciones realizadas y de sus efectos en la atención de la salud de los pobres. El resultado de este esfuerzo probablemente resultará en un *relato* que presenta dichas decisiones, acciones y resultados considerando el escenario general de los acontecimientos sociales y políticos en la provincia en cuestión.¹⁷

¹⁶ Estamos inspirándonos en los resultados de investigación presentados por el reciente Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2004).

¹⁷ La primera respuesta del investigador (“Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y que los recursos se han concentrado en operaciones y áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres”) adquiere también la forma de un relato. Pero a diferencia del relato que resulta de la aproximación narrativa, se trata de un relato bastante pobre en el cual no aparecen ni acontecimientos ni actores reales, sino simplemente

El primer tipo de explicación es resultado de una aproximación categórica a la realidad, es decir, de la consideración de determinadas categorías de análisis (a las que usualmente denominamos variables en las Ciencias Sociales) y de su mutua asociación o correlación. El segundo tipo de explicación es en cambio resultante de una *aproximación narrativa*, en la cual la explicación no consiste en hallar alguna asociación entre variables sino en conectar coherentemente acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y lugar dados. ¿Cuál de estas aproximaciones será adecuada para estudiar las prácticas gerenciales? Sin negar que el enfoque del análisis de variables contribuye al estudio del campo gerencial, queremos explorar el camino del método narrativo.

¿Por qué un método narrativo?

Proponemos el uso del *método narrativo* porque es el que más se adecua a la naturaleza procesual de las prácticas gerenciales y en consecuencia, sirve a nuestro propósito central: comprender el desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social. En la sección I definimos dichas prácticas como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de los cuales se esperan determinados resultados valiosos.” A partir de esta definición consideramos tales prácticas como procesos, es decir, como una secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dado (Pettigrew, 1997: 338).

En comparación a la aproximación centrada en variables, el método narrativo muestra notables ventajas para estudiar los procesos.¹⁸ Para comprender tales ventajas consideremos la distinción que Abbott (2001) establece entre una metodología analítica centrada en variables y una metodología narrativa. El cuadro 2 muestra las diferencias sustantivas entre ambos enfoques.

De la revisión del cuadro resulta claro que el método narrativo es más sensible a los elementos constitutivos de un proceso, a saber, la secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y contexto dados. El método centrado en variables no puede ofrecer una reconstrucción holística de secuencias singulares de acciones porque: a) su manera de explicar la realidad considera relaciones entre categorías analíticas (variables) referidas a dimensiones específicas de la realidad y no encadenamientos de acciones y b) porque se abstrae del contexto natural en que dichas dimensiones tienen

categorías analíticas (variables) de tal forma que pareciera que son las variables mismas las que interactúan entre sí. Al respecto ver Abbott (1992).

¹⁸ Abbott (2001: 183) señala que el método narrativo ha cobrado mayor fuerza en el análisis sociológico en la medida en que éste se ha ido centrando en el estudio de la realidad social como proceso.

lugar. Mientras que su capacidad explicativa reside justamente en aislar las variables de los contextos singulares y buscar relaciones universales entre ellas, el método narrativo explica el flujo de acciones recurriendo al contexto singular en el cual ellas ocurrieron.¹⁹

Evidentemente, el método centrado en variables tiene grandes ventajas en cuanto a las posibilidades de generalizar sobre muchas unidades de estudio. Sin embargo, como veremos más adelante, el método narrativo ofrece también algunas posibilidades de generalización, aunque no tan poderosas como las que ofrece el otro método.

Cuadro 2
Diferencias entre el método fundamentado en variables y el método narrativo²⁰

	Método analítico centrado en variables	Método narrativo
Foco de estudio	Variables (<i>categorías analíticas</i> observables independientemente en las unidades de estudio)	Eventos (conjunto de <i>acciones</i> encadenadas coherentemente en función a su significado al interior de una experiencia global)
Procedimiento para explicar	Asociación de variables en función a la relación causa–efecto (correlación entre variables independientes y dependientes) Se busca explicar relaciones de aplicación universal a la población bajo estudio	Encadenamiento narrativo de los eventos (acciones) de manera que constituyan un proceso con sentido Se busca explicar conexiones particulares entre eventos singulares
Consideración del contexto	El proceso de explicación se abstrae de los contextos particulares de las unidades de estudio, pues sólo considera las variables bajo estudio	El proceso de explicación considera el contexto, pues sólo así es posible reconstruir el sentido global de las acciones al interior de una experiencia situada en tiempo y lugar

El método narrativo consiste entonces en una aproximación procesual y centrada en la acción a la realidad social centrada en la acción, que organiza el flujo de ocurrencias en función del sentido global del proceso bajo estudio (Abbott, 2001: 185). El producto del esfuerzo narrativo es el *relato*. El relato es una forma de representar una experiencia, que conecta los acontecimientos que la conforman en función del efecto que tienen

¹⁹ No quiere decir esto que el método analítico centrado en variables no pueda contribuir al estudio de los procesos sociales. Así, es posible seguir y estudiar la trayectoria de procesos de largo plazo mediante el seguimiento transversal de determinadas variables relativas a dichos procesos, como hacen por ejemplo Baumgartner y Jones (1993) con los procesos de establecimiento de agenda en las políticas públicas norteamericanas. Pero lo que dicho método no puede hacer es reconstruir globalmente el encadenamiento de acciones que explica el desarrollo que tuvieron procesos singulares de establecimiento de agenda.

²⁰ Basado en Abbott (2001) y Polkinghorne (1988).

sobre la experiencia global. En otras palabras, un relato organiza en una *secuencia coherente* los acontecimientos que forman parte de un proceso, en función de su contribución al desarrollo global del mismo (Polkinghorne, 1988: 18). El relato es claramente distinto a una cronología, en la cual las acciones y ocurrencias se organizan atendiendo exclusivamente a su posición dentro de la línea del tiempo. Es también distinto al reporte, que ofrece una visión estática de acontecimientos específicos sin incluirlos dentro de un todo coherente.

Un importante punto de convergencia entre el método narrativo y el método de estudio de casos consiste en que ambos buscan reconstruir global u holísticamente una experiencia, considerándola como un todo (Ragin, 1987; Yin, 1994: 13). Como señalamos en la sección I, el estudio de casos es una estrategia de investigación adecuada para analizar las prácticas gerenciales justamente por su capacidad para permitir una reconstrucción holística de los procesos.

Al proponer el método narrativo para el estudio de las prácticas de gerencia social, invitamos al lector a *elaborar un relato* sobre la experiencia que le interesa estudiar. Creemos – como veremos en las páginas que siguen – que mediante el esfuerzo narrativo el investigador será capaz de generar, organizar y analizar *evidencia empírica* sobre las prácticas gerenciales, explicando su desarrollo y funcionamiento.

Los elementos básicos del relato: los eventos y la trama

Volvamos brevemente al ejemplo del sistema de salud provincial que propusimos al inicio de esta sección. El investigador interesado en elaborar un relato sobre el proceso en cuestión se encuentra frente a gran cantidad de decisiones y acciones, cuyo resultado final es la exclusión de los más pobres del acceso a los servicios. Si intentara establecer conexiones entre la gran cantidad de acontecimientos que tiene frente a sí para organizar su relato, probablemente no llegaría a nada valioso y abandonaría la tarea. Debe, por lo tanto, organizar los acontecimientos singulares de manera que pueda establecer relaciones entre unidades mayores. Llamemos *eventos* a dichas unidades, compuestas por acontecimientos u acciones singulares que contribuyen a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio. Así – siguiendo con nuestro ejemplo – el investigador puede identificar, dentro del flujo de acontecimientos, el punto en el cual los responsables del sistema de salud lograron un consenso con las autoridades políticas de la provincia en cuanto a una dotación de recursos financieros mayor a la del año anterior. Todas las acciones o acontecimientos que de alguna manera se vincularon a dicha decisión (como por ejemplo las rondas de negociación o la realización de una manifestación para presionar a las autoridades políticas) se reúnen así en este evento. El relato debe, sin embargo, considerar otros eventos relativos por ejemplo a la renovación de los directores de los centros de salud en las zonas más

pobres, o al establecimiento de nuevos procedimientos de atención para los ciudadanos pobres. El investigador debe entonces organizar todos estos eventos, tratando de que la historia que relata tenga una *secuencia coherente* y logre dar cuenta de lo que finalmente ocurrió (el escaso acceso de los pobres a los servicios). Esta organización secuencial de los eventos constituye la *trama* del relato, que viene a ser así el hilo conductor que da sentido a los acontecimientos. Volviendo a nuestro ejemplo, el investigador debe organizar lo ocurrido con el sistema de salud provincial en una secuencia o trama que muestre cómo los acontecimientos condujeron a que los esfuerzos de los responsables del sistema de salud no pudieran elevar el acceso de los pobres a los servicios.

Los *eventos* y la *trama* son los instrumentos fundamentales con los que podemos elaborar un relato. Como se indica en el cuadro 2, un *evento* es un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función a su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad. Podemos estructurar un evento a partir de dos puntos de referencia: el resultado o *estado final* al cual conducen los acontecimientos considerados (como el aumento del presupuesto del sector salud en el ejemplo del párrafo anterior) o la *trayectoria* que siguen dichos acontecimientos (si en lugar de organizar los acontecimientos en función a la decisión de aumentar el presupuesto se consideran acontecimientos diversos desde el punto de vista de un aumento en la tensión entre los responsables del sistema de salud y las autoridades políticas, tendremos entonces un evento definido en función de una trayectoria: el escalamiento del conflicto). Es claro que los eventos no son realidades objetivas que el investigador registra. Se trata de construcciones conceptuales mediante las cuales el investigador organiza el flujo de acontecimientos según las inquietudes investigativas que le guían. En nuestro ejemplo, el investigador podrá optar entre organizar los acontecimientos en función de un evento denominado “aumentando los recursos del sistema de salud” o en función de otro que podríamos denominar “escalamiento del conflicto entre autoridades y funcionarios.” ¿De qué depende esta decisión? Pues del sentido que el investigador conceda a los acontecimientos dentro del relato global (así, si el relato de nuestro ejemplo fuera a concentrarse en explicar cómo el conflicto exacerbado bloqueó la oportunidad para una mejor atención de los pobres, la segunda opción podría ser la mejor). La comprensión que el investigador tenga de la *trama* general del relato le sirve de guía para establecer los eventos necesarios y las relaciones entre ellos.

¿Cómo opera el proceso de elaboración de un relato? Vinculando diversos *eventos* a lo largo de una dimensión temporal e identificando el efecto que tienen unos sobre los otros. La *trama* es el medio a través del cual los eventos específicos adquieren coherencia dentro del conjunto total de acontecimientos, al encadenarse unos con otros para mostrar el desarrollo del proceso bajo estudio. En otras palabras, *la trama es el argumento organizador del relato, que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo*. La trama convierte una crónica o un listado de

acontecimientos en un relato, al destacar y reconocer el aporte que ciertos eventos hacen al desarrollo y resultado del proceso. Sin el significado que otorga la trama, los eventos aparecen discontinuos y separados entre sí (Polkinghorne, 1988: 18).

La trama –al igual que el evento– es una construcción conceptual que elabora el investigador a partir de sus inquietudes y el marco teórico que utilice. El proceso de elaboración de la trama es similar al de las hipótesis: el investigador propone una conjetura que es contrastada con los eventos, observando si logra o no dar cuenta de ellos. Se produce así una interacción entre las conjeturas del investigador y la evidencia relativa a los eventos, mediante la cual la trama es refinada constantemente hasta que logra dar cuenta de los hechos bajo estudio. Una organización apropiada de los eventos en el relato *emerge* sólo luego de varias idas y venidas entre los eventos y la trama, a lo largo de las cuales el investigador busca el ajuste de ambos elementos (Polkinghorne, 1988: 19). No se trata de imponer una trama previamente establecida a los acontecimientos. Por el contrario, este es un proceso dialéctico entre los eventos y el tema organizador del relato, que es el que revela su significado y les permite formar parte de un solo relato.²¹

A estas alturas se preguntará el lector si es posible explicar el desarrollo y funcionamiento de los procesos gerenciales acudiendo al tipo de esfuerzo narrativo que proponemos. Si lo que el lector espera es una explicación al estilo del enfoque de variables (estableciendo asociaciones universales entre categorías analíticas) la respuesta es negativa. El método narrativo se propone explicar los procesos de una manera distinta. Como se indica en el cuadro 2, el método narrativo explica mediante el establecimiento de encadenamientos significativos entre los eventos, reconstruyendo así el sentido global de la experiencia bajo estudio. Mediante este procedimiento no se establecen asociaciones universales entre variables abstractas, sino conexiones significativas entre eventos singulares (Polkinghorne, 1988: 21; Abbott, 2001: 143 y 190).²² Volviendo al ejemplo del sistema de salud provincial, si el relato del investigador pretende explicar por qué los pobres no lograron mayor acceso a los servicios de salud en dicha provincia y momento particular, deberá establecer vínculos entre las decisiones de los políticos y los funcionarios (aumentar los recursos), las acciones que se establecieron (cambiar a los directivos y reelaborar los procedimientos operativos) y la reacción que los pobres tuvieron ante ellas (no se sintieron convocados a los servicios). Es claro que una explicación típica del enfoque de variables (del estilo “Dado que las decisiones políticas no se han orientado vigorosamente hacia los más pobres y

²¹ Es importante tener en cuenta que un mismo conjunto de acontecimientos puede ser narrado considerando distintas tramas o, en otras palabras, distintas tramas pueden dar cuenta de una misma experiencia. La opción por una u otra trama responde a cuál es más capaz de dar cuenta del proceso bajo estudio, pero también a las inquietudes teóricas que guíen la investigación.

²² Abbott considera que este procedimiento es análogo al del establecimiento de relaciones causa-efecto en el enfoque de variables (2001: 190).

que los recursos se han concentrado en operaciones y áreas distintas a los centros de salud de primer nivel de atención, la oferta de salud en esta provincia no llega a atender a los más pobres”) no es capaz de dar cuenta de estos vínculos.

La *explicación narrativa* consiste entonces en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera tal que sea empíricamente evidente cómo unos tuvieron efecto sobre otros (de manera análoga a como en el enfoque de variables se establecen relaciones causa- efecto). La consistencia y coherencia interna del relato (es decir, la posibilidad de “seguirlo”) es para Abbott la manifestación de que estamos frente a una representación plausible de la experiencia bajo estudio (2001: 147). Es evidente el importante papel que la *trama* tiene en brindar coherencia y consistencia al relato y por lo tanto en el proceso de explicación narrativa. Sin una trama bien desarrollada el investigador no puede establecer vínculos significativos entre los eventos, quedando estos inconexos y dispersos. En esta situación el resultado es una crónica o un reporte, más no un relato ni mucho menos una explicación narrativa. Veamos a continuación una herramienta cuyo uso ayuda al investigador a establecer y refinar constantemente la formulación de los eventos y de la trama del relato, permitiéndole así arribar a explicaciones narrativas sobre el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales.

Una herramienta sencilla: la estructura narrativa

Puede que la tarea de elaborar un relato parezca relativamente sencilla. La experiencia nos muestra, sin embargo, que no es fácil narrar una experiencia de gerencia social con la pretensión de explicar el proceso que ella sigue. El flujo de acontecimientos a considerar suele ser enorme y dinámico, lo que usualmente conduce a que el investigador se pierda en una maraña de acontecimientos, fechas y actores. Es fácil también perder de vista qué es lo que se quiere explicar, generándose gran confusión respecto a cuáles acontecimientos son realmente relevantes para la investigación y cuáles no. Es frecuente también que los relatos terminen concentrándose más en el contexto social o político de los procesos gerenciales que en el proceso gerencial mismo.

La *estructura narrativa* es un instrumento sencillo, que de manera análoga a un andamio, permite al investigador recorrer el conjunto de la experiencia bajo estudio concentrarse en los elementos específicos de la misma. Esta herramienta permite al investigador abordar de manera sistemática e iterativa tres tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio, b) establecer relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato y c) generar preguntas de investigación relevantes.

En relación con la primera tarea, ésta consiste básicamente en descomponer la complejidad de la experiencia bajo estudio, organizando el flujo dinámico de acontecimientos que la componen en *eventos* de distinto tipo.²³ Un primer paso es identificar aquellos eventos que están directamente referidos al proceso o práctica gerencial bajo estudio. Llamemos a este conjunto de eventos el *episodio* bajo estudio (ver gráfico 1). El episodio está entonces compuesto por un conjunto de eventos cuyo desarrollo y encadenamiento es justamente lo que el investigador quiere explicar. Hemos señalado anteriormente, sin embargo, que para explicar un proceso es necesario recurrir al contexto en el cual este tuvo lugar. No nos interesa explicar el contexto sino el episodio, pero para hacerlo tenemos que tener en cuenta el primero. Un segundo paso consiste entonces en identificar aquellos eventos que, no siendo parte del episodio, tuvieron una influencia significativa en él o se vieron influidos por éste. Denominamos *eventos anteriores* (EA) a aquellos eventos que habiendo ocurrido antes que el episodio ejercieron influencia significativa sobre éste. Los *eventos contemporáneos* (EC) son aquellos que también ejercieron influencia sobre el episodio, pero que temporalmente ocurrieron de manera paralela a éste. Denominamos *eventos relacionados* (ER) a aquellos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que éste. Finalmente, los *eventos posteriores* (EP) son aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron después que éste tuvo lugar. El gráfico 13 muestra los distintos tipos de eventos que proponemos formular, ordenados en una línea de tiempo. Las flechas indican el sentido de la influencia entre ellos.²⁴

²³ Abbott señala que el método narrativo parte de la complejidad de la experiencia para descomponerla mediante un proceso de simplificación, mientras que el método centrado en variables procede de manera contraria (2001: 141).

²⁴ Abbott indica que la tarea de delimitación de la temática bajo estudio enfrenta la particular dificultad de trazar límites dentro del complejo flujo de acontecimientos (2001: 141). Al respecto, creemos que la estructura narrativa es una herramienta que facilita dicha tarea.

Gráfico 1
Estructura Narrativa



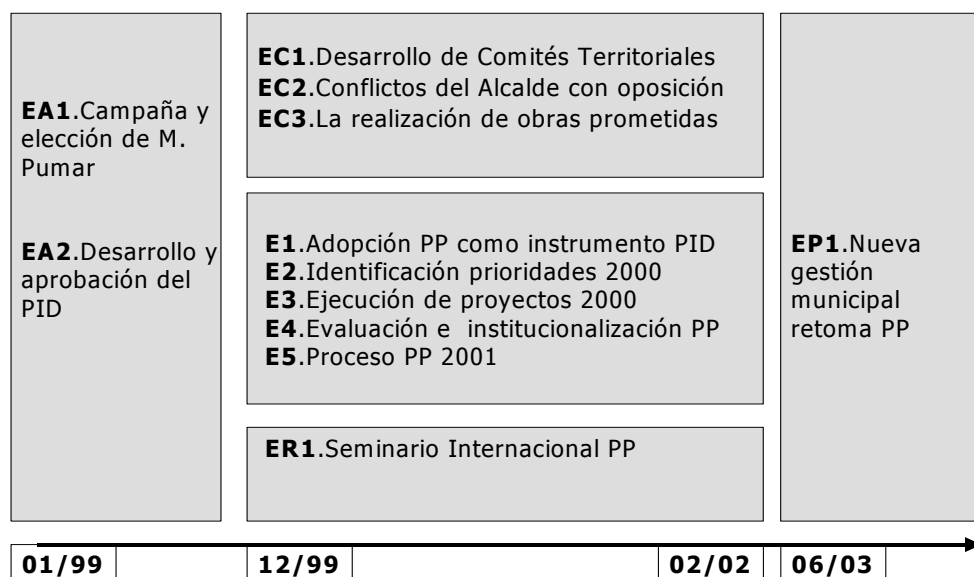
Para ilustrar el proceso de elaboración de la estructura narrativa, pasemos revista a la manera como se construyó este esquema en el estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador (ver Recuadro 2).

Un primer aspecto a considerar es la manera como se ha *delimitado* el episodio a estudiar, conformado por cinco eventos: E1 a E5. Al respecto, por ejemplo, los autores decidieron no incluir el proceso de desarrollo y aprobación del Plan Integral de Desarrollo (PID) de Villa El Salvador como parte del episodio, siendo así que E1 se refiere exclusivamente a la adopción del presupuesto participativo como un instrumento para la implementación de dicho plan. El proceso de discusión y aprobación del mencionado plan aparece entonces como un evento previo (EA2). Los autores podrían haber decidido lo contrario, e incluir la discusión del plan dentro del episodio. Consideraron, sin embargo, que si bien la discusión del plan era un elemento a tener en cuenta, no era objetivo del estudio explicar cómo se desarrolló dicho plan. En consecuencia, mientras que el relato debe explicar por qué y cómo se produjo E1 (dado que forma parte del episodio) no le compete explicar EA2. Como veremos más adelante, lo que sí interesa al relato es mostrar los vínculos entre EA2 y E1 (es decir, como influye la discusión y aprobación del plan en la decisión de adoptar el presupuesto participativo).

Recuadro 2

La estructura narrativa del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador

“Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un *proceso*, la *forma narrativa* fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia (Abbot 2001). Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2002) se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos *eventos* que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente al desarrollo y operación de la práctica del presupuesto participativo se consideraron como eventos del *episodio* central. La narración del episodio requería sin embargo recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo pero que constituían el contexto en el cual este tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como *eventos anteriores* (EA). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como *eventos contemporáneos* (EC). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados *eventos relacionados* (ER), mientras que los que ocurrieron después del episodio, *eventos posteriores* (EP). El siguiente gráfico muestra la *estructura narrativa* utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió tanto el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.”



(Cortázar y Lecaros 2004)

Mediante un proceso similar los autores decidieron por ejemplo no incluir EC1 dentro del episodio. Siendo que el desarrollo de tales Comités es un evento importante, dado que es al interior de ellos que se identificaban y daba prioridad a las obras a realizar como parte del presupuesto participativo, los autores consideraron que no era objetivo del estudio explicar cómo se desarrollaron tales instancias, concentrándose más bien en cómo funcionó el proceso de identificación de obras prioritarias (al cual se refiere E2). De igual manera, ER1 no fue considerado parte del episodio pese a ocurrir de manera paralela a éste, ya que se consideró que no era un evento significativo en sí mismo para

explicar el desarrollo y funcionamiento del presupuesto participativo. Mediante este proceso de delimitación, los autores logran construir el episodio central bajo estudio, que de esta manera tiene un momento claro de inicio (diciembre de 1999, cuando ocurre E1) y de fin (febrero de 2002, cuando concluye E5). Observe el lector que todas estas decisiones son discutibles y dependen del interés investigativo de los autores. Lo importante es que hayan sido tomadas con rigurosidad y coherencia, de manera que el investigador pueda dar cuenta ante sus pares y lectores de la manera como delimitó la experiencia bajo estudio.

Un segundo aspecto a considerar es cómo fueron formulados los eventos. Todos los eventos del episodio fueron formulados a partir de los resultados o *estados finales* a que los acontecimientos considerados condujeron y no de la trayectoria de los mismos. Así E1 reúne un conjunto de acontecimientos que condujeron a que la Municipalidad de Villa El Salvador decidiera formalmente adoptar el presupuesto participativo como metodología de gestión presupuestal. De igual manera E2 reúne un conjunto de acontecimientos (una sucesión de reuniones de pobladores, el desarrollo de una metodología de asignación de prioridad por parte de las ONGs, la acción de los ingenieros de la municipalidad, etc.) que condujeron a que se diera prioridad a unas obras y no otras. La experiencia muestra que a veces es más fácil formular eventos atendiendo a los estados finales que a la trayectoria de los acontecimientos.

En tercer lugar, consideremos la estructura interna de cada evento. El recuadro 3 muestra cómo los eventos del episodio al que hacemos referencia fueron a su vez descompuestos en sub-eventos, que agrupan de manera más detallada los acontecimientos u ocurrencias que componen el evento. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el objetivo de la estructura narrativa no es mostrar acontecimientos singulares en detalle, sino unidades de estudio mayores, como son los eventos y sub-eventos. Descomponer en exceso cada evento puede a la larga ser tan dañino como una agregación exagerada de los acontecimientos en unos poco macro eventos.

**Eventos y sub eventos del episodio del estudio
sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador**

E1: Adoptando y lanzando el PP como instrumento del PID

E2: Identificando las prioridades para el PP 2000

E2-1: Diseñando la metodología del PP

E2-2: Realizando los Talleres Territoriales

E2-3: Obteniendo el préstamo del Banco de la Nación

E3: Ejecutando las obras del PP 2000

E3-1: Elaborando los expedientes técnicos de los proyectos

E3-2: Adquiriendo y distribuyendo los materiales

E3-3: Realizando las obras en los territorios

E3-4: Rindiendo cuentas en los territorios

E4: Institucionalizando el PP

E4-1: Evaluación de medio término

E4-3: Redefiniendo el Comité Técnico (III Cónclave Distrital)

E4-4: Elaborando y aprobando las Ordenanzas 30 y 31 MVE5

E5: El devenir del PP 2001

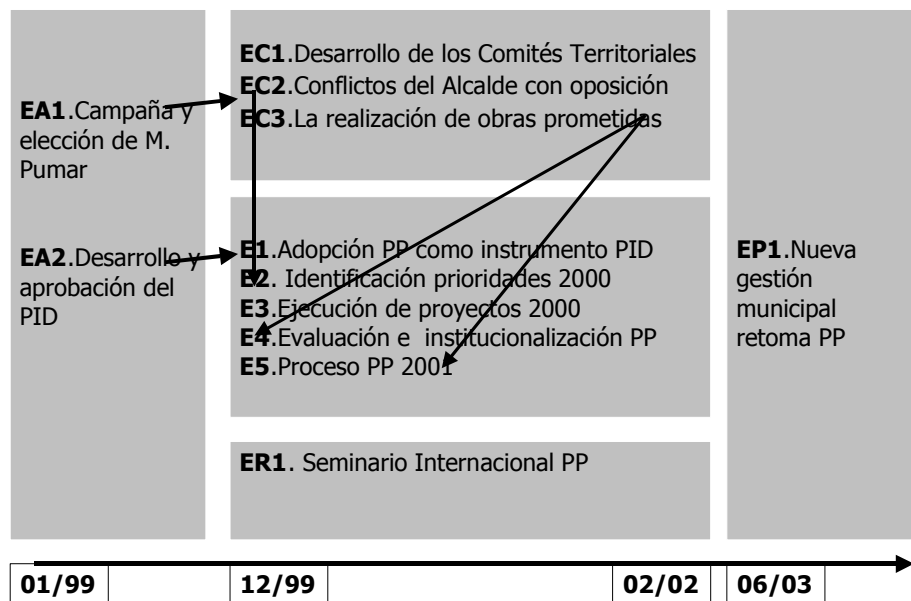
E5-1: Realizando los Talleres Territoriales

E5-2: Ejecutando lentamente las obras (o no ejecutándolas)

E5-3: Reaccionando adversamente al PP

Una segunda tarea que el investigador puede realizar con la ayuda de la *estructura narrativa* consiste en *identificar relaciones entre los eventos* (e incluso entre los sub-eventos al interior de un evento). Como se señaló en el apartado anterior, establecer cómo los diferentes eventos tuvieron efecto los unos sobre los otros es un paso fundamental en la tarea de explicación narrativa. Dado que es posible establecer una cantidad enorme de vinculaciones entre los eventos considerados, el investigador deberá priorizar aquellas relaciones que le parezcan más significativas para explicar el proceso. ¿Qué guía puede utilizar para seleccionar cuáles relaciones entre los eventos son las más relevantes? Pues la noción que tenga de hilo conductor del proceso, es decir, la *trama* del relato. Los recuadros 4 y 5 respectivamente muestran las relaciones entre eventos que fueron destacadas por los autores del estudio del presupuesto participativo en Villa El Salvador y la trama temática del mismo.

Recuadro 4
Relaciones entre eventos en la estructura narrativa del estudio sobre
el presupuesto participativo de Villa El Salvador



Los autores consideraron que para explicar E1 era necesario establecer un vínculo “hacia atrás” con EA2. Por otra parte, explicar E2 suponía establecer empíricamente un vínculo con EC2 (los conflictos por el control del poder en el territorio distrital estuvieron en todo momento tras la primera ronda de establecimiento de las prioridades de las obras en el 2000, expresándose en los problemas de representatividad que manifestaron dirigentes de distintas organizaciones de base). Para explicar por ejemplo por qué el proceso del presupuesto participativo 2001 fue tan lento y accidentado y se llegó a poner en cuestión su viabilidad (E5), los autores recurren a un vínculo con EC3 (la realización de grandes obras como el Estadio Municipal, que eran importantes para los proyectos de reelección del alcalde, compitieron por los recursos y el esfuerzo necesario para ejecutar las obras del presupuesto participativo 2001). Es la *trama* del relato la que permite a los autores identificar estas relaciones como *significativas*. Así, en el estudio en cuestión, las relaciones que muestra el recuadro 4 son significativas dado que sin ellas no es posible comprender cómo el presupuesto participativo fue adoptado contando con apoyo político y recursos para terminar luego puesto en tela de juicio por pobladores, políticos y ONGs.²⁵

²⁵ La relación entre EC3 y E5 tiene así gran poder explicativo para los autores, pues permite dar cuenta de la secuencia de acontecimientos manifestada en la trama (Recuadro 5). Es

Recuadro 5

La trama del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador

“La puesta en marcha del presupuesto participativo de Villa El Salvador tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000. El Alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron esta iniciativa y le asignaron recursos financieros bajo el abrigo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito, aprobado a fines de 1999. Contando con el apoyo de un grupo de ONGs expertas en temas de participación ciudadana, se diseñó una metodología básica para el proceso. Según dicha metodología los vecinos debían organizarse para participar en talleres donde se debatiría y asignaría prioridad a las obras a ejecutar en un determinado espacio local. Luego, la administración municipal debía ejecutar las obras contando con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente cuentas de lo realizado. Durante el año 2000 la participación de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones sobre las obras fue creciente, pero se enfrentaron serias dificultades para la ejecución de las obras, originadas fundamentalmente en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizar el proceso, que hasta entonces había funcionado de manera relativamente informal. Así a lo largo del año 2001 se elaboró, debatió y aprobó una Ordenanza Municipal que reglamentaba la participación vecinal en la toma de decisiones sobre las obras a realizar. La atención puesta en la discusión de la Ordenanza, sumado al hecho de que las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras para el año 2001. Esto melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, erosionando de tal manera la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.”

(Cortázar y Lecaros, 2003)

El lector se preguntará si desde un inicio los autores del estudio mencionado tuvieron tan clara la estructura narrativa y trama del estudio. La respuesta es claramente no. La estructura narrativa mostrada en las páginas anteriores fue fruto de un largo proceso de refinamiento en el cual, como hemos señalado anteriormente, la trama fue constantemente contrastada con los eventos tratando de lograr un ajuste mutuo. A lo largo de este proceso muchos eventos cambiaron de forma o pasaron de ser parte del episodio a ser un elemento del contexto. La trama pasó por muchas versiones antes de emerger en su estado actual. Por otra parte, el trabajo de campo permitió identificar

interesante anotar que como fruto del trabajo de investigación, los autores hallaron otro tipo de acontecimientos que son también centrales para explicar por qué se debilitó la práctica del presupuesto participativo. Estos ocurrían al interior de la Municipalidad y estaban relacionados a las resistencias al cambio en los procedimientos operativos de la municipalidad y a los problemas de coordinación entre áreas. Estos acontecimientos no estuvieron sin embargo considerados en la estructura narrativa que guió el caso, simplemente porque los autores no tenían conciencia de la ocurrencia de tales acontecimientos. El proceso de investigación es así un proceso *abierto*, que permite moldear el relato en función a las exigencias de la realidad de los eventos.

acontecimientos hasta entonces desconocidos para los autores, obligándolos a reformular la estructura narrativa y dar cabida en la secuencia de la trama a nuevos eventos y relaciones.

Recomendamos que la elaboración de la estructura narrativa sea uno de los primeros pasos que realice el investigador interesado en estudiar las prácticas de gerencia social utilizando el método narrativo. Es necesario tener alguna formulación de la estructura narrativa y la trama del caso – por más iniciales que sean – antes de iniciar el trabajo de campo, debido a que ambos elementos son indispensables para diseñarlo. Dado que los eventos, las relaciones entre ellos y la trama tienen todos un carácter *hipotético*, son perfectamente ajustables a la información que se vaya generando mediante un trabajo de campo. Pero, como es evidente, para poder elaborar la estructura narrativa inicial que guíe dicho trabajo, el investigador debe tener algún conocimiento general de la experiencia bajo estudio.

Generando buenas preguntas de investigación

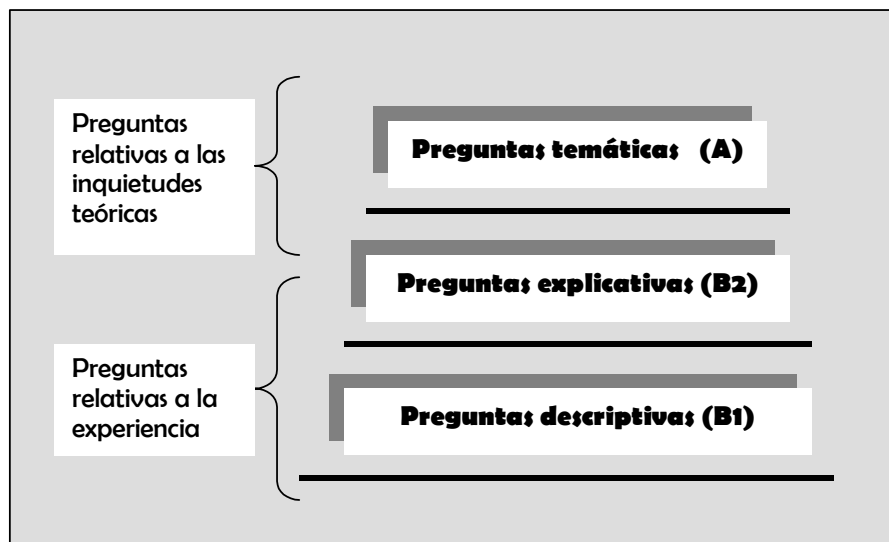
La *estructura narrativa* tiene tanto una función clasificatoria (agrupar los acontecimientos en eventos diferenciados) como dinámica (pues permite observar flujos de relaciones entre los eventos reflejando así el carácter procesual de la experiencia bajo estudio). Una tercera función – que mencionamos al inicio del apartado anterior – consiste en ayudar al investigador a formular *buenas preguntas* de investigación.

Como hemos señalado en la sección I, nuestro interés es desarrollar estudios de caso *instrumentales*, en los cuales el estudio de una experiencia singular tenga sentido para que nos permita responder a una inquietud, pregunta o problemática que exceda la experiencia en cuestión y que contribuya a desarrollar un campo de conocimiento, en nuestro caso, el campo de la gerencia social. Si este es el propósito, un primer tipo de preguntas (que de manera convencional denominaremos Tipo A) deben referirse no a la experiencia singular que se desea estudiar, sino al tema teórico que se desea abordar a través del estudio de dicha experiencia (ver gráfico 2). Así por ejemplo, en el caso del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador la pregunta teórica a la cual se busca aportar es: “¿Cuáles son las condiciones de viabilidad de aquellos sistemas de participación ciudadana que requieren de una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos?” (Cortázar y Lecaros, 2003). Como se puede observar recurriendo a el recuadro 1 (en la sección I de este texto) dicha pregunta está directamente referida a la temática teórica que preocupaba a los autores y que los motivó a estudiar la experiencia en cuestión.

Si el tema teórico y la pregunta o preguntas relativas a él trascienden la experiencia singular bajo estudio, es entonces posible abordar dicha pregunta a partir del *estudio*

comparativo de varias experiencias singulares. Mediante la comparación sistemática de varias experiencias que muestren el desarrollo o funcionamiento de un determinado *tipo* de práctica gerencial es posible entonces desarrollar lo que Ragin (1987) denomina *generalizaciones históricas limitadas*. Estas generalizaciones, siendo más limitadas en su alcance que las que es posible generar mediante los estudios centrados en variables, nos permiten sin embargo arribar a argumentos generales aplicables a un *tipo* específico de práctica gerencial. Así, por ejemplo, la pregunta que se proponen los autores del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador puede también ser abordada a partir del estudio de la práctica de presupuesto participativo en otros contextos o – de manera más general – a partir del estudio de la puesta en uso de otras prácticas de participación ciudadana. Así, sería posible generar argumentos aplicables de manera general a las prácticas participativas en la gestión local. Sobre las posibilidades de generalizar limitadamente sobre el desarrollo y funcionamiento de tipos de prácticas gerenciales hablaremos con mayor detalle en la sección III.

Gráfico 2
Tipos de preguntas de investigación



Un segundo tipo de preguntas de investigación (que denominaremos Tipo B) debe referirse a la experiencia misma bajo estudio. Algunas de estas preguntas tendrán un carácter más bien descriptivo, inquirendo sobre *qué* eventos o sub-eventos sucedieron, *quiénes* los impulsaron y *cómo* se desarrollaron. Otras preguntas tendrán un carácter más bien explicativo, inquirendo *por qué* ocurrieron los eventos de la manera como lo hicieron.²⁶ Denominaremos B1 a las primeras y B2 a las segundas. Al momento de

²⁶ Las preguntas explicativas, si bien se centran en los acontecimientos de la experiencia bajo estudio, implican también cierta relación con las inquietudes teóricas del investigador. Por ello, en el gráfico 2 se sitúan a medio camino entre las claramente descriptivas y las temáticas.

elaborar el relato, las *preguntas descriptivas* (B1) pueden contestarse directamente mediante el relato mismo, en la medida en que se narre qué sucedió, quienes intervinieron, etc. Las *preguntas explicativas* (B2) en cambio, requieren que el autor intervenga de manera más directa en el relato, realizando un comentario directo que sale del hilo narrativo pero que permite al lector hallar una respuesta a la pregunta planteada. No siempre las preguntas del tipo “por qué” caben dentro de la categoría de preguntas explicativas que estamos presentando, pues puede tratarse de preguntas sencillas y que para contestarlas baste con seguir la línea del relato. El mejor criterio para identificar las preguntas que denominamos explicativas es por tanto el hecho de que requieran o no un comentario directo para ser absueltas.

Es importante no perder de vista que las preguntas sobre la experiencia bajo estudio sirven no sólo para explicar qué sucedió en ella (siguiendo este camino el estudio sería intrínseco más no instrumental). Deben servir también para abordar indirectamente las preguntas teóricas relativas al tema de investigación (preguntas tipo A). La adecuada articulación entre estos dos tipos de preguntas es fundamental para lograr un estudio de caso instrumental, pues como sugiere el gráfico 2, las preguntas B sirven de sostén a las preguntas A.

La estructura narrativa permite al investigador generar de manera sistemática preguntas sobre la experiencia (preguntas B). Las preguntas descriptivas (B1) son las que de manera más rápida e inmediata suelen venir a la mente del investigador, pues surgen de la necesidad de contar con información que permita relatar la experiencia. Las preguntas tipo B están muy fuertemente asociadas a los eventos de la estructura narrativa y a las relaciones entre ellos. Así por ejemplo - volviendo a la estructura narrativa del estudio sobre Villa El Salvador presentada en el recuadro 4 - la pregunta “qué problemas enfrentó la elaboración de los expedientes técnicos” requiere analizar en detalle el evento E2. La pregunta “por qué fue lenta la implementación del PP 2001” requiere comprender no sólo E5 sino el efecto que EC3 tuvo sobre él. Las preguntas explicativas (B2) están usualmente vinculadas a relaciones entre varios de los eventos de la estructura narrativa, pues como ya hemos señalado, la explicación narrativa procede justamente estableciendo encadenamientos entre los eventos estudiados. Así por ejemplo, para responder a la pregunta “existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo”, los autores del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador debieron comprender el efecto que EA1, EA2 y EC1 tuvieron en E1 y E2 principalmente. El recuadro 6 muestra la pregunta A y parte de las preguntas B1 y B2 del estudio en cuestión.

Resumiendo, el proceso de identificación de los eventos y de las relaciones que existen entre ellos – es decir, la construcción de la *estructura narrativa* – es un proceso que permite al investigador elaborar preguntas relevantes sobre la experiencia. Estas

preguntas deben estar articuladas adecuadamente con las preguntas sobre el tema teórico que moviliza al investigador. Con una buena estructura narrativa y preguntas relevantes en la mano, el investigador puede ya comenzar a diseñar el trabajo de campo necesario para generar información que le permita elaborar un relato rico sobre la experiencia bajo estudio.

Recuadro 6
Las preguntas del estudio del el presupuesto participativo
de Villa El Salvador

- A1 ¿Cuáles son las condiciones de viabilidad de aquellos sistemas de participación ciudadana que requieren de una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos?
- B1.1 ¿Por qué se adoptó el PP como instrumento para operativizar el nuevo PID? ¿Por qué se lanza el PP en el II Cónclave Distrital?
- B1.2 ¿Por qué se crea el Comité Técnico en 1999? ¿Por qué se incluyen ONGs nuevas en VES?
- B1.3 ¿Por qué se decide destinar sólo el 30% de los fondos de inversión provenientes del FONCOMUN? ¿Por qué se mantiene el mayor porcentaje de fondos fuera del PP?
- B1.4 ¿Por qué se pidió un préstamo al BN en lugar de utilizar transferencias del FONCOMUN?
- B1.5 ¿Cómo se negociaron los criterios de asignación presupuestal en cada sector?
- B1.6 ¿Qué rol tuvieron los diferentes dirigentes vecinales?
- B1.7 ¿Quiénes participaron más activamente en el PP?
- B1.8 ¿Cuál fue el rol de los regidores electos?
- B1.9 ¿Cuánto apoyo recibió el PP por parte del Alcalde y su entorno político?
- B1.10 ¿Qué problemas enfrentó la elaboración de los expedientes técnicos?
- B1.11 ¿Qué problemas surgieron al momento de la adquisición y distribución de materiales?
- B1.12 ¿Los territorios vieron sus expectativas satisfechas mediante las obras?
- B1.13 ¿Por qué se hicieron necesarias las Ordenanzas 30 y 31? ¿Por qué se dedicó tanto tiempo a su discusión?
- B1.14 ¿Por qué las grandes obras no fueron incluidas en el PP?
- B1.15 ¿Por qué fue lenta la implementación del PP 2001?
- B1.15 ¿Por qué se decidió seguir adelante con el PP 2001 aún con el retraso existente?
- B1.16 ¿Por qué las ONGs del CT derivaron en una actitud crítica al Alcalde y al PP 2001?
- B2.1 ¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de un mecanismo participativo que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?
- B2.2 ¿Existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo?
- B2.3 ¿El método de acción elegido y los mecanismos utilizados permitieron sacar partido de dichas oportunidades?
- B2.4 ¿La municipalidad y las organizaciones vecinales desarrollaron suficientemente capacidades para gestionar un proceso participativo complejo y de largo aliento?

Generando información relevante

La estructura narrativa ofrece al investigador un panorama detallado de la *evidencia* que requiere para dar cuenta de los eventos y de las relaciones dadas entre ellos, sustentando empíricamente la explicación narrativa de la experiencia estudiada que la trama del relato sugiere. La generación de información es un proceso que el investigador debe planificar cuidadosamente, a fin de generar evidencia realmente *relevante* para el estudio. En el tipo de estudio que proponemos suele ser difícil hallar información ya existente que sea realmente relevante. Muchas veces las instituciones del sector social – o entidades académicas dedicadas a la investigación de las políticas sociales – poseen información sobre los programas y proyectos que ha implementado. Dicha información usualmente se concentra en el diseño formal del programa o en sus resultados e impacto. Esta información es sin duda útil para el investigador, pero usualmente no da cuenta de los procesos gerenciales que conforman el objeto directo del análisis de las prácticas gerenciales. En consecuencia, es altamente probable que el investigador interesado en estudiar estas prácticas deba generar la mayor parte de la información que requiera para su estudio de caso.

Considerando el tipo de experiencias que esta metodología permite analizar, consideramos que hay tres fuentes principales de información a las cuales puede acudir el investigador: la documentación existente sobre la experiencia, los archivos y los actores participantes.²⁷ En relación con la documentación, es importante considerar no sólo los documentos oficiales sobre el proceso bajo estudio (normas legales, reglamentos, documentos de proyecto, etc.). En la medida de lo posible, es importante recoger documentos que muestren cómo los eventos se fueron desarrollando (es decir, la trayectoria de los eventos) y no sólo su estado final. Por esta razón, son de mucha utilidad los borradores de discusión que se elaboraron antes de que los documentos oficiales cobraran su forma definitiva, pues permiten reconstruir la trayectoria de los eventos y estudiar cómo arribaron a su estado final. Las agendas y minutas de reuniones y debates suelen ser también muy útiles. No es fácil acceder a este tipo de documentos, pues usualmente las instituciones no guardan copia de ellos en sus archivos. Los actores directamente involucrados, en cambio, suelen guardar copia de borradores, agendas y notas de reuniones en mayor medida, por lo que es importante solicitar copia de ellos. Los medios de comunicación pueden ser una fuente interesante de información, aunque sólo en la medida en que el proceso bajo estudio haya tenido la visibilidad pública necesaria como para que los medios (nacionales, regionales o

²⁷ Otras fuentes de información mencionadas por Yin están vinculadas a la observación directa, la observación participante y el estudio de artefactos físicos (Yin, 1994: 80). Dado que las experiencias que pueden ser estudiadas con la metodología aquí propuesta son fundamentalmente experiencias que ocurrieron en el pasado o pasado cercano, es probable que la observación no sea un método aplicable. Por otra parte, rara vez los procesos gerenciales dejan tras sí “artefactos” (distintos a los archivos o documentos) que estudiar.

locales) fijaran su atención en ellos. En caso contrario, no se hallará información relevante o ella estará referida a aspectos periféricos de la experiencia.

Las personas que participaron directamente en la experiencia bajo estudio son, sin lugar a dudas, fuente privilegiada de información a la cual debe acudir el investigador. La selección de los informantes es una decisión clave, que debe ofrecer al investigador acceso a distintos puntos de vista sobre los procesos bajo estudio. Es importante tener en cuenta que las prácticas de gerencia social se desarrollan al interior de procesos de elaboración e implementación de políticas sociales, en los cuales los actores participan abogando por determinadas ideas y marginando otras en función de su visión del problema en cuestión y de sus preferencias por determinadas alternativas de solución. Los valores y posiciones ideológicas de los actores son importantes en todo esto, así como las luchas de poder a través de las cuales las políticas son acordadas y puestas en marcha. La *triangulación de informantes*, es decir la consideración de actores que mantuvieron puntos de vista distintos durante el proceso bajo estudio, es fundamental para reconstruir el sentido global de la experiencia bajo estudio. Dicha triangulación evita que el investigador asuma un determinado punto de vista como propio al momento de elaborar el relato y explicar el proceso estudiado. Además, obliga al investigador a considerar evidencia contradictoria, evitando así asumir su propia perspectiva como principio organizador del relato (Bauer et al, 2000). En el caso del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador, por ejemplo, los investigadores seleccionaron informantes que correspondieron a distintas posiciones dentro del proceso de toma de decisiones e implementación de las mismas. Así, se consideraron autoridades de las áreas centrales del municipio (el Alcalde, directores municipales), de las áreas descentralizadas (jefes de Agencias Municipales). Dado que no todos los actores relevantes eran funcionarios municipales, se consideró también algunos dirigentes vecinales y representantes de ONGs.

Es preciso planificar la entrevista adecuadamente. Un problema usual en el tipo de investigación que proponemos consiste en obtener mucha información pero de escasa relevancia para el estudio de las prácticas gerenciales. La información generada mediante las entrevistas será relevante si ofrece evidencia sobre: a) los eventos del episodio y b) las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales. No es siempre fácil lograr información sobre estos aspectos, pues los entrevistados tienden naturalmente a concentrarse en sus propios juicios evaluativos sobre la experiencia, en la explicación de lo acontecido acudiendo al contexto en que ocurrió o en la consideración de aspectos formales del mismo (las características del diseño de un programa, por ejemplo). Buena parte de la información que el investigador requiere – relativa al desarrollo de los eventos y sus relaciones con otros eventos – es considerada como “detalles sin importancia” por los entrevistados. El investigador que busca precipitadamente hallar relaciones causales entre los eventos del episodio y los del contexto de la experiencia, corre el riesgo de concentrarse en las explicaciones y juicios

que ofrecen los entrevistados, dejando así de obtener la información detallada que requiere para elaborar su relato.

Para enfrentar estos problemas, sugerimos que el investigador prepare sus entrevistas guiándose directamente por la estructura narrativa del estudio. La guía de entrevista debe así incluir preguntas orientadas directamente a generar la información necesaria para narrar los eventos del episodio, así como sus relaciones con los eventos del contexto. Las preguntas tipo B1 son usualmente muy útiles para elaborar la guía de entrevista. No es tan recomendable, en cambio, plantear directamente al entrevistado las preguntas B2 y A, pues por su carácter explicativo y teórico conducen al informante a ofrecer su propia explicación de los acontecimientos, más que a ofrecer evidencia detallada sobre lo que ocurrió. Si bien el investigador puede y debe considerar las interpretaciones que los propios actores involucrados ofrecen, la explicación narrativa que debe ofrecer debe responder a un proceso de construcción científica y no ser un simple reflejo de las interpretaciones de algunos de los actores.²⁸ Las preguntas tipo A y B2 deben ser respondidas por el investigador mediante la elaboración de un relato y el análisis de la evidencia contenida en él. Las preguntas B1, en cambio, tienen como función primordial promover la búsqueda de evidencia, siendo por lo tanto aptas para dar forma a la guía de entrevista. A modo de ejemplo, el recuadro 7 muestra parte de una de las guías de entrevistas utilizadas en el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador. Puede observarse cómo las preguntas consideradas buscan información relativa a la estructura narrativa del estudio (véase el recuadro 2).

La entrevista no debe limitar al entrevistado de tal forma que éste simplemente ofrezca respuestas breves a un conjunto de preguntas propuestas por el investigador. El objetivo es, por el contrario, promover que el informante genere su propio relato oral sobre la experiencia bajo estudio. Por esta razón, el tipo de entrevista a realizar se puede denominar *entrevista narrativa* (Jovchelovitch y Bauer, 2000). Siendo claramente éste un tipo de entrevista semi-estructurada, su particularidad radica en la importancia que tiene activar la capacidad narrativa del entrevistado. La guía de entrevista sirve así como un instrumento para incitar el relato del entrevistado, de manera que una vez que esto se logra el entrevistador debe evitar cortar el hilo del relato. Usualmente gran parte de las preguntas contenidas en la guía de entrevista resultan absueltas mediante el relato, sin necesidad de que el entrevistador las formule explícitamente. Aquellas que quedaran sin responder pueden ser propuestas en los momentos en que el entrevistado hace una pausa entre una historia y otra. Este tipo de entrevista genera gran cantidad de información. El investigador no debe preocuparse excesivamente por la duración de la entrevista y debe promover que el entrevistado ofrezca el mayor detalle posible sobre el estado y la trayectoria de los eventos del episodio. Luego tendrá posibilidad de

²⁸ Son aplicables aquí las consideraciones de Giddens (1993) sobre el discurso científico social como metalenguaje que construye interpretaciones científicas a partir de las interpretaciones que los actores directos tienen de la realidad social en la que viven (doble hermenéutica).

seleccionar aquello que sea relevante. Limitar la extensión de la entrevista es claramente una mala opción, pues no siempre es fácil volver a entrevistar al informante para pedir información adicional. Por otra parte, la información que no parece relevante al momento de hacer una entrevista, puede adquirir significación con el proceso de refinamiento de la estructura narrativa y la trama del estudio.

Recuadro 7

Guía de entrevista para el estudio del el presupuesto participativo de Villa El Salvador (parcial)

INICIO DEL PROCESO DEL PPVES

1. ¿Cómo es que nace la idea de incluir el Plan Integral de Desarrollo (PID) y el Presupuesto Participativo (PP) en el plan de la gestión municipal de Martín Pumar?
2. ¿Cuales fueron las reacciones de los regidores frente a la propuesta de PP, especialmente de los regidores que no eran del partido de gobierno?
3. ¿Cómo fue la participación de las ONG's en el proceso del PP2000?

IMPLEMENTACIÓN DEL PPVES 2000 – 2001

4. ¿Cuáles fueron criterios o indicadores que la Municipalidad consideró para la distribución de los recursos del PP?
5. ¿Por qué únicamente se utilizó el 30% del FONCOMUN de manera participativa en el PP2000?
6. ¿Qué aportes dio la comunidad para la ejecución de las obras en su zona?
7. ¿A través de qué instancias se trabajó con la población para la selección y ejecución de las obras a realizar?
 - ¿Cuáles fueron las funciones de las Agencias Municipales?
 - ¿Cuál fueron las funciones de los Comités de Gestión Territorial?
 - ¿Cómo se desarrolló la participación de vecinos y/o dirigentes en los diferentes sectores donde se ejecutaron las obras del PP?
8. ¿Cómo fue la participación de los dirigentes de las distintas organizaciones (vecinales y funcionales) en las asambleas territoriales? ¿Cómo se realizó la definición de prioridades en las asambleas territoriales?
9. ¿Cómo se realizaron las obras del PP en las organizaciones vecinales? ¿Cuál fue el comportamiento de los dirigentes encargados?
10. ¿Qué sucedía después de terminada la obra en alguno de los sectores?
 - ¿Cómo se hizo la rendición de cuentas del PP 2000?
 - ¿Con qué periodicidad se evaluó la implementación del PP (bien sea desde el interior de la municipalidad, por la población, por el Comité Consultivo)?
11. ¿En el año 2001 la Municipalidad continuó con el PP? ¿En qué circunstancias o bajo qué contexto comenzó este nuevo proceso?
 - ¿Por qué hubo retraso en la ejecución del PP 2001? ¿Qué consecuencias tuvo en el funcionamiento del proceso del PP?

El tipo de entrevista que proponemos no permite trabajar con un grupo muy numeroso de entrevistados. Considerar solamente el criterio de *triangulación* para seleccionar informantes puede conducir a un número muy elevado de entrevistas. Debe por lo tanto

considerarse también el criterio de *saturación*, según el cual el investigador sólo añade unidades de información hasta el punto en el cual la diferencia entre la nueva información y la obtenida previamente sea pequeña (Bauer y Aarts, 2000: 34).²⁹ Considerando ambos criterios, los autores del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador realizaron un total de 10 entrevistas.

Siguiendo los procedimientos habituales de investigación cualitativa, es conveniente que una vez concluidas las entrevistas su contenido sea codificado y procesado mediante algún software de procesamiento de datos cualitativo. Al respecto, sugerimos que los eventos y sub-eventos de la estructura narrativa sirvan como guía fundamental para elaborar la estructura de códigos a utilizar. Dado que – como veremos a continuación – la elaboración del relato se basa en los eventos y preguntas generados mediante la estructura narrativa, tener la información de las entrevistas codificadas en función a dicha estructura facilita enormemente la tarea.

Escribiendo el relato³⁰

Contando con información sobre los eventos a relatar, el investigador puede ya comenzar a escribir el relato. La estructura narrativa y la trama deben ser los instrumentos que guíen esta tarea. Para hacer esto posible, sugerimos al lector elaborar un *cuadro de organización del relato*, en el cual se vinculen los eventos y sub-eventos a narrar, las preguntas a responder y las secciones del texto por escribir. El recuadro 8 muestra el cuadro que se elaboró para guiar el relato del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador. Como se observa, la primera columna refleja la estructura del texto (indicando el número de la sección, el título de la misma y dónde se introducirán subtítulos), la segunda incluye indicaciones respecto a los eventos o sub-eventos a ser narrados (precisando ideas fuerza a las cuales quiere darse relieve) o respecto al comentario directo que se hará en dicho momento; finalmente la tercera columna indica las preguntas que se busca responder en cada momento de la narración. El cuadro de organización del relato no debe convertirse en una camisa de fuerza para el investigador, pudiendo por lo tanto evolucionar y perfeccionarse a lo largo del proceso de escritura.

El cuadro muestra con claridad la correspondencia entre las preguntas B1 (preguntas descriptivas) y el relato por un lado y entre los comentarios directos y las preguntas B2

²⁹ Este criterio es distinto al que rige el muestreo probabilístico, en el cual se añaden unidades de información hasta completar un tamaño de muestra estadísticamente representativo de las características del universo, sin importar si añaden o no información nueva.

³⁰ Para apreciar con mayor claridad cómo operan las recomendaciones relativas a la elaboración del relato que consignamos en esta sección, sugerimos al lector leer el estudio de caso sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador (Cortázar y Lecaros 2003). El caso está disponible en formato pdf en www.indes.org

(preguntas explicativas) por otro. El comentario directo implica una interrupción explícita de la narración de los acontecimientos, en la cual el autor se dirige directamente al lector para hacerle notar relaciones entre eventos que el relato por sí mismo no es capaz de mostrar. Así, mientras que en el relato la voz del autor es débil (pues pone en primer plano las acciones y actores que interactúan en la trama) en el comentario directo la voz del autor es fuerte. El investigador puede optar entre intercalar los comentarios directos al final de secciones mayores del relato o por incluirlos todos luego de concluida la narración. Si opta por lo primero debe evitar, sin embargo, interrupciones continuas del relato que lleven al lector a la confusión.³¹

Durante el relato, el investigador puede también incluir citas directas al material de las entrevistas, cuidando que dichas citas no rompan la secuencia narrativa. Este tipo de citas ofrecen al lector una representación más viva de la experiencia que está siendo narrada. Pero, la inclusión de demasiadas citas en el texto puede conducir también a la confusión del lector. Por ello, el investigador debe reservar este recurso para momentos cruciales del relato, en los que dar voz directa a los actores ofrezca mayor verosimilitud al relato.

Tanto el relato como los comentarios directos que introduzca el investigador tienen como objetivo fundamental mostrar una secuencia de acontecimientos, es decir, un conjunto de eventos adecuadamente encadenados. Mediante la lectura del relato el lector debe obtener una visión clara de la manera como los eventos influyeron los unos sobre los otros. Cuando esta relación es evidente, bastará con el relato mismo para que el lector la comprenda. Cuando la relación no es evidente (o se están relacionando varios eventos a la vez) puede ser necesario introducir un comentario directo. Mostrar con claridad la manera como unos eventos se encadenan a otros es central al relato porque – como hemos señalado ya anteriormente – en esto consiste el proceso de *explicación narrativa*. Así, el relato logrará su cometido (explicar el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales) sólo si logra mostrar este tipo de relaciones con base en evidencia sólida.

El investigador debe tener mucho cuidado al sugerir relaciones entre eventos sobre las cuales no tenga evidencia empírica sólida (con base en lo manifestado por los entrevistados o lo hallado en los documentos analizados). La falta de evidencia conduce muchas veces al investigador a sugerir relaciones hipotéticas siguiendo la lógica de la trama del relato que está produciendo. Esto debe evitarse, buscando nuevamente evidencia que ratifique o rechace la relación que se está postulando.

³¹ Hacemos referencia a la manera de responder a las preguntas tipo A en la sección III de este texto.

Recuadro 8
Cuadro de organización del relato para el estudio del presupuesto participativo de Villa El Salvador

	NARRACIÓN/ COMENTARIO	PREGUNTAS A RESPONDER (B1: en narración/ B2: comentario)
3	La puesta en marcha del PP 2000	
St	Narrar E2-1: constitución CT como espacio técnico de dirección del PP y búsqueda de estrategia metodológica para implementar PP - Énfasis en falta de orientación teórica y metodológica sobre PP. Referencia a casos de otros contextos. Énfasis en elemento participativo mas que en el presupuestal. - Énfasis en situar las ONGs participantes	B1.2 ¿Por qué se crea el CT? ¿Por qué se incluyen ONGs nuevas en VES?
St	Narrar E2-2: Realización de los talleres territoriales Considerar EC1: creación territorios como transformación de las agencias existentes y rol de organizaciones no tradicionales en PID	B1.6 ¿Qué rol tuvieron los dirigentes vecinales? B1.7 ¿Quiénes participaron más activamente? B1.5 ¿Cómo se negociaron los criterios de asignación presupuestal para cada territorio?
	Comentario: dada la ausencia de capacidades técnicas en MVES y organizaciones de base, las ONGs ocupan lugar de liderazgo y generan una visión estratégica y un método de trabajo (tomando experiencia otros contextos) Comentario: Creación de comités territoriales busca generar capacidad técnica para manejo de espacio MVES. PP es herramienta para que se pongan en marcha.	B2.7 ¿Cómo se generaron capacidades estratégicas, técnicas y operativas para la puesta en marcha e implementación del presupuesto?

III. Analizando las prácticas en gerencia social

La sección anterior introdujo al lector al proceso de diseño y elaboración de un estudio de caso basado en el método narrativo. Utilizando dicho método, el investigador puede limitar su interés a realizar un estudio de caso intrínseco, concentrándose en la singularidad de la experiencia de gerencia social que le preocupa.³² Pero el investigador puede también utilizar el método narrativo para realizar un *estudio de caso instrumental*. Como ya hemos indicado (sección I) en este tipo de estudios el análisis de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a inquietudes, preguntas o problemáticas que exceden la experiencia en cuestión. Las preguntas que hemos denominado tipo A (sección II) ponen de manifiesto dichas inquietudes teóricas, vinculadas al campo más amplio de las prácticas de gerencia social.

Como es obvio, las preguntas del investigador deben hallar respuesta en el estudio. Las preguntas tipo B hallan respuesta en el relato que resulta de la utilización del método narrativo. La explicación narrativa -que analiza conexiones particulares entre eventos singulares- busca dar respuesta a ellas. Las preguntas tipo A, en cambio, requieren de un análisis que partiendo de la evidencia que el relato muestra sobre una experiencia singular se sitúa en un terreno de mayor generalidad y abstracción. Así, mientras que las preguntas tipo B se refieren exclusivamente a la experiencia singular bajo estudio, las preguntas tipo A debieran aludir a *procesos* que son comunes a *tipos* o conjuntos de prácticas gerenciales.³³

Considerando el estudio de las prácticas gerenciales, hay dos tipos de procesos sobre los cuales resulta relevante hacerse preguntas de carácter analítico:

- ¿Por qué las prácticas se desarrollan de la manera en que lo hacen? Este tipo de pregunta conduce a explicar la evolución y consolidación (o disolución) de las prácticas gerenciales, es decir, su *trayectoria*.
- ¿Por qué las prácticas funcionan adecuadamente o no? Este tipo de pregunta conduce a explicar la *operativa* de las prácticas en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no las decisiones, compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en su diseño.³⁴

³² En este caso, las preguntas de investigación serían exclusivamente del tipo B.

³³ En estricto sentido, las preguntas B2 también se refieren a tipos de prácticas gerenciales, pero su respuesta se limita a la experiencia singular bajo estudio.

³⁴ Es importante observar que este tipo de pregunta no busca respuestas relativas al grado en que se lograron los resultados o impactos de un programa social (materia de los estudios de evaluación de impacto), sino relativas a la manera en que las prácticas de gerencia que forman parte de dicho programa funcionan o no en términos de facilitar procesos y resultados intermedios necesarios para el logro de los objetivos y metas del programa.

Explicar la *trayectoria* y la *operación* de las prácticas gerenciales requiere sin duda analizar experiencias singulares, pero con la mira puesta en el objetivo de lograr explicaciones generales que puedan dar cuenta de cómo dichos procesos se producen en tipos distintos de prácticas gerenciales. Así por ejemplo, la pregunta teórica (tipo A) que orienta el estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador (“¿Qué procesos hacen posible el desarrollo y la estabilización de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con los organismos y funcionarios públicos?”) busca comprender la trayectoria de la práctica bajo estudio. Sin embargo, si bien la experiencia singular de Villa El Salvador aporta elementos para responder la pregunta, no es posible arribar a respuestas contundentes sobre la trayectoria de este *tipo* de prácticas basándonos exclusivamente en dicha experiencia. Requerimos entonces respuestas de mayor generalidad y alcance, que permitan comprender la trayectoria (u operación) de un tipo de prácticas gerenciales.

Pero ¿es posible arribar a explicaciones generales partiendo del método narrativo que hemos presentado? Aparentemente ello sería imposible dado que dicho método no hace abstracción de los contextos singulares en que ocurren las experiencias particulares sino que, por el contrario, reconstruye el sentido global que tuvieron tales experiencias acudiendo a su contexto (véase Cuadro 2, sección II). La generalización, en cambio, parece perfectamente posible cuando se utiliza el método centrado en variables -al cual hemos hecho referencia en la sección II. Dicho método analiza y compara características que siendo relativas a distintas experiencias y contextos hacen abstracción de estos. Logra así explicaciones generales sobre la asociación entre dichas características, que son teórica o estadísticamente útiles para explicar lo ocurrido con ellas en distintos contextos o situaciones. El método narrativo -como el conjunto de métodos cualitativos en general- no pretende arribar a generalizaciones estadísticamente aplicables a amplios conjuntos de situaciones o experiencias singulares. Pero ello no quiere decir que mediante él no sea posible ningún tipo de comparación y por ende de generalización. Como sostiene Ragin (1987) en la tradición cualitativa no se comparan características o atributos específicos observables a lo largo de un universo dado (variables), sino configuraciones de características o -como prefiere decirlo- casos “considerados como un todo.” Tal comparación se concentra en analizar cómo diferentes características o elementos se articulan y adquieren sentido en una situación históricamente dada y no lo hacen (o lo hacen de manera distinta) en otras. Así, este tipo de análisis comparativo contrasta el desarrollo que experiencias o procesos singulares (casos) tuvieron en sus propios contextos, permitiendo arribar a un tipo de explicación general que el autor denomina *generalizaciones históricas limitadas*.

Aplicando estas ideas al estudio de las prácticas gerenciales, pensamos que es posible y útil comparar prácticas gerenciales que han sido estudiadas mediante el método narrativo. Dicha comparación debiera concentrarse en las diferencias y similitudes que pueden observarse en los relatos elaborados sobre la *trayectoria* y la *operación* de las

prácticas gerenciales en contextos y situaciones diversos.³⁵ Es posible así arribar progresivamente a generalizaciones históricas limitadas que expliquen la evolución y el funcionamiento de distintos tipos de prácticas de gerencia social.

El investigador podría pensar que todo esto es importante para los académicos que buscan explicar las prácticas gerenciales, pero ¿qué utilidad puede tener para los gerentes sociales? A ellos les interesa aprender a partir de la experiencia estudiada. Sería absurdo, sin embargo, que los aprendizajes se limitaran a qué es conveniente o no hacer en la experiencia histórica singular estudiada, puesto que ellos no están involucrados en la misma. A los gerentes les interesa extraer aprendizajes que puedan utilizar en las situaciones y contextos en que desarrollan su labor, aun cuando estos sean parcial o totalmente distintos a los de la experiencia analizada. Las lecciones o aprendizajes que puedan extraerse de un estudio instrumental tienen por lo tanto que tener cierto carácter general. Como hemos visto en la sección I, dichas lecciones (o argumentos propositivos) se basan en las explicaciones o conclusiones generales a las que se arriba en este tipo de estudios (argumentos explicativos). La posibilidad de generalizar en cuanto a las conclusiones de los estudios de caso resulta relevante al momento de considerar la aplicabilidad de las lecciones que emergen de ellos en situaciones y contextos variados.

Las páginas que siguen ofrecen al lector un conjunto de conceptos y recomendaciones que le permitirán ir más allá del estudio intrínseco de una experiencia de gerencia social. Como puede deducirse de los párrafos anteriores, esto conduce a la necesidad de plantearse estudios comparativos sobre prácticas gerenciales que tuvieron lugar en situaciones y contextos diversos. El problema es que tales estudios requieren mucho tiempo y dedicación, lo que generalmente excede el tiempo y los recursos de que disponen los investigadores que realizan estudios de caso. La idea que anima al INDES al promover este tipo de estudios es lograr que los investigadores de la región realicen estudios de caso que sean comparables. No es posible comparar los resultados de los estudios si éstos no se construyen con una lógica metodológica común. Por ello, aunque tal vez el lector no vaya a realizar de un estudio comparativo inmediato y vaya a centrar su estudio en una experiencia singular, esta sección le ofrece un enfoque para organizar y analizar la evidencia de tal manera que más adelante él u otro investigador pueda realizar un estudio comparativo.

Las funciones gerenciales como terreno de análisis

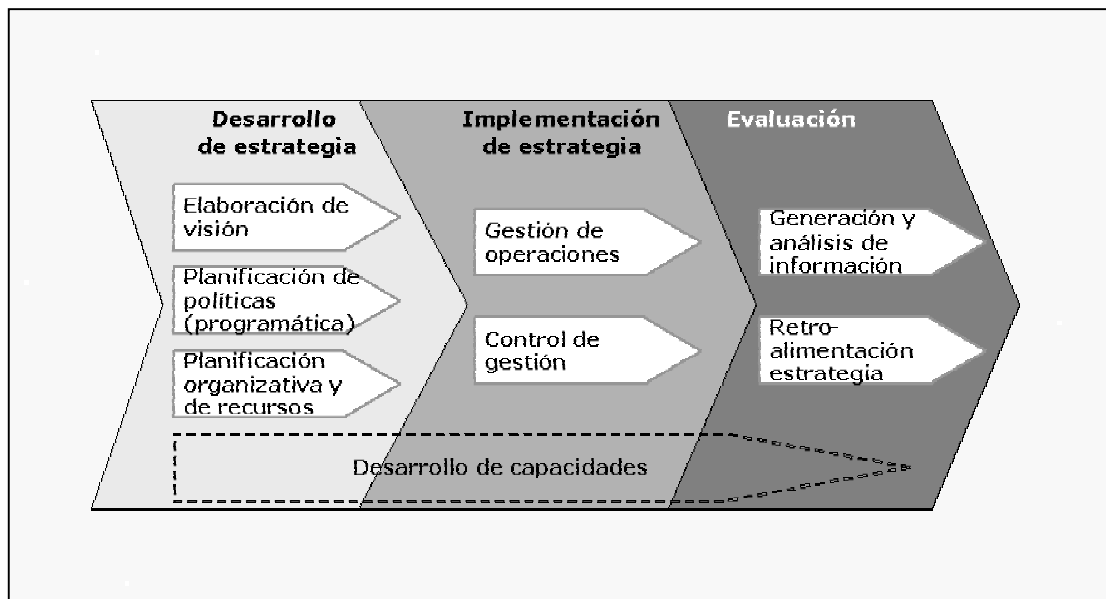
Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales a partir del estudio narrativo de experiencias singulares es necesario establecer alguna

³⁵ Nótese que los relatos sirven como medios para presentar y organizar la evidencia sobre experiencias singulares que sería muy difícil observar y comparar sin ellos.

clasificación que permita distinguir *tipos de prácticas gerenciales* a los que las preguntas teóricas sobre su *trayectoria* y *operación* puedan aplicarse. Proponemos identificar varios tipos de prácticas considerando la función que tales prácticas desempeñan como parte del proceso gerencial.

En la sección I definimos las prácticas gerenciales como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos.” Eugene Bardach sugiere que en el estudio de los elementos que componen una práctica gerencial se preste particular atención a la función que dicho elemento desempeña, proponiendo así que “la caracterización funcional opere como una definición en un nivel abstracto del fin o resultado que debe ser obtenido por un componente al interior de un sistema en funcionamiento” (2000,79). Si entendemos la gestión de un programa o política social como un sistema en funcionamiento, es posible descomponer el proceso de gerencia en subconjuntos de prácticas orientadas a obtener diferentes fines o resultados al interior dicho sistema. El gráfico 3 propone una tipología de funciones gerenciales que se nutre de la literatura general de gerencia y de aquella específicamente enfocada en la gerencia estratégica:

Gráfico 3
Una visión funcional del proceso de gerencia



Las prácticas gerenciales son métodos de acción mediante los cuales los gerentes desempeñan y se hacen responsables de las funciones relativas al desarrollo de la

estrategia, la implementación de la misma y su evaluación.³⁶ Las prácticas de desarrollo de estrategias cambian o reproducen las orientaciones básicas que guían el funcionamiento del sistema. Para ello es necesario elaborar una visión estratégica, planificar los programas de acción y prever los dispositivos organizativos y los recursos necesarios para ponerla en práctica. Las prácticas de implementación ponen en marcha los procesos y actividades planificadas, utilizando para ello los recursos y dispositivos organizativos previstos. Para ello es necesario producir los bienes y servicios a ser entregados a los usuarios, lo que supone realizar actividades productivas (gestión de operaciones) y actividades que regulen el funcionamiento adecuado del proceso productivo (control de gestión). Es también necesario generar durante la implementación las capacidades organizativas, técnicas o sociales, indispensables para asegurar el buen desempeño del proceso operativo. Finalmente, las prácticas de evaluación permiten apreciar el valor público generado y contrastar los resultados e impactos logrados con los objetivos propuestos, buscando retroalimentar el desempeño futuro de las demás funciones gerenciales.

El investigador puede dilucidar a cuál o cuáles de las funciones que conforman el proceso gerencial corresponde(n) la práctica o prácticas gerenciales que está estudiando. Así, por ejemplo, el recuadro 9 muestra el conjunto de actividades que componen la práctica del presupuesto participativo tal y como fue desarrollado en Villa El Salvador, identificando el tipo de función gerencial al cual corresponde cada una.

Recuadro 9
Funciones gerenciales desempeñadas mediante el presupuesto participativo de Villa El Salvador

Actividades programáticas	Funciones gerenciales desempeñadas
Asignar recursos del presupuesto participativo en cada zona territorial	Planificación de recursos
Priorizar obras en cada zona	Planificación programática
Elaborar los expedientes técnicos de cada obra	Gestión de operaciones
Adquirir y distribuir los materiales de construcción	Gestión de operaciones
Ejecutar las obras con la población	Gestión de operaciones
Rendir cuenta de los recursos invertidos ante la población	Control de gestión

³⁶ Esta definición es coherente con la que Metcalfe y Richards ofrecen de la gerencia como “asumir responsabilidad por el desempeño de un sistema” (1993: 37).

De esta manera –y siguiendo el consejo de Bardach- los elementos que componen la práctica bajo estudio son caracterizados funcionalmente. Es posible para el investigador establecer esta caracterización al momento de elaborar y refinar la estructura narrativa del relato. Así por ejemplo, es posible vincular varios de los eventos del episodio del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador (véase el recuadro 2, Sección II) con las funciones gerenciales establecidas anteriormente: E2 (identificación de prioridades en el 2000) corresponde así al desempeño de la función de planificación programática, mientras que E3 (Ejecución de proyectos) corresponde al conjunto de funciones de implementación. Es posible entonces que el investigador formule los eventos de la estructura narrativa teniendo ya en mente las funciones gerenciales cuyo desempeño desea analizar. Evidentemente esta sería una formulación a un nivel mayor de abstracción, donde “identificar prioridades para el año 2000” es una ocurrencia singular de la función general de planificación programática. De igual manera, el investigador puede enfocar sus preguntas (A y B2) a la manera o efectividad con que una determinada práctica desempeña una o más funciones gerenciales. Asimismo, el investigador puede también enfocar explícitamente el tema mismo de investigación (al cual aluden directamente las preguntas A) en el desempeño de tal o cual función.

¿Qué ventaja ofrece esta caracterización funcional de los componentes de la práctica o de los eventos que componen el relato? Permitir la posterior comparación de los resultados del estudio con aquellos a los que se haya arribado en estudios similares de otras prácticas gerenciales. Así por ejemplo, el análisis de las actividades de elaboración de expedientes técnicos, adquisición y distribución de materiales y co-ejecución de las obras señaladas en el recuadro 8 (o el análisis del evento 3 indicado en el recuadro 2, que corresponde a estas actividades) puede ser comparado con los resultados del análisis de otras experiencias de gerencia social siempre que se compare con actividades u eventos que correspondan a la función de gestión de operaciones. En otras palabras, un investigador o un gerente social interesado en comprender y aprender sobre la mejor manera de gestionar las operaciones, podrá comparar los resultados del estudio sobre la experiencia de Villa El Salvador con estudios relativos a otras experiencias. Es importante observar que estas experiencias no necesariamente tienen que corresponder con la práctica del presupuesto participativo. Puede tratarse de otro tipo de prácticas de participación ciudadana, en las cuales pueda estudiarse el desempeño de actividades correspondientes a la función de control de gestión.

En síntesis, la caracterización funcional de las prácticas gerenciales permite elevar el análisis a un nivel de mayor abstracción o generalidad. Mediante la adecuada comparación de varias experiencias singulares correspondientes al mismo tipo de función gerencial, es posible arribar a un conjunto de generalizaciones históricas limitadas sobre la trayectoria u operación de las prácticas gerenciales. No basta, sin embargo, caracterizar las prácticas con relación al tipo de función que desempeñan. Es

necesario explicar cómo se desarrollan y operan durante el desempeño de dicha función.

Explicando la trayectoria y operación de las prácticas gerenciales

Anteriormente (Sección I) definimos las prácticas gerenciales como procesos, es decir, como una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew, 1997: 338). En consecuencia, nuestro enfoque de análisis de prácticas se centra no tanto en los actores o el efecto que tienen las estructuras sociales sobre ellos, sino fundamentalmente en las acciones (lo que no significa excluir lo anterior del análisis). Dado que nuestro interés al estudiar dichas acciones es explicar de qué manera la práctica gerencial que ellas componen desempeña determinadas funciones gerenciales, denominamos al análisis que proponemos a continuación *análisis funcional*. Este análisis se aplica a la evidencia que se ha incorporado al relato que representa la evolución y funcionamiento de la práctica bajo estudio. De esta manera, el análisis funcional opera sobre la evidencia generada mediante el método narrativo, que presentamos en la sección II.

Las *acciones* que componen una práctica son en parte resultado del esfuerzo de *diseño* y programación que realizan aquellos interesados u obligados a poner en marcha la práctica en cuestión. Los actores guían su accionar por dicho diseño, tomando en consideración las ideas, reglas, tareas y enfoques considerados en él. Sin embargo, el curso que efectivamente siguen las acciones no responde en su totalidad a lo previsto en el diseño, puesto que los actores se ven inmersos en un conjunto de acontecimientos inmediatos y muchas veces imprevistos, a los cuales denominaremos *situación en movimiento*. Estos acontecimientos obligan a los actores a reorientar, revisar o modificar el curso previsto para las acciones con la finalidad de hacerlas viables y poder llegar a los fines o resultados previstos. La situación en movimiento, a su vez, evoluciona en función de las acciones que realizan los actores pero también en función a un *contexto* más amplio en el cual se mezclan un vasto conjunto de factores políticos, institucionales, ideológicos y de política pública. Para comprender cómo se desarrollan y operan las acciones que componen una práctica gerencial, es necesario analizar la compleja interacción entre los cuatro elementos señalados: acciones, diseño de la práctica, situación en movimiento y contexto.

Para analizar en detalle el diseño de la práctica y como influye tanto en las acciones como en la situación en movimiento, sugerimos al investigador considerar cuatro elementos: las ideas orientadoras de la práctica, los dispositivos organizativos, los eventos estructurados y las técnicas cognitivas.

- Las *ideas orientadoras* son aquellas que comparten los diseñadores de la práctica con relación a la representación del problema social a enfrentar, al tipo de intervenciones que pueden ser adecuadas (lo cual alude a las ideas sobre el tipo adecuado de relación entre medios y fines a utilizar), a las formas apropiadas de organización y trabajo que deben aplicarse o a la responsabilidad que cabe a los agentes involucrados en relación con problema a enfrentar. En la medida en que sean compartidas por los diseñadores y por quienes implementarán la práctica, estas ideas son una fuente importante de legitimidad para diseño de la práctica adoptado.³⁷
- Los *dispositivos organizativos* son aquellas instancias organizativas y reglas que permiten y regulan la intervención de los distintos actores (individuales u organizativos) implicados en el proceso de toma de decisiones, establecen las prerrogativas y formas de participación de los mismos, así como la manera en que se toman las decisiones y se resuelven los conflictos.
- Los *eventos estructurados* son aquellos eventos programados que dan forma a la experiencia de la práctica que tienen los actores (planifican parcialmente la experiencia que viven los actores involucrados). Los eventos programados pueden referirse al ciclo global de actividades que componen la práctica o –en mayor detalle- a las tareas puntuales que conforman una actividad específica.
- Las *técnicas cognitivas* son aquellos procedimientos aceptados que organizan el análisis, el cálculo y la toma de decisiones.³⁸

Dado que la noción de *contexto* puede ser muy vasta y resultar inmanejable durante el análisis, sugerimos también al investigador considerar cuatro tipos de factores contextuales: los sistemas institucionales, las ideas, la evolución de políticas relacionadas y los acontecimientos políticos relevantes.

- Como *sistemas institucionales* relevantes para el análisis funcional consideramos las regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental (forma de gobierno, relación constitucional entre poderes y niveles de gobierno, organización de la administración pública, etc.) y a los subsistemas de política pública (conjunto de organismos y actores con derechos formales o informales de participación en la elaboración e implementación de políticas en un área de acción pública).
- *Ideas* a ser consideradas como relevantes al estudiar el contexto son, por ejemplo, las ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública (que

³⁷ El discurso oficial sobre una práctica –al que hicimos referencia en la sección I de esta guía- es una valiosa fuente de información para identificar en parte las ideas orientadoras que guiaron la trayectoria o funcionamiento de la práctica.

establecen la necesidad de una intervención pública en un área de política), las representaciones colectivas sobre los problemas sociales o los marcos internacionales de acción pública (como los derechos humanos o las metas del milenio).

- En cuanto a las *políticas relacionadas*, es decir, áreas de política distintas a aquella a la cual corresponde la práctica bajo estudio pero vinculadas estrechamente con ella, puede resultar útil considerar su evolución general, las tendencias de cambio observables, el progreso de la agenda o la implementación de programas.
- *Acontecimientos políticos* que usualmente es relevante considerar son por ejemplo la rotación en los cargos públicos, la evolución de la agenda del gobierno o de sectores específicos, las formas que adquiere la competencia electoral o las preocupaciones relevantes para la opinión pública.

El investigador puede proceder a analizar los elementos que componen tanto el diseño de la práctica como el contexto mediante un cuadro como el que se muestra en los recuadros 10 y 11. Es muy importante tener en cuenta que para realizar este análisis sólo debe tenerse en cuenta la evidencia puesta de manifiesto mediante el relato de la experiencia. Así se evita que el análisis se disperse en una gran cantidad de acontecimientos o elementos que no tienen una vinculación directa con los eventos del episodio bajo estudio.³⁹ Si apareciera algún factor, elemento o acontecimiento que pareciera de importancia para comprender la práctica pero que no hubiera sido considerado en el relato, el investigador deberá revisar la estructura narrativa y el relato de la experiencia a fin de incluirlo.

³⁸ La consideración de las técnicas cognitivas resulta muy relevante, por ejemplo, al estudiar prácticas relativas al control de gestión y a la evaluación.

³⁹ Al respecto es bueno recordar que una de las funciones principales de la estructura narrativa es justamente delimitar cuáles acontecimientos y eventos serán considerados como parte del episodio o como elementos contextuales (ver Sección II).

Recuadro 10
Análisis del diseño de la práctica del presupuesto participativo de Villa El Salvador

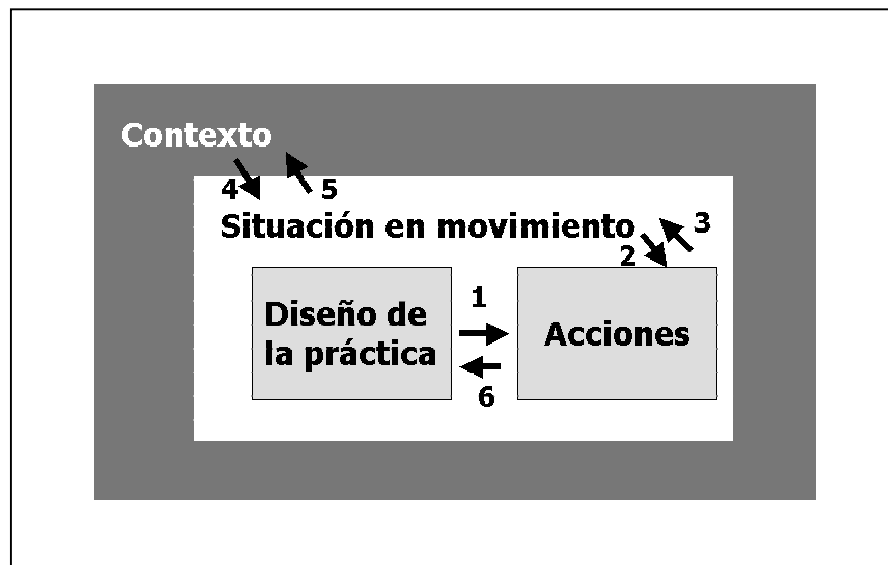
FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA PRÁCTICA		
		IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
Planificación de recursos	Asignar recursos del PP en cada zona territorial	Asignación en función a condiciones vida y contribución de cada zona	Comité Técnico (2001: C. Consultivo) Consejo Municipal (2001: Comité de Directores) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Reuniones Comité Caja Transferencias FONCOMUN
Planificación programática	Priorizar obras en cada zona	Los pobladores deben acordar prioridades Participación organizada en toma de decisiones MVES Implementación objetivos del PID	Comité Territorial Agencia Municipal Comité Técnico (2001: C. Consultivo) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Talleres Territoriales
Gestión de operaciones	Elaborar expedientes técnicos	La población debe considerar el costo de las obras	Agencia Municipal D. Dpto. Urbano (2001: Comité de Directores)	
	Adquirir y distribuir los materiales de construcción		Agencia Municipal D. Administración (2001: Comité de Directores)	Licitaciones Mecanismos control de la distribución y uso
	Ejecutar las obras en conjunto con la población	Participación vecinal para generar empleo, bajar costos y promover control	Comité Territorial Agencia Municipal (2001: Comité de Directores)	Jornadas de trabajo conjunto con pobladores Contratación vecinos
Control de gestión	Rendir cuentas de los recursos invertidos	Ejercer control vecinal sobre acción MVES	Comité Territorial Agencia Municipal de Desarrollo Urbano (2001: Comité de Directores) Ordenanza del PP (2001) Reglamento del PP (2001)	Sesiones rendición de cuentas

Recuadro 11
Análisis del contexto de la práctica del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador

FUNCIÓN GERENCIAL	FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL PP	ELEMENTOS DEL CONTEXTO		
		SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
Planificación de recursos	Asignar recursos del PP en cada zona territorial	CUAVES Normas del FONCOMUN Ley de Municipalidades	Descentralización gestión financiera Participación vecinal	Elecciones Municipales 2002 Conflictos alcalde-regidores oposición
Planificación programática	Priorizar obras en cada zona	CUAVES		Conflictos alcalde-regidores oposición Conflictos Municipalidad-CUAVES Competencia CUAVES-nuevas organizaciones
Gestión de operaciones	Elaborar expedientes técnicos	Regulaciones sobre expedientes técnicos		
	Adquirir y distribuir los materiales de construcción	Ley de contrataciones del Estado		
	Co ejecutar las obras con la población	CUAVES		Conflictos alcalde
Control de gestión	Rendir cuentas de los recursos invertidos	CUAVES Normas de contabilidad pública	Participación vecinal Control social	Conflictos alcalde

Habiendo considerado en detalle los elementos constitutivos del diseño de la práctica y del contexto en el cual ella debe operar, es posible para el investigador abordar el objetivo del análisis funcional: explicar de qué manera el diseño y el contexto influyeron en (y fueron influidos por) la situación que resultó de la acción de los agentes involucrados. El gráfico 4 muestra una propuesta conceptual para analizar y comprender dicha relación.

Gráfico 4
Análisis funcional de las prácticas gerenciales



Como muestra el gráfico, las acciones tienen lugar en la situación en movimiento (que viene a ser el contexto inmediato de las mismas). El diseño de la práctica influye poderosamente en las acciones (1), prescribiendo cuál debe ser su trayectoria y operación. Las acciones, sin embargo, se ven también influidas por la situación en movimiento, la que obliga a los agentes a modificar el curso programado de sus actividades, realizar acciones no previstas en el diseño o dejar de realizar algunas de las establecidas (3). La situación sufre también alteraciones como resultado de las acciones realizadas (4). Se establece así una compleja interacción entre las acciones y la situación en movimiento que las transforma progresiva y simultáneamente. En la interacción de estos dos elementos influye sin duda el contexto general (2) que a su vez se ve modificado en alguna medida por los cambios que sufre la situación en movimiento (6). Por otra parte, la experiencia de modificación del curso de las acciones

conduce a los agentes a retroalimentar el diseño de la práctica (5), que también resulta modificado gracias al proceso de puesta en marcha de la práctica.⁴⁰

El investigador puede ofrecer una explicación de la trayectoria y/o operación de la práctica bajo estudio apelando al modelo conceptual que acabamos de presentar. A modo de ejemplo, acudimos nuevamente al estudio del presupuesto participativo en Villa El Salvador (Cortázar y Lecaros, 2003), centrándonos en un aspecto preciso de la operación de dicha práctica: los cambios organizativos desarrollados por los ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano. La metodología que las ONGs que cooperaban con la Municipalidad de Villa El Salvador desarrollaron para llevar adelante el presupuesto participativo (lo que vendría a ser el *diseño de la práctica*) no ofreció indicaciones precisas para la labor de los ingenieros, más allá de señalar que ellos debían dar apoyo técnico a los pobladores en la labor de costear las obras a realizar con los recursos del presupuesto participativo. Los ingenieros –que hasta entonces desarrollaban su labor sin mayor contacto con los pobladores y preocupándose fundamentalmente de los atributos técnicos de su labor- se vieron inesperadamente involucrados en la nueva práctica. Debían ahora acudir a los talleres territoriales, donde los pobladores discutían y seleccionaban las obras que se realizarían en su territorio, para establecer con ellos los costos y características técnicas de las obras que se proponían hacer, con la finalidad de seleccionar sólo aquellas que el monto presupuestal asignado permitiera. Comenzaron a pasar más tiempo fuera de sus oficinas, alterando sus horarios y rutinas normales de trabajo. Incluso debieron reorganizar el trabajo de la Dirección, de manera que un equipo central se dedicara a calcular los costos de la gran cantidad de obras propuestas, mientras que el resto de ingenieros se concentraba en la negociación directa con los pobladores. De esta manera, y pese a que el diseño de la práctica no programaba adecuadamente la labor de los ingenieros, estos modificaron sus actividades usuales como resultado de la interacción con la situación que hallaron en los territorios. El resultado –la *situación en movimiento*- fue un importante proceso de cambio en las labores y organización de la Dirección de Desarrollo Urbano. Dichos cambios se explican como el resultado de la interacción entre los esfuerzos que los ingenieros realizaron para adaptarse a las exigencias –aunque fueran vagas- del diseño de la práctica. Otro resultado fue el incremento progresivo de la participación de los vecinos, pues estos veían en la participación de los ingenieros una señal de que el municipio estaba efectivamente comprometido con el presupuesto participativo.

Sin embargo, la forma de trabajo de otras áreas de la organización municipal (como las de adquisiciones y la de contabilidad) no se adaptó a las exigencias de la nueva práctica, lo que condujo a demoras importantes en la ejecución de las obras. Una

⁴⁰ Aunque el texto puede sugerir una secuencia entre los seis tipos de interacción presentados en el gráfico 4, es claro que las mutuas influencias e interacciones no siguen una secuencia lineal en el tiempo.

oportunidad para expandir los cambios vividos en el área de Desarrollo Urbano se presentó cuando se decidió institucionalizar el presupuesto participativo mediante la elaboración de una Ordenanza Municipal (lo que constituye un esfuerzo de *rediseño de la práctica*). Pero la Ordenanza no consideró los cambios organizacionales que se habían comenzado a dar. Así, los cambios vividos por los ingenieros no retroalimentaron suficientemente el diseño de la práctica, que siguió operando prestando escasa atención a los procesos operativos que podrían haber mejorado su desempeño. Las demoras también fueron efecto de importantes *factores contextuales*, como la mayor atención que las autoridades municipales pusieron en la realización de grandes obras (como un Estadio Municipal) que competían por los recursos financieros del presupuesto participativo, pero que tenían influencia en la campaña reelectoral del Alcalde. La significativa acumulación de demoras en la construcción de las obras condujo a que durante el segundo año de ejecución de la práctica, la población fuera perdiendo la confianza en la misma y cuestionando severamente su utilidad. Como resultado de las protestas y el conflicto político generado por las demoras, en el tercer año se decidió no ejecutar el ciclo del presupuesto participativo, con lo que la nueva práctica enfrentó la posibilidad de ser desactivada definitivamente.

Como puede observarse, el enfoque conceptual propuesto permite elaborar *argumentos explicativos* relativos tanto la trayectoria como la operación del presupuesto participativo en Villa El Salvador. Según la explicación reseñada brevemente en los párrafos anteriores, ciertos factores contextuales (como el desvío de recursos y atención a obras ajenas al presupuesto participativo) y sobre todo la falta de una retroalimentación adecuada del diseño de la práctica (que le hubiera permitido superar los problemas que se evidenciaban en la ejecución de las obras generalizando los cambios que habían comenzado a experimentar los ingenieros de Desarrollo Urbano) debilitaron significativamente la *operación* de la misma, que fue acumulando retrasos significativos. Así, cambió drásticamente la *trayectoria* de la práctica, pues pasó de un momento de expansión en el cual logró generar mayor participación vecinal en la gestión municipal a otro momento en el cual se estancó, generando desconfianza y protestas.

Elaborando conclusiones y proponiendo lecciones

A partir del tipo de explicación que ofrece el análisis funcional, el investigador puede arribar a *conclusiones* que ofrecen una comprensión sobre la manera como una práctica singular (el presupuesto participativo, por ejemplo) desempeña una o varias funciones gerenciales (las de planificación programática, planificación de recursos, gestión de operaciones y control de gestión según lo indicado en el recuadro 8 en referencia al presupuesto participativo de Villa El Salvador). Las conclusiones son *argumentos explicativos* relativos al tema teórico que guía la investigación y por lo tanto deben aportar elementos para dar respuesta a las preguntas tipo A. Las conclusiones a las

que arriba el investigador con base en el estudio de una experiencia singular no pueden responder plenamente a las preguntas tipo A, pues ello requiere el análisis y la comparación de varias experiencias relativas al tema teórico de fondo. Es por ello que afirmamos que las conclusiones sobre una experiencia aportan elementos (o responden parcialmente) dichas preguntas.

De manera general, sugerimos que las conclusiones del análisis funcional se refieran explícitamente a:

- a) Los procesos que explican la *trayectoria* que la práctica muestra en el desempeño de una o varias funciones, es decir, la ruta de progreso, consolidación, crisis, estancamiento o recuperación que la práctica ha seguido; y/o
- b) Los procesos que explican la *operatoria* de la práctica, es decir, el funcionamiento que le ha permitido o impedido desempeñar de manera adecuada las funciones para las cuales fue diseñada.

Recuadro 12 **Conclusiones del estudio sobre el presupuesto participativo** **en Villa El Salvador**

"(...) el presupuesto participativo constituyó una buena práctica (o una práctica inteligente en términos de Bardach), en la medida en que potencialmente permitía el aprovechamiento de diversas oportunidades para generar valor público a bajo costo. Tales oportunidades consistieron en el desempeño de múltiples funciones, la complementariedad entre actividades y el aprovechamiento de las aspiraciones individuales y de grupos específicos."

" (...) los impulsores del presupuesto participativo lograron enfrentar con mayor éxito las restricciones y adversidades contextuales cuando desempeñaron aquellas funciones que habían recibido una mayor atención al momento del diseño."

"(...) el desempeño de las funciones relativas al presupuesto participativo hizo posible sacar provecho de manera inteligente de las oportunidades de generación de valor existentes. Sin embargo, la menor atención que recibieron los procesos que incentivaban el papel de los funcionarios municipales dejó abierta la posibilidad de un aprovechamiento desigual de las oportunidades disponibles."

"(...) aunque la puesta en marcha del presupuesto participativo incluyó importantes procesos de aprendizaje organizacional, estos tuvieron un desarrollo muy desigual. Aquellos vinculados a la participación vecinal recibieron el máximo de atención y fueron institucionalizados mediante las ordenanzas. Aquellos relativos a la gestión operativa de las áreas de línea de la municipalidad, en cambio, no fueron contemplados y fueron dejados a la iniciativa de los funcionarios municipales. De esta manera, se perdió la oportunidad de realizar un proceso generalizado de cambio organizacional mediante mecanismos de arrastre, competencia o imitación interna. Esta oportunidad era, sin embargo, crucial pues estaba directamente vinculada al objetivo de hacer a la administración municipal más responsable ante las demandas de los ciudadanos."

"(...) la falta de articulación del presupuesto participativo con las prioridades de los actores políticos y el efecto de importantes factores contextuales potenciaron las vulnerabilidades políticas del presupuesto participativo. La falta de atención a los procesos de gestión operativa potenció las vulnerabilidades operativas del mismo. Ambas vulnerabilidades se convirtieron en problemas que debilitaron el compromiso de los actores involucrados, dañaron la credibilidad de la cual comenzaba a gozar el presupuesto participativo y pusieron en riesgo su viabilidad."

(Cortázar y Lecaros, 2003)

El recuadro 12 anterior muestra las conclusiones del estudio sobre el presupuesto participativo de Villa El Salvador.

Como hemos señalado en la sección I, el objetivo del tipo de investigación que proponemos es generar un conocimiento que resulte útil no sólo para el ámbito académico (como puede ocurrir con los conclusiones del estudio) sino también para la práctica efectiva de la gerencia social. Bajo la forma de *lecciones* el investigador debe así ofrecer *argumentos propositivos* respecto a qué pueden hacer los gerentes sociales para lograr que una práctica gerencial específica funcione y evolucione de manera adecuada en su contexto de trabajo. Si el cometido fundamental de las conclusiones es ofrecer una *comprensión* de la experiencia y tema bajo estudio, el de las lecciones es ofrecer *recomendaciones* u *orientaciones* respecto a qué hacer para mejorar el desempeño y evolución de las prácticas de gerencia social. Las lecciones permiten al lector aprender a partir de la comprensión de una experiencia singular, permitiéndole *extrapolar* enseñanzas desde el contexto particular en que se produjo dicha experiencia al contexto en el que desarrolla su labor como gerente social. Un buen conjunto de lecciones debería así evitar la simple (y usualmente ineficaz) réplica de aquellas prácticas gerenciales consideradas “exitosas” o “buenas.” El recuadro 13 muestra dos de las lecciones que emanaron del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador:

Recuadro 13
Lecciones del estudio sobre el presupuesto participativo
en Villa El Salvador

“¿Qué podemos aprender de la experiencia estudiada? A continuación proponemos algunas lecciones desde la perspectiva de la gerencia social, que pueden servir de guía a aquellos interesados en impulsar programas participativos y en lograr que las organizaciones públicas sean responsables frente a la ciudadanía.

- ☑ **Articular participación y asignar responsabilidad es provechoso.** La promoción de una mayor participación organizada de la ciudadanía puede articularse con una mayor responsabilidad por parte de las organizaciones públicas. Los gerentes sociales deben promover aquellas prácticas que – como hizo el presupuesto participativo en Villa El Salvador – persigan ambos objetivos de manera *simultánea* y *complementaria*. Ello debido a que, en primer lugar, tales prácticas reducen significativamente los problemas de coordinación entre las iniciativas ligadas a ambos objetivos. En segundo lugar, debido a que dichas prácticas reducen la resistencia al cambio en las organizaciones públicas, pues hace de la participación ciudadana un elemento que presiona directamente por una mayor responsabilidad de los funcionarios.
- ☑ **Emplear el reconocimiento ciudadano y la ampliación de papeles como incentivos a la labor de los funcionarios.** No siempre es posible (ni deseable) ofrecer incentivos monetarios o de promoción en la carrera pública a los funcionarios que se muestran más permeables a las demandas de los ciudadanos y modifican en consecuencia su manera de trabajar. Pero el reconocimiento que pueden aportar los ciudadanos es también un incentivo poderoso para el cambio. La ampliación del puesto (ocurrida por ejemplo en el caso de los ingenieros de Desarrollo Urbano) es también una fuente importante de incentivos para un desempeño más eficiente y responsable, usualmente en manos de los gerentes públicos. Utilizar estos incentivos constituye una práctica que facilita la articulación de la participación ciudadana con una mayor responsabilidad de los funcionarios públicos.”

(Cortázar y Lecaros, 2003)

En síntesis, el trabajo del investigador debe concluir proponiendo un conjunto de conclusiones y lecciones. Las conclusiones consisten en argumentos explicativos relativos a los aspectos de la práctica (trayectoria u operación) que interesan teóricamente al investigador. Tienen carácter analítico y ofrecen respuesta a preguntas del tipo “por qué sucedió” o “cómo sucedió” están fundamentalmente orientadas a una audiencia académica y se basan en marcos conceptuales vinculados a diversos campos de conocimiento.⁴¹ Las lecciones son argumentos de carácter propositivo, relativos a qué pueden hacer los gerentes sociales para desempeñar de manera adecuada la práctica bajo estudio en su contexto inmediato. Tienen así un carácter prescriptivo y ofrecen respuestas a preguntas del tipo “por qué hacerlo” o “cómo hacerlo”. Están claramente orientadas a una audiencia de practicantes (gerentes sociales) y se fundamentan en distintas perspectivas de conocimiento gerencial (como pueden ser, por ejemplo, el conjunto de proposiciones que una determinada escuela o corriente de pensamiento gerencial realiza sobre el adecuado desempeño de una función gerencial, o el conjunto de proposiciones que el INDES ha elaborado sobre el papel de los gerentes sociales en la región). Para cumplir con su cometido, el investigador deberá al finalizar su trabajo ofrecer a los lectores de su estudio conclusiones relevantes y lecciones pertinentes.

⁴¹ Así por ejemplo en el caso del estudio sobre el presupuesto participativo en Villa El Salvador se acude al marco conceptual desarrollado por Eugene Bardach (1998 y 2000) sobre las “prácticas inteligentes.”

Anexo

Criterios de calidad científica para la investigación sobre prácticas en gerencia social

¿Cómo evaluar la calidad científica de investigaciones que se basan en el método narrativo y el análisis funcional aquí propuestos? Ante una propuesta metodológica como la incluida en estas páginas es posible que un número importante de lectores sienta que si bien el enfoque promete riqueza y originalidad en el tratamiento y análisis de la evidencia, probablemente tenga escasas posibilidades de pasar un riguroso examen desde el punto de vista de los criterios de calidad científica. Este tipo de dudas, sin embargo, ha preocupado a quienes se han introducido en el campo de los estudios sociales cualitativos en las últimas décadas. Consideramos por ello relevante dedicarle unas breves páginas al finalizar esta guía.

En un texto muy esclarecedor al respecto, Gaskell y Bauer (2000) señalan que la investigación cualitativa no puede de manera alguna escapar a las exigencias de escrutinio público propias del método científico. Esto quiere decir que los procesos y resultados de este tipo de investigación deben estar en capacidad de enfrentar la crítica que la comunidad científica tiene derecho a hacer con base en determinados estándares o criterios de calidad. En el caso de la investigación cuantitativa, señalan los autores, los criterios de validez, confiabilidad de medición y representatividad de la muestra están claramente establecidos como puntos de referencia desde los cuales la comunidad científica critica y evalúa la calidad de los estudios en diversos campos de investigación. La *confiabilidad de medición* se refiere a la consistencia en la medición realizada (el grado en que la prueba de medición es consistente internamente y ofrece resultados similares a lo largo de múltiples aplicaciones). La *validez* consiste en el grado en que un instrumento captura aquella realidad que está destinado a medir y no otra. La *representatividad de la muestra* se refiere a la confianza con la cual el investigador puede generalizar a partir de hallazgos singulares hacia un contexto más amplio.

¿Pueden aplicarse estos criterios a la investigación cualitativa? Pensando en la propuesta metodológica contenida en este texto queda claro que instrumentos como la estructura narrativa o el análisis funcional no garantizan una confiabilidad de “medición” comparable a la que logran los métodos cuantitativos. Es claro que el procedimiento mediante el cual puede generalizarse a partir de relatos y la aplicación del análisis funcional no es igual a los métodos de generalización estadística. Es más, como se ha insistido en estas páginas, la selección de la experiencia a estudiar en el enfoque aquí propuesto no responde a criterios de representatividad con relación a un posible universo conocido de prácticas gerenciales, sino a criterios de significación teórica. Pareciera haber un dilema entre las exigencias de calidad científica y la especificidad de las metodologías cualitativas: o respondemos a dichas exigencias y dejamos de lado las

particularidades del enfoque cualitativo o afirmamos dichas particularidades siendo indiferentes a las exigencias de calidad científica.

Gaskell y Bauer sugieren una salida a este aparente dilema, señalando que si bien es inadecuado transponer literalmente la manera como la investigación cuantitativa entiende los criterios de validez, confiabilidad de medición y representatividad de la muestra al campo de la investigación cualitativa, este último debe buscar criterios que cumplan funciones análogas a aquellas que dichos criterios desempeñan en las investigaciones cuantitativas. La función principal que dichos criterios cumplen consiste en hacer posible el *escrutinio público* de los resultados de la investigación científica al promover que se discuta su *relevancia* y el grado de *confianza* que puede tenerse en ellos. Buscando criterios de evaluación que cumplan esta función en el campo de la investigación cualitativa, los autores proponen un conjunto de indicadores de calidad que consideran funcionalmente equivalentes a los tradicionales criterios de validez, representatividad de la muestra y confiabilidad de medición:

- *Triangulación*, consistente en el uso de distintos enfoques conceptuales, fuentes de información y metodologías para comprender un mismo fenómeno. Usualmente conduce a evidencia contradictoria, que debe abrir al investigador hacia una actitud reflexiva sobre la manera como está comprendiendo el problema y mantenerlo permanentemente abierto a la sorpresa. Este es un indicador de confianza.
- *Transparencia y claridad de los procedimientos*, consistente en documentar adecuadamente y describir con claridad los procedimientos realizados para diseñar el estudio, generar la evidencia, analizarla y arribar a conclusiones. Este es un indicador de confianza.⁴²
- *Construcción de corpus*, consistente en la adición iterativa de materiales y fuentes de evidencia (entrevistados por ejemplo) al proceso de análisis hasta llegar a un punto de saturación, de manera que la adición de nuevos materiales o fuentes no provea ya nueva evidencia relevante. Este es un indicador de confianza y relevancia.⁴³
- *Descripción densa*, consistente en la presentación de la evidencia de tal manera que el lector pueda evaluar la interpretación que el investigador ofrece de ella, aceptándola o elaborando una interpretación alternativa. Este es un indicador de confianza y relevancia.

⁴² Este criterio es el equivalente funcional del de validez (interna y externa) en la investigación cuantitativa.

⁴³ Este criterio es el equivalente funcional del criterio de muestreo representativo en la investigación cuantitativa.

- *Valor de sorpresa*, consistente en la apertura por parte del investigador hacia evidencia contraria a sus supuestos iniciales o hacia hallazgos inesperados. Este es un indicador de confianza y relevancia.⁴⁴

Una discusión extensa y profunda sobre cómo aplicar las sugerencias de Gaskell y Bauer a la propuesta metodológica que presentamos está aún por hacer. Creemos que la extensión de este tipo de investigación a las prácticas de gerencia social en la región hará sentir en el futuro próximo la necesidad de esta discusión. Por ahora, de manera inicial, ofrecemos un conjunto de criterios para evaluar la calidad de los procesos y resultados de investigación utilizando el camino metodológico aquí propuesto. Ellos han surgido de la experiencia reciente de investigación utilizando tanto el método narrativo como el análisis funcional. Adicionalmente, como muestra el cuadro 3, hemos intentado establecer una relación entre dichos criterios prácticos y los indicadores de calidad sugeridos por Gaskell y Bauer, con la finalidad de alimentar la discusión que deberá darse en algún momento sobre los mejores criterios e indicadores para evaluar la calidad de las investigaciones sobre las prácticas de gerencia social.

⁴⁴ Los autores incluyen un indicador adicional, denominado “validación comunicativa”, consistente en la confrontación de la interpretación elaborada por el investigador con las fuentes (entrevistados por ejemplo) y el logro de cierto consenso. Los propios autores, sin embargo, señalan las serias limitaciones y riesgos de este indicador, pues puede terminar sometiendo la investigación científica a la censura de los actores sociales. Concluyen así que si bien este criterio puede ser útil, el actor involucrado no puede constituirse en el principal evaluador de la calidad científica de los resultados de investigación. Dado que los procesos de política pública son altamente controversiales y consisten en parte en la confrontación de distintas interpretaciones sobre los procesos ocurridos y el valor público generado, consideramos que sería muy riesgoso y complejo intentar utilizar este tipo de indicador al estudio de las prácticas gerenciales, por lo que optamos por dejarlo de lado.

Cuadro 3
Criterios para evaluar la calidad de las investigaciones sobre prácticas de gerencia social

Criterio	Preguntas a plantear	Indicadores de calidad relacionados (Gaskell y Bauer 2000)
Importancia de las preguntas A	¿Las preguntas A son importantes? ¿Hay una audiencia interesada en el tema? ¿Hay necesidad de reflexionar o aprender sobre el tema? ¿Prestar atención a las preguntas A es útil para mejorar la comprensión del tema?	Transparencia (las preguntas A ofrecen al lector una clara manifestación de las inquietudes teóricas que guían el diseño y ejecución del estudio) Valor de sorpresa (las preguntas A pueden plantear visiones distintas a las vigentes sobre el tema teórico propuesto) Descripción densa (las preguntas A permiten generar un relato con evidencia relevante y suficiente)
Alcance de la discusión sobre las preguntas A	¿El estudio presenta una discusión comprensiva de las preguntas A basada en la experiencia estudiada? ¿El trabajo aporta al análisis científico o a la discusión práctica del tema? ¿Cuán transparente es la relación entre las respuestas a las preguntas A y el análisis de la experiencia estudiada? ¿El diseño de la investigación es adecuado para las preguntas A propuestas?	Transparencia (claridad en la forma como el estudio fue diseñado en función de las preguntas A; claridad en la relación entre el análisis y las preguntas A) Valor de sorpresa (las preguntas A pueden plantear visiones distintas a las vigentes sobre el tema teórico propuesto; el análisis puede plantear hallazgos o interpretaciones no esperadas al inicio de la investigación)
Claridad del proceso de investigación	¿Los aspectos centrales del estudio resultan claros para el lector? ¿El lector puede ver cómo la teoría es utilizada para organizar la evidencia? ¿El lector puede entender por qué los procesos analizados son analíticamente significativos y por lo tanto merecen ser explicados? ¿El lector puede entender cómo se aplicaron determinados marcos conceptuales al análisis de la experiencia? ¿El lector puede apreciar y entender la selección de métodos para la generación de información? ¿El lector puede apreciar cómo se utilizaron distintos tipos de materiales y fuentes a lo largo del estudio?	Transparencia Triangulación (uso de diversos enfoques teóricos, métodos de generación de información, materiales y fuentes)

Criterio	Preguntas a plantear	Indicadores de calidad relacionados (Gaskell y Bauer 2000)
Comprensión satisfactoria de la experiencia bajo estudio	¿La resolución de las preguntas B permite al lector comprender la experiencia bajo estudio? ¿El estudio permite al lector formar un juicio propio sobre si las preguntas B fueron resueltas satisfactoriamente? ¿El trabajo incluye argumentaciones explicativas sobre las preguntas B2? ¿El lector puede apreciar de qué manera interactuaron la teoría y la evidencia del caso? ¿El lector puede apreciar cómo fue generada la información? ¿Los lectores son remitidos a diversas fuentes de información sobre los eventos del caso? ¿Las fuentes de información (actores entrevistados especialmente) pueden dar cuenta de distintas interpretaciones de los eventos del caso?	Transparencia (claridad en cuanto a los procedimientos seguidos para generar la información) Triangulación (diversidad de fuentes) Construcción del corpus (la adición de materiales y fuentes permitió llegar a un punto de saturación)
Aceptación o distancia respecto a la interpretación del investigador	¿El estudio permite al lector juzgar la interpretación que ofrece el autor? ¿El estudio permite al lector elaborar interpretaciones alternativas a las del autor? ¿La evidencia es presentada de manera explícita y clara? ¿Es posible para el lector reconocer cómo se estructuraron los argumentos para responder a las preguntas B2? ¿El lector puede apreciar de qué manera interactuaron la teoría y la evidencia del caso?	Descripción densa (se ofrece suficiente evidencia como para que el lector evalúe la interpretación ofrecida o elabore otra) Transparencia (claridad respecto a la generación de evidencia, su presentación y la elaboración de argumentos) Valor de sorpresa (la evidencia no es sesgada para sustentar una única interpretación, haciendo posible interpretaciones alternativas)

Criterio	Preguntas a plantear	Indicadores de calidad relacionados (Gaskell y Bauer 2000)
Riqueza del relato	¿El relato presenta al lector la evidencia necesaria para comprender la experiencia y evaluar las interpretaciones del investigador? ¿El lector puede reconocer la diferencia entre los eventos que resultan centrales para comprender la experiencia (episodio) y los que no lo son? ¿La organización de la evidencia en el texto corresponde a la estructura narrativa adoptada? ¿La estructura de secciones y párrafos refleja consistentemente el tipo de narrativa elegido? ¿El relato (re)presenta efectivamente la situación en movimiento bajo estudio? ¿El lector puede reconstruir la experiencia bajo estudio basándose en el relato presentado?	Descripción densa (se ofrece suficiente evidencia como para que el lector pueda reconstruir la experiencia bajo estudio) Transparencia (claridad respecto a la generación de evidencia, su presentación y la elaboración de argumentos)

Índice de temas

Acciones (que conforman una práctica)	50, 55-56
Acontecimientos políticos	52, 54
Análisis funcional	18, 50ss
Comentario directo (en el relato)	41
Comparación (de prácticas, de estudios)	33-34, 45-46, 49
Conclusiones (argumentos explicativos)	16, 46, 57
Construcción de corpus	62
Contexto de la experiencia bajo estudio/ de las prácticas	9, 11, 21, 45, 50-52, 54, 55-57
Cuadro de organización del relato	41-43
Descripción densa	62
Diseño de la práctica	11, 50-51, 53, 55-57
Dispositivos organizativos	51, 53
Entrevista (narrativa)	11, 38ss
Episodio	26
Estándares (criterios) de calidad para la investigación cualitativa	15, 61ss
Estructura narrativa	25ss, 35, 49, 52
Estudios de caso intrínsecos	8ss, 15
Estudios de caso instrumentales	8ss, 15, 33, 44
Eventos	21, 22ss, 25, 30, 35
Eventos anteriores	26
Eventos contemporáneos	26
Eventos posteriores	26
Eventos relacionados	26
Eventos estructurados	51, 53
Evidencia	16, 22, 37, 52
Explicación narrativa	25, 42, 44
Extrapolación de prácticas	13, 17, 59
Funciones gerenciales	46ss
Generalización (histórica limitada)	21, 34, 45ss
Ideas orientadoras	51, 53
Ideas (contextuales)	51, 54
Información (generación de)	37ss
Lecciones (argumentos propositivos)	10, 14, 17, 46, 57ss
Método narrativo	17, 20ss, 44
Operación (funcionamiento) de la práctica	13-14, 16, 44, 55ss
Políticas relacionadas	52
Prácticas de gerencia social (gerenciales)	9, 47
Preguntas de investigación (tipo A, tipo B)	33ss, 44, 49, 57-58
Proceso	9
Relaciones entre eventos	30-31, 35
Relato	21ss, 41ss, 52
Saturación	41, 62
Sistemas institucionales	51, 54
Situación en movimiento	50, 55-57
Sub-eventos	29-30
Técnicas cognitivas	51
Trama (del relato)	22ss
Trayectoria (evolución) de la práctica	14, 16, 44, 45, 55-57
Transparencia	62
Triangulación	13, 38, 40, 62
Valor de sorpresa	63

Bibliografía

- Abbott, Andrew. 1992. "What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis" En: Ragin, Charles C. y Becker, Howard S. *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge University Press.
- . 2001. *Times Matters. On Theory and Method*. The University of Chicago Press.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The Practices and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- . 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House.
- . 2004. "Presidential Address - The Extrapolation problem: How can We Learn from the Experience of Others". *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, 2: 205-220.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- . 2001. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. California: Russell Sage Foundation.
- Barzelay, Michael; F. Gaetani; J.C. Cortázar y G. Cejudo. 2002. *Investigación sobre reformas a las políticas de gestión pública en América Latina. Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. (<http://www.iadb.org/int/DRP>). El texto ha sido publicado en inglés bajo el título: Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A conceptual framework and Methodological Guide. En: *International Public Management Review*, Volume 4, Issue 1- 2003, pp. 20- 41.
- Barzelay, Michael y Fred Thompson. 2003. *Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command*. The IBM Center for The Business of Government.
- Barzelay, Michael y Colin Campbell. 2003. *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- Bauer, Martin; G. Gaskell y N. Allum. 2000. "Quality, Quantity and Knowledge Interests: Avoiding Confusions". En: Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed) *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Bauer, Martin y Bas Aarts. 2000. "Corpus Construction: a Principle for Qualitative Data Collection". En: Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed). *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.

- Chambi Echegaray, Gina y Liliana Marulanda. 2001. *Presupuesto Participativo Villa El Salvador, Perú. Desarrollo Local con Gestión Participativa*. Santa Cruz: SINPA.
- Cortázar, Juan Carlos y Carla Lecaros. 2003. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Lima, Perú, 2000 - 2002)*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).
- Gaskell, G. y M/ Bauer. 2000. "Towards Public Accountability: Beyond Sampling, Reliability and Validity". En: Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed). *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Giddens, Anthony. 1993. *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico. Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hood, Christopher y Michael Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jovchelovitch, S. y M.W. Bauer. 2000. Narrative Interviewing. En: Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed). *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman.
- Levy-Leboyer, Claude. 1996. *Gestión de las competencias. Cómo analizarlas. Cómo evaluarlas. Cómo desarrollarlas*. Buenos Aires: Ediciones Gestión 2000.
- Metcalf, Les y Richards, Sue. 1993. *Improving Public Management*. London: European Institute of Public Administration/ SAGE.
- Moore, Mark H. 1998. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Buenos Aires: Paidós.
- Oyen, Else. 2002. *Best Practices in Poverty Reduction. An Analytical Framework*. London: CROP.
- Pettigrew, Andrew M. 1997. "What is Processual Analysis?" En: *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 13, No 4, pp. 337 – 348.
- Polkinghorne, Donald E. 1988. *Narrative Knowing and the Human Sciences*. New York: State University of New York.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Sulbrandt, José. 2002. "Introducción a la gerencia social". Washington,D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).

Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Second Editions.
Thousand Oaks: SAGE.