

# ENSEÑANDO UN “SABER” PARA UN “HACER” REFLEXIVO O ¿CÓMO DESARROLLAR COMPETENCIAS PROFESIONALES COMPLEJAS PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES? (\*)

*Magdalena Chiara (\*\*)*

*María Mercedes Di Virgilio(\*\*\*)*

## ÍNDICE

### **PRESENTACIÓN**

### **LA GESTIÓN SOCIAL LOCAL: COMPLEJIDADES Y DESAFÍOS**

#### **HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN LOCAL**

**PROBLEMA I: La tensión entre el ordenamiento legal y la práctica**

**PROBLEMA II: La tensión gobierno local y gobierno central**

**PROBLEMA III: Tensión entre lógica fines-medios, que proponen los programas sociales, y la lógica de acumulación y legitimación política**

**PROBLEMA IV: Tensión entre la necesidad de generar consensos en el reparto de poder (nivel político) y la búsqueda de estructuras de gestión que den respuesta a las demandas sentidas de la población**

#### **MIRANDO LA FORMACIÓN DESDE LAS NECESIDADES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: ¿QUÉ COMPETENCIAS SON NECESARIAS PARA ACTUAR EN LO LOCAL?**

#### **LA ENSEÑANZA PARA EL SABER HACER REFLEXIVO O CÓMO GENERAR CONOCIMIENTO QUE PUEDA SER “USADO PRODUCTIVAMENTE” EN CONTEXTOS DIVERSOS**

#### **REFLEXIONES FINALES PARA PENSAR LA ENSEÑANZA**

#### **BIBLIOGRAFÍA**

---

(\*) X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Publicado con la autorización de los autores en la Biblioteca Virtual TOP

(\*\*) Magdalena Chiara (mchiara@ungs.edu.ar) Directora del Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento J. M. Gutierrez 1150 – Los Polvorines – Provincia de Buenos Aires – Argentina - [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

(\*\*\*) María Mercedes Di Virgilio (mdivirgi@ungs.edu.ar) Investigadora docente del Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento J. M. Gutierrez 1150 – Los Polvorines – Provincia de Buenos Aires – Argentina - [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

## PRESENTACIÓN

Si los indicadores macro muestran una gradual recuperación de la economía en Argentina, las dificultades son mucho mayores para modificar las tendencias que dan cuenta de las condiciones en que se reproduce la vida de la población en nuestro país. Pareciera que, una vez más, no podremos esperar que los efectos del derrame incidan favorablemente – de manera automática -- en una mejora sustantiva de la calidad de vida de nuestra población.

La década pasada marcó fuertes transformaciones en la economía, en la sociedad y también en la institucionalidad y la política. El papel del Estado en su rol de garante de derechos sociales se transformó radicalmente y -- en consonancia con esto -- se modificó la institucionalidad a través de la cual éste interviene sobre los problemas sociales. Esta mutación de los actores y los cambios en las reglas de juego a través de las cuales hacen sus apuestas han resultado de procesos bastante asistemáticos, policéntricos y con niveles de consolidación y legitimación muy desiguales.

La gravedad -- en magnitud e intensidad -- del deterioro de las condiciones de vida de la población y las transformaciones antes aludidas han puesto a la *gestión social* en la agenda de las políticas, desde mediados de la década pasada; las cuestiones relativas al *cómo* y *con quiénes* hacer política social son problematizadas por la sociedad, por los actores gubernamentales e internacionales y también desde el ámbito académico. En particular, la *gestión en los niveles subnacionales* ingresa a la agenda cuando se ponen en cuestión los déficits para articular programas; para gestionar de manera coordinada entre los niveles nacional, provincial y municipal, entre organizaciones públicas y ONGs; y para hacer más efectivo el uso de los recursos.

Las universidades también son interpeladas por este contexto. En su papel de formadoras de profesionales, encuentran importantes dificultades para adecuar sus ofertas a las características y la magnitud de la problemática social con que se enfrentarán en la práctica profesional, lo cual implica romper el modelo disciplinar en torno al cual formaron `especialistas´ en las últimas décadas.

La investigación social ha avanzado en el conocimiento y análisis de estos problemas, pero resta aún mucho por debatir y hacer en relación a la formación de profesionales capaces de actuar en contextos complejos.

En este trabajo nos proponemos sistematizar -- en torno a un conjunto de preguntas – las reflexiones derivadas de los desafíos con que nos enfrenta *la gestión y el papel de la formación de profesionales que operarán en ese campo*; a la vez que aproximarnos a precisar algunas de las características que debe tener la enseñanza orientada hacia estos objetivos, en el nivel universitario.

Estas reflexiones se derivan de nuestro trabajo como parte del equipo docente de la Licenciatura de Política Social (Universidad Nacional de General Sarmiento)<sup>1</sup> y es tributario de las discusiones mantenidas en el marco de proyecto de investigación denominado “Estrategias pedagógicas orientadas a la articulación entre teoría y práctica en la formación de los profesionales de la ciudad” ICO/IDH – UNGS 2004/5, que dirigen Andrea Catenazzi y Paula Pogre<sup>2</sup>. Asimismo, se recuperan reflexiones (en torno a las complejidades de la gestión y al papel del conocimiento para su transformación) del proyecto de transferencia denominado “Condiciones de vida, control del embarazo y bajo peso al nacer en municipios de la Región Sanitaria Va, Provincia de Buenos Aires. Una experiencia de investigación orientada a la enseñanza y la gestión de políticas sociales en el campo de la salud”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> La Licenciatura de Política Social es la primera oferta de grado en este campo en el país y es dirigida por Claudia Danani.

<sup>2</sup> El equipo de trabajo está además compuesto por S. Feeney, K. Benchimol, N. Da Representacao y las autoras de esta ponencia.

<sup>3</sup> Dicho proyecto se realiza en conjunto con la Región Sanitaria V y cuenta con el financiamiento del “Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires” de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) 2004/5.

Cabe aclarar que si bien estas reflexiones están centradas en la formación en el nivel universitario, consideramos que estas contribuciones tienen validez para pensar la capacitación y formación – orientada a estos fines -- en otros niveles de la enseñanza.

Esta ponencia consta de cinco partes. En una primera parte, se apunta a conceptualizar la gestión y sus particularidades en el nivel local, avanzando en las complejidades y desafíos del presente. Un segundo apartado caracteriza las tensiones con que se enfrentan los gestores sociales en el nivel local. En una tercera parte, nos preguntamos bajo qué condiciones se pone en juego el conocimiento en situaciones de la práctica real; recuperando el marco teórico de la “enseñanza desde las competencias” avanzamos en una primera caracterización de las competencias que se ponen en juego en la gestión de políticas sociales aproximando precisiones en torno a las particularidades que asumen las “prácticas sociales de referencia” en el nivel local. El cuarto apartado recupera el concepto de comprensión como desempeño en función de explicitar las cuestiones que deben ser atendidas desde el espacio académico para el desarrollo efectivo de estas competencias. En el último apartado pasamos en limpio algunas reflexiones finales que consideramos contribuirán con repensar la enseñanza en este campo.

### **LA GESTIÓN SOCIAL LOCAL: COMPLEJIDADES Y DESAFÍOS<sup>4</sup>**

El punto de partida de estas notas es el concepto de gestión ¿Por qué partimos del concepto de gestión para el análisis de competencias profesionales? La respuesta es prácticamente obvia pero no por ello menos cierta: la forma en la que se conceptualiza la gestión y sus complejidades modela las propuestas formativas.

En nuestro caso particular, nuestro concepto de *gestión* recupera dos dimensiones ampliamente tematizadas por la bibliografía pero escasamente vinculadas: la del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan recursos que permiten producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población, por una parte, y la del lugar privilegiado donde se constituye la demanda, por la otra.

Desde la primera dimensión, los procesos de gestión son vistos como aquellos orientados a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos) que permitan producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población (a través de los bienes de consumo individual y colectivo).<sup>5</sup>

La segunda dimensión del concepto nos permite rescatar, en simultáneo, tanto a las prácticas administrativas y técnicas como a las prácticas de la población en el aprovisionamiento de los servicios en la esfera en que se ponen en relación (Coulomb, 1993). Según Coulomb (1993), la demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de procesos que, bajo distintas formas, ponen en relación el aparato estatal y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la constitución de la demanda, al articular la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción, define para la gestión un papel estratégico en términos sociales, políticos y culturales (Danani y Chiara, 2000). Se trata entonces de un conjunto de prácticas que se dan al mismo tiempo; este punto de partida tiene fuertes consecuencias tanto para el análisis de los procesos administrativos como para el estudio y elaboración de propuestas de participación, dado que estos dos fenómenos no se dan en forma espontánea sino dentro de procesos que ponen en relación el aparato estatal y la sociedad civil.

Consideramos que esta forma de pensar la gestión capta mejor los procesos causales que inciden en la formación de los problemas sociales y en la definición de la agenda local. Desde esta perspectiva, los programas (en tanto expresión más sistemática y técnica de las intervenciones sociales) en el marco de los cuales actúan los profesionales en el nivel local cumplen un doble papel: son un recurso que los actores locales articulan en función de operar en torno a una agenda; a la vez que sus gestores inciden en el modelado de las demandas y su incorporación (o

---

<sup>4</sup> Este apartado se elaboró con base en Chiara y Di Virgilio, 2005.

<sup>5</sup> Recuperamos aquí el concepto de “gestión urbana” en la mirada de las políticas sociales (Herzer, Pirez, Rodríguez, 1994).

no) en la agenda gubernamental local. En este proceso se juegan muy fuertemente las capacidades de gestión pública de los actores, especialmente de los actores gubernamentales. Este concepto remite no sólo a *quiénes* forman parte del juego de implementación de las políticas públicas, sino *con qué medios* cuentan para hacerlo y bajo qué reglas de juego operan (Repetto, 2001: 36).

En este contexto, las capacidades de gestión pública de los actores en el nivel local contribuyen a heterogeneizar los *espacios locales de gestión*<sup>6</sup> en el marco de las condiciones (generales) que se constituyen desde el régimen local de implementación y que, en los distintos planos – funcional, material y político --, organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reorganizan su diseño formal.<sup>7</sup>

En este contexto, con *espacios locales de gestión* estamos aludiendo a procesos complejos a través de los cuales -- por medio de diferentes estrategias -- se aumentan y desarrollan las capacidades de los actores para reorientar recursos (entre ellos los de las políticas y los programas sociales) articulándolos en una política local en el cual domina la lógica de la *política* entendida como la profundización de la capacidad autónoma de los actores por sobre la del *mercado*.<sup>8</sup> Es desde esta orientación que efectivamente una política local contribuye a la mejora integral de la calidad de vida de la población en sus aspectos económicos (ingreso, satisfacción de necesidades, trabajo), culturales (identidad), sociales (integración social, oportunidades de acceso a salud, educación) y políticos (participación en las decisiones públicas, legitimidad de los representantes, entre otros) (Chiara y Di Virgilio, 2004a).

Dichos *espacios locales de gestión* se constituyen en los intersticios que se abren entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales. En dichos espacios los actores ponen en juego diferentes estrategias a fin de zanzar las brechas existentes entre los diferentes términos (Chiara y Di Virgilio, 2004a).

Los *espacios locales de gestión* se constituyen, así, en espacios estratégicos de transformación de los programas y de las políticas sociales; en particular, si se tiene en cuenta que en ese contexto y bajo distintas formas se ponen en relación el aparato estatal y la sociedad civil, operando procesos de redefinición y reorientación de programas y políticas sociales y de generación de capacidades de gestión.<sup>9</sup>

La complejidad de los entramados de actores en los que se inscriben (ya a la vez son *recortados* por) los procesos de gestión así como el potencial transformador de la implementación, requieren el desempeño de competencias que permitan a los gestores intervenir en procesos complejos, aplicar adecuadamente estrategias de negociación entre actores para el gerenciamiento en los procesos de implementación, elaborar una estrategia que distinga los aspectos puntuales del gerenciamiento de aquéllos de mayor alcance, reconocer los factores de contexto que pueden facilitar o amenazar el proceso de puesta en marcha de una política, así como predecir y comprender las implicaciones y consecuencias (técnicas y políticas) de las decisiones tomadas en el marco del proceso de gestión (Danani y Chiara, 2000).

---

<sup>6</sup> El concepto de espacios locales de gestión fue elaborado con base en Chiara y Di Virgilio, 2004b.

<sup>7</sup> Una aplicación de este concepto para el análisis del régimen local de implementación en el Gran Buenos Aires se presenta en Chiara, 2000. Para un desarrollo teórico metodológico ver Chiara y Di Virgilio (2005).

<sup>8</sup> Lo local aquí no está apelando necesariamente a una escala micro (barrial o vecinal) sino a aquella que se constituye en un territorio configurado por la historia de relación entre los actores y por las cuestiones que los ponen en relación. En este sentido, la definición misma del territorio (como alcance y a la vez escena de su acción) es resultado un proceso de construcción social, político y también simbólico. Los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo política y también simbólicamente una territorialidad de referencia en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. La construcción de un territorio de referencia se convierte en tarea cuando se inician estos procesos de trabajo colectivo y no puede ser pensada como pre-requisito de la acción, ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica.

<sup>9</sup> Un análisis sobre las transformaciones que operan los programas sociales en su implementación puede leerse en Di Virgilio, 2004b y en Chiara y Di Virgilio, 2005.

## **HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN LOCAL**

Así conceptualizada la gestión y dadas las relaciones que queremos establecer con la enseñanza, la primera tarea es identificar las *características de los espacios locales de gestión* que complejizan la prestación de los servicios sociales y la implementación de políticas sociales. La discusión apunta a llamar la atención sobre diversos aspectos de la gestión social local a los que resulta imprescindible atender a la hora de pensar las competencias que deben desarrollar los gestores.<sup>10</sup>

El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que durante los últimos veinte años el rol de los gobiernos locales ha cambiado sustantivamente. Uno de los grandes cambios que observamos es que los niveles subnacionales del gobierno (provincias y municipios) se constituyeron en las instancias privilegiadas de gestión social luego del proceso de descentralización que se inició con la reforma del Estado nacional.

Los procesos de descentralización a los que aludimos aquí no han sido procesos homogéneos ni puros, antes bien se identifican en este campo procesos fragmentados y complejos de descentralización, desconcentración y centralización.<sup>11</sup> En este nuevo contexto, los ámbitos locales son interpelados en sus capacidades como espacios de construcción de proyectos de desarrollo orientados básicamente a la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Se incorporan así a las agendas locales cuestiones emergentes vinculadas a la sostenibilidad, la cooperación para el desarrollo, políticas de promoción del empleo, recalificación de áreas degradadas, entre otras. Interesa destacar, que este protagonismo no necesariamente puede atribuirse a acciones proactivas encaradas por los propios gobiernos locales o a iniciativas de reforma institucional – que no necesariamente lograron obtener los resultados esperados --; antes bien, este fortalecimiento de los ámbitos locales se ha ido perfilando como resultado de situaciones altamente conflictivas.

En primer lugar, el protagonismo de los gobiernos locales surge paralelamente al fortalecimiento de los actores que se constituyen en (e intervienen sobre) el ámbito local.<sup>12</sup> Distintos actores sociales (entidades profesionales, comisiones barriales, cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas) se han ido comprometiendo progresivamente en la gestión social local, a través de distintas formas de articulación público/privadas. Estas modalidades de compromiso han sido muy diversas: la asunción de funciones en la gestión del sector (delegada explícitamente o no por el municipio, como es el caso de las comisiones barriales, cooperadoras y sociedades de fomento), la organización por la defensa del carácter público de la salud o la educación (distintas mesas multisectoriales), o la organización para la defensa de intereses profesionales de tipo corporativo (sindicatos y asociaciones profesionales).<sup>13</sup>

<sup>10</sup> En parte esta tendencia ha sido consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de crédito (OMC) que han influido fuertemente en dos aspectos. En primer lugar, reorientando las políticas en los distintos sectores (salud, educación, empleo, vivienda, previsión social y políticas asistenciales) en el sentido de promover inversiones más focalizadas a poblaciones objetivo específicas. En segundo lugar, modificando la forma tradicional de gestión a través del desarrollo de innumerables programas de mayor o menor envergadura con estructuras específicas para su implementación.

<sup>11</sup> El lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de HD, en el año 2002, implicó en cierto sentido una recentralización de las relaciones que se cristalizaron en la década pasada con la reaparición del gobierno nacional como ejecutor del programa más importante de transferencia de ingresos y su presentación como prestación universal fundada sobre la idea del derecho de inclusión social.

<sup>12</sup> Los procesos de reasunción del ejercicio de funciones desde la administración nacional y/o provincial en algunos sectores de políticas y las reformas de los regímenes municipales han tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones en el nivel local. Es posible identificar dos grandes clivajes que marcan cambios importantes en el rol de los gobiernos locales en Argentina: el proceso hiperinflacionario de 1989 y la aparición de programas de gestión desconcentrada financiados por organismos multilaterales a partir de 1993. Estos puntos de quiebre han configurado un conjunto de condiciones particulares para los municipios y sus estructuras de administración (Chiara, 2000).

<sup>13</sup> Los procesos de reforma tendieron también a modificar la configuración de las organizaciones sociales comunitarias y las ONGs. Por una parte, la iniciativa de involucrarlas en la gestión de programas -- contribuyendo con el desarrollo de las capacidades necesarias -- jerarquizó su lugar frente a las unidades domésticas como generadoras de intercambios de distinto tipo de recursos y de información de los programas sociales. En algunos casos, se destaca particularmente la capacidad para articular intersectorialmente recursos en tanto "las redes sociales y las organizaciones de base territorial tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, característica que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al Estado" (Di Virgilio, 2004a).



El fortalecimiento de los actores, incluido el gobierno local y sus instituciones, ha complejizado los entramados locales, en la medida en que se han multiplicado los intereses en pugna, las necesidades a satisfacer, las interpretaciones acerca de los problemas y las necesidades sociales y, por ende, diversificado las tomas de posición acerca de dichas cuestiones (Navarro Yañez, 2004). Esta complejización del entramado y diversificación de las tomas de posición de los actores pone de relieve la importancia de la agencia política como instancia generadora de consensos.

En segundo lugar, en algunas jurisdicciones del país, la base competencial de los gobiernos locales en materia de políticas sociales es muy limitada. Sin embargo, en la práctica los ámbitos locales se han convertido en los implementadores por excelencia de la política social a través de leyes, decretos provinciales y resoluciones ministeriales (para el nivel de las políticas) o por medio de convenios para transferencia de funciones particulares derivadas de los proyectos. Estos procesos de desconcentración y descentralización otorgan a los municipios un lugar particular respecto del resto de los actores implicados en el entramado (Subirats, 1989: 119) en el nivel local en tanto captan y canalizan recursos de distintas agencias.

En tercer lugar, la persistencia de la pobreza y del desempleo y, como corolario, la llegada de los programas de asistencia al empleo y de lucha contra la pobreza -- en particular, a partir del segundo quinquenio de la década del 90' -- se constituyen en hitos que contribuyen a la configuración de procesos de articulación transversal que modelan las políticas sociales en el nivel local. La relación entre los procesos de implementación de dichos programas y el conjunto de las estructuras y políticas locales, muestran ciertos atributos que nos permiten hablar de procesos de gestión local a los cuales esos programas parecen haber contribuido especialmente. Esta contribución depende de distintas condiciones institucionales que facilitaron el desarrollo de las potencialidades de las administraciones locales (Chiara y Di Virgilio, 2005).

En el marco de estos procesos y siguiendo las elaboraciones de Blanco y Gomá (2003), es posible pensar que el gobierno local adquiere una dimensión cada vez más política (en el sentido amplio del término), en la medida en que las agendas locales se han ampliado sustantivamente, así como el rol de los municipios en los procesos de gestión social. Esta dimensión política de los espacios locales se torna especialmente relevante si se tienen en cuenta las tensiones que operan como los marcos de incentivos y constricciones al comportamiento de los gobiernos locales.

Recuperando este análisis en clave de los propósitos de nuestro trabajo, es posible distinguir al menos cuatro tensiones o problemas que afectan la gestión social en el nivel local en la cual se inscribe la práctica profesional de los gestores.

### ***PROBLEMA I: La tensión entre el ordenamiento legal y la práctica***

El primer problema que afecta la gestión social local es la tensión entre el ordenamiento legal y la práctica. Aunque desde una perspectiva institucional, los municipios resultan ser -- en muchas ocasiones -- instancias fuertemente administrativas,<sup>14</sup> los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como cuestión advierten respecto de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios. La agudización de la crisis, la concentración de la pobreza y el desempleo, así como la implementación de programas de alivio a la pobreza originados en niveles centrales ha dado lugar a una redefinición de las funciones ejercidas efectivamente.

Pobreza y desigualdad son cuestiones que irrumpen en la agenda local desde mediados de la década del 90'; sin embargo, su definición no ha sido estática. Muy por el contrario, las intervenciones de los gobiernos locales sobre estas cuestiones se han ido modificando con los cambios operados en el contexto nacional -- en particular, los que propicia la crisis de fines de 2001 y principios de 2002. Luego de la crisis de la Convertibilidad, la cartera de programas sociales se reorienta, en parte, hacia el desarrollo (Chiara y Di Virgilio, 2004a). Esta reorientación

---

<sup>14</sup> En el caso de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, los municipios son instancias de carácter básicamente administrativo con un "escaso campo de acción autónomo" y con importantes mecanismos de control de parte de la provincia (Cormick, 1992:155).

permitió jerarquizar en el repertorio de intervenciones, estrategias de articulación -- ensayadas tempranamente por los gobiernos municipales -- que vinculaban el desarrollo local con las políticas de asistencia al empleo. Esta articulación, en algunos casos, estructuró una oferta de políticas locales orientadas hacia el ámbito económico laboral, con relaciones más o menos intensas con el mercado y /o las organizaciones sociales.

A pesar de ello, el campo de las instituciones locales se caracteriza – en términos generales – por una baja autonomía, a la que se suma una alta dependencia en su capacidad de asignación de recursos. Esta dependencia se explica, por un lado, por factores de diseño institucional: su limitada base competencial, hace que los municipios encuentren serias limitaciones para generar recursos vía el cobro de impuestos. Por el otro, a la rigidez en estructura del gasto municipal explicada, en gran medida, por el peso que tiene en dicha estructura el mantenimiento de las plantas orgánico funcionales de las administraciones locales.

### ***PROBLEMA II: La tensión gobierno local y gobierno central***

Este proceso de transferencia de competencias hacia los gobiernos locales interpela también las relaciones entre los distintos niveles del gobierno. La posibilidad efectiva de desarrollar una política social local está fuertemente condicionada por el conjunto de atributos que caracteriza las relaciones entre el municipio y la provincia, el municipio y el nivel central nacional y, de manera indirecta, las relaciones entre la provincia y el nivel central nacional (en la medida en que constituye una relación estructurante de las reglas del juego). Esta cuestión es especialmente relevante. En particular, si se tiene en cuenta que diferentes formas y modalidades de relación entre gobierno central y gobierno local, modelan la conformación de los entramados locales, en la medida en que dotan de recursos y orientan la acción de los gobiernos locales (Navarro Yañez, 2004).

Los procesos de descentralización, desconcentración y centralización por los que atravesó la gestión de los servicios sociales a lo largo de las pasadas décadas (como así también los procesos de privatización) ponen en cuestión los mecanismos de coordinación intergubernamental, en particular, aquellos que refieren a cuestiones fiscales y prestación de los servicios sociales. En este contexto, el mayor o menor desarrollo de capacidades de gestión constituye una alternativa orientada al alivio de las tensiones que genera la necesidad de coordinación, en la medida en que afecten positivamente la lógica de asignación de recursos y la lógica de gestión política.

Sin embargo y a pesar de estas necesidades de coordinación, la débil articulación entre los diferentes niveles del gobierno dificulta el direccionamiento de los esfuerzos del conjunto hacia objetivos convergentes y cuestiona la capacidad de acción de la estructura de gestión local. Un indicador de este débil acoplamiento se puede ver en la casi inexistencia de instancias y/o mecanismos de coordinación y planificación que le permitan a los municipios influir en la política estatal. Asimismo, se observa que las experiencias de gestión de programas sociales que involucran a los diferentes niveles del gobierno presentan importantes déficits en la integración de actores que parecen constituir piezas claves en su funcionamiento (véase Hintze et al, 2004). Cuando esa integración se produce, en general, se debe a la buena voluntad de los funcionarios y técnicos que están a cargo de la gestión pero no a la existencia de mecanismos formales que la garanticen. En un contexto de alta fragmentación institucional se torna difícil asignar responsabilidades para el cumplimiento de las diversas tareas, asumir compromisos y procesar las decisiones y dificultades regulares que la gestión social supone.<sup>15</sup>

Pareciera que los mecanismos de coordinación y articulación que tradicionalmente canalizan las relaciones entre unidades de gobierno, aún no se han adecuado a las nuevas capacidades de actuación de los gobiernos locales. En la estructura federal actual, las relaciones intergubernamentales se expresan en esquemas jerárquicos que, en algunas oportunidades,

---

<sup>15</sup> Con la puesta en marcha del Plan JyJHD se pone en marcha un espacio multiactoral en el nivel local: los Consejos Consultivos Municipales; sin embargo, la experiencia de los Consejos Consultivos Municipales muestra resultados muy heterogéneos en los alcances de su acción (Arroyo, 2003 y Chiara y Di Virgilio, 2004a).

relegan a las administraciones locales a roles operativos, generando situaciones de conflicto en la medida en que restringen, en parte, las estructuras de oportunidades para la acción municipal.

Una coordinación efectiva entre organismos de los diferentes niveles del gobierno requiere considerar dicha articulación como un proceso en marcha y no como un punto de partida de la implementación de un programa. Si las intervenciones sociales involucran a diferentes jurisdicciones en su desarrollo, es necesario prestar atención y desarrollar -- a lo largo del proceso -- las condiciones que facilitan y fortalecen la colaboración, generando objetivos comunes, involucrando a los diferentes actores en las decisiones, tomando en cuenta las experiencias de los involucrados en dichas decisiones, promoviendo la negociación y la reducción de conflictos entre las partes, etc.

### ***PROBLEMA III: Tensión entre lógica fines-medios, que proponen los programas sociales, y la lógica de acumulación y legitimación política***

El nuevo papel de los gobiernos locales se fue modelando en el transcurso de las últimas décadas en un contexto en el que la agenda nacional y provincial/ local fue diferenciándose: mientras el nivel central nacional, fue centrándose en cuestiones macroeconómicas, los niveles provincial/ local fueron progresivamente ocupándose de los impactos que dichas políticas generaban en la condiciones de vida de la población. Esta división del trabajo político genera fuertes tensiones en la arena local en la medida interpela la legitimidad y credibilidad de los gobiernos locales a la luz de su capacidad efectiva de transformar los problemas jerarquizados en la agenda local.

Por otra parte, las relaciones construidas en el marco de los programas sociales generaron, también, dinámicas que no necesariamente contribuyeron con el fortalecimiento del entramado local, estableciendo relaciones radiales desde los programas nacionales, exigiendo como prerrequisito la existencia de organizaciones sociales mediadoras, poniendo en competencia a las organizaciones sociales de base territorial y ONGs por los recursos y, en algunos casos, jerarquizando a las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los programas.<sup>16</sup>

De este modo, los espacios locales de gestión se constituyeron a modo de transacción entre la dinámica institucional guiada por la lógica fines-medios, que proponen los programas sociales – en particular aquellos que cuentan con financiamiento externo – y la lógica de acumulación y legitimación política propia del nivel municipal, cuya agenda – en la segunda parte de la década – está fuertemente influida por las cuestiones derivadas de las consecuencias negativas del ajuste estructural en las condiciones de vida de la población.

En estos espacios, el rol de cada uno de los actores depende básicamente de su capacidad para legitimarse a través de la captación de recursos, procediendo permanentemente en una tensión entre los dos principios: la necesidad de generar recursos de manera tal de garantizar su reproducción y su acción en el escenario local y la necesidad de legitimar dicho accionar en ese escenario y frente a actores extra locales. La relación entre ambos principios/ lógicas es dinámica y en cada entramado se resuelve con diferentes matices y énfasis de acuerdo a las capacidades desarrolladas por los diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil y la posición ocupada en dicho entramado.

### ***PROBLEMA IV: Tensión entre la necesidad de generar consensos en el reparto de poder (nivel político) y la búsqueda de estructuras de gestión que den respuesta a las demandas sentidas de la población***

El nivel local, por su identificación con un territorio concreto,<sup>17</sup> es por definición el nivel del gobierno más vinculado a la realidad inmediata de la población. Por ende, es el que recibe los

---

<sup>16</sup> El diseño del Plan Trabajar fue un ejemplo de esto último. Véase Chiara y Di Virgilio, 2005.

<sup>17</sup> La definición misma del territorio (como alcance y a la vez escena de la acción) es resultado un proceso de construcción social, político y también simbólico. Los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo una territorialidad de



impactos del continuo cambio social y de sus consecuencias sobre las condiciones de vida de la sociedad local. Es allí, también, en donde se detectan las necesidades insatisfechas de la población. La necesaria atención de los impactos que el cambio social genera y de las necesidades de la población, exige el ejercicio de la capacidad de resolución de las demandas particulares que sólo se puede dar desde lo político (Gendelman, 2004).

Sin embargo, la política tensiona el accionar de las instituciones locales. Por un lado, la política es la que hace posible la convivencia desde ideas y desde intereses distintos y hasta contradictorios, manteniendo los consensos sociales básicos (Prats i Catalá, 2005). Es decir, es la actividad a través de la cual el gobierno local construye legitimidad y gobernabilidad simultáneamente. Por el otro, los mecanismos partidario-electorales propios del sistema político "que operan convirtiendo votos en cargos o posiciones institucionales" (Acuña, 2001:3), convierten a los municipios en un *botín* de la disputa política, de allí que ese ámbito (el local) se convierte en un ámbito de importante acumulación político partidaria. Las estructuras partidarias centrales -- nacional y provincial -- inciden fuertemente en la disputa política local, ya sea que se articulen organizativamente con las unidades del nivel local o que constituyan unidades de signo político opositor.

De este modo, necesidades y demandas sociales locales, necesidad de legitimación de la propia acción de gobierno y mecanismos partidario-electorales constituyen una ecuación inestable a la cual los gobiernos municipales están inexorablemente sometidos.

### **MIRANDO LA FORMACIÓN DESDE LAS NECESIDADES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: ¿QUÉ COMPETENCIAS SON NECESARIAS PARA ACTUAR EN LO LOCAL?**

Para orientar en un sentido progresivo a la gestión, es necesario contar (entre otros factores) con gestores capaces de actuar críticamente en las tensiones que configuran esta inestable ecuación.

Aunque con resultados muy limitados, estas tensiones se fueron tematizando en la *intervención* desde los programas de fortalecimiento institucional, o bien desde modalidades más o menos innovadoras de implementación de políticas sociales.

En el ámbito *académico*, se desarrollaron distintas investigaciones orientadas a conocer la dinámica de los procesos de gestión de las políticas sociales y, aunque de manera fragmentaria y con calidad desigual según investigaciones y países, se echó luz también sobre la especificidad de las experiencias locales.

El análisis de los procesos locales de gestión puede dar cuenta de la complejidad, sin embargo nos dice poco sobre *la formación necesaria* para poder actuar en estos contextos. En este sentido, la preocupación por recuperar -- desde una aproximación interdisciplinaria -- los factores que explican la dinámica de las políticas en el nivel local, ha tenido un débil correlato en la formación de los profesionales que operan cotidianamente en estos espacios.

No es nuestro propósito avanzar en una caracterización de las ofertas existentes. La contribución que pretendemos hacer aquí apunta a poner en el foco del análisis *la formación que se requiere para actuar en estos niveles de gestión de políticas en un sentido progresivo*; consideramos que esta reflexión es válida tanto para perfiles más innovadores (a nivel de grado como de posgrado), como para aquellos más tradicionalmente vinculados a estas problemáticas (trabajadores sociales, especialmente).

Para poner en el centro del análisis la formación en contextos específicos, la primera pregunta que debemos hacernos es ¿cómo y bajo qué condiciones se desempeña el conocimiento en situaciones de la práctica real?

Los procesos de cambio de los cuales hemos dado cuenta brevemente en este trabajo expresan profundas transformaciones en las reglas de juego y en los actores que tradicionalmente

---

referencia en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. Y esa territorialidad demarca también las fronteras de lo que denominamos "local" (Chiara y Di Virgilio, 2005).

caracterizaron la estructura y dinámica de la gestión de las políticas sociales en los distintos niveles, especialmente en el nivel local.

Ejemplifiquemos como actúa el conocimiento en la acción en una situación bastante cercana a una situación real. Una política pública que desde la gestión local se proponga *mejorar la atención de la madre y el niño* deberá atender a los múltiples aspectos que en ellas convergen, a saber: las relaciones intergubernamentales que están poniéndose en juego en el sistema de salud local (dada la múltiple dependencia de los establecimientos sanitarios); las lógicas corporativas de los distintos actores del sistema; las nociones de la población acerca de lo que es “buena” o “mala” salud y cuál es el nivel más adecuado para prestar esa atención; las acciones de las organizaciones de la sociedad civil en materia preventiva; la dinámica propia de la morbi-mortalidad infantil y de la morbi-mortalidad materna en ese territorio acotado y ampliado; las restricciones y posibilidades presupuestarias para diseñar alternativas; la conformación de los equipos de salud en los distintos niveles; los problemas de acceso de la población a los servicios; la articulación o desarticulación existente con los programas asistenciales; entre otros.<sup>18</sup>

Esta ilustración nos enfrenta a una enorme diversidad de datos a manejar, a la complejidad de la dinámica en el marco de la cual éstos se movilizan, a una gran diversidad de perspectivas disciplinares que deben ponerse en juego y a los diferentes actores que están operando con ese conocimiento. En clave de nuestra preocupación (la formación para la acción), una primera cuestión a destacar para el análisis es la imposibilidad de estandarizar las operaciones a poner en acto a la hora de actuar en contextos concretos.

Esta dificultad radica, en parte, en un atributo propio de la gestión: el margen de libertad de la implementación. En el contexto de las transformaciones antes descritas, coincidimos con Coraggio en que se ha ampliado el “margen de libertad para los agentes que operan en el campo, aunque sigan por ahora compartimentalizados en disciplinas e instituciones anquilosadas, porque se enfrentan cotidianamente a la necesidad de intervenciones que requieren creatividad, complejidad de visión y de acción, otras metodologías de vinculación con la realidad social, otros saberes, otras formas de aprender y socializar conocimiento” (Coraggio, 2004: 5).

Sin embargo, nos parece importante destacar que este fenómeno no es nuevo y ha sido puesto en atención desde los estudios ya clásicos de la implementación. Lipsky (1976) elaboró entonces un enfoque teórico práctico *botton up* orientado a reivindicar la posición crucial de los que denomina los ‘*burócratas del nivel de la calle*’ en el proceso de implementación. Sus aportes recuperan el análisis de las condiciones bajo las cuales actúan maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados y “otros empleados públicos, que comparten situaciones similares de trabajo (...). En su trabajo interactúan directamente con ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones [...] muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo” (Lipsky, 1977:172).<sup>19</sup> Si bien Lipsky (1977) tiene una visión poco jerarquizada de los empleados públicos, lo cierto es que en este nivel se dan dinámicas y prácticas que transforman en rutina los procedimientos, modifican objetivos y determinan prioridades que tienen poco que ver con los programas de gobierno.

Desde nuestra preocupación, resulta crucial recuperar esta mirada para comprender la dinámica de los agentes (los *burócratas del nivel de la calle*) con quienes interactúan los gestores sociales en el “hacer política social” en el momento de la gestión.

Como ejemplificábamos más arriba, los desafíos anteriormente planteados requieren de profesionales capaces de *actuar* (y con herramientas adecuadas para hacerlo) pero también que estén en condiciones de *sintetizar el conocimiento* existente en una *acción con sentido*.

La caracterización de los problemas de gestión de las políticas sociales realizada más arriba y la potencialidad que presenta como espacio estratégico la gestión local, nos enfrenta a la necesidad de *comprometer en esa acción transformadora conocimiento de distinto orden y*

---

<sup>18</sup> Esta aproximación puede encontrarse en Chiara et al, 2005.

<sup>19</sup> Citado en Aguilar Villanueva, 1996:86.

*metodologías de distintas disciplinas* en función de comprender problemáticas complejas y particularmente configuradas:

- Aquellos conocimientos vinculados a los cambios en las condiciones y modos de vida de la población en sus distintas dimensiones: social, política, cultural y económica; involucrando las perspectivas de la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía, entre otras.
- Los conocimientos relacionados con los cambios en las condiciones y las modalidades a través de las cuales ha intervenido el Estado en (y/o con) las cuales se configura la acción profesional; vinculando también aquí las perspectivas de la administración, la ciencia política y la economía del sector público, entre otras.

En la literatura y entre los docentes preocupados por estas cuestiones, existe un importante consenso en la importancia que tiene la *práctica como parte de la formación*. La pregunta es cómo recuperarla de cara a los procesos de formación.

El problema es que la práctica de la gestión de políticas sociales enfrenta a los profesionales a situaciones que son poco definidas, indeterminadas y desordenadas y que escapan a los cánones de la racionalidad técnica. “Cuando una situación problemática es incierta, la solución técnica del problema depende de la construcción previa del problema bien definido – lo que en sí mismo, no es una tarea técnica. Cuando un práctico reconoce una situación como única, no puede tratarla solamente mediante la aplicación de teorías y técnicas derivadas de su conocimiento profesional. Y, en situación de conflicto de valores, no hay metas claras y consistentes que guíen la selección técnica de los medios” (Schön, 1977:10).

En el caso de las políticas sociales esta afirmación se torna especialmente relevante en tanto se trata de un “campo” en formación, cuyo proceso de construcción se da a través de disputas -- de distinto orden -- en relación a la *progresividad / regresividad* de las políticas sociales (Danani, Chiara; 2000). Esto significa que el carácter “indeterminado” de ciertas zonas de la práctica a las que refiere Schön (1997) exige ser conceptualizado (deconstruido y reconstruido) a fin de reflexionar en torno a qué relaciones se pretende (a la vez que es viable) fortalecer (o debilitar) desde la gestión.

Esto significa también en clave de Schön (1997), que necesitamos formar “prácticos competentes”, capaces de razonar acerca del camino a seguir en situaciones problemáticas; esto significa la necesidad de contar con *profesionales capaces de reflexionar para la acción* yendo más allá de las reglas existentes, utilizando conceptos aprendidos y construyendo conceptos nuevos contrastándolos con los ya conocidos, formulando problemas y aplicando estrategias de acción y creando nuevas.

¿Cómo concebimos las competencias y cuáles son las competencias que se ponen en juego en la gestión de las políticas sociales antes caracterizadas? Perrenoud (2000) define “competencia como una capacidad para actuar de manera eficaz en un tipo definido de situación, capacidad que se apoya en conocimientos pero no se reduce a ellos”. Nos interesa destacar aquí la afirmación de Perrenoud en el análisis que estamos haciendo acerca de las necesidades de la gestión social concebida como espacio de transformación. Si bien en estos procesos se ponen en juego conocimientos en relación a los distintos campos ya aludidos, las competencias en términos de “capacidad de acción” no se reducen a ellos.

Todas las profesiones cuentan con “unidades de actividad” (Schön) o “situaciones” (Perrenaud) en función de las cuales identificar las competencias que se ponen en juego. Las “consultas” en medicina, el “caso” para trabajo social, la “clase” para el docente, la “audiencia” para el abogado, son algunas de las situaciones que permiten aproximar al analista a una primera identificación de “competencias”. Esta apelación a definir las situaciones o “prácticas sociales de referencia” es crucial en tanto ellas mismas son constitutivas del proceso de generación de las competencias. Es en relación a ellas, con sus contenidos, contextos y desafíos determinados, que se constituyen las competencias.

Nos aproximaremos en un principio a las situaciones de la gestión para luego analizar los desafíos específicos (y las particulares indeterminaciones) que se dan en el nivel local. La propuesta de formación desde la cual estamos proponiendo esta reflexión, la Licenciatura en Política Social<sup>20</sup>, define-- aunque de manera general -- tres “situaciones” o prácticas sociales de referencia en función de las cuales pensar las competencias para la gestión:

- el análisis de la problemática social y la producción de conocimientos que contribuyan a su mejor comprensión, referida tanto al campo de la investigación institucional como académica;<sup>21</sup>
- la evaluación las políticas sociales; y
- el diseño y la implementación de estrategias de intervención social, democráticas y socialmente eficientes.<sup>22</sup>

De esta primera y muy general enunciación de situaciones como punto de partida de nuestro análisis, ¿cuáles son las competencias que esperamos que los profesionales movilicen en cada una de estas tres situaciones (o “prácticas sociales de referencia”) así definidas? Las investigaciones relativas a las políticas sociales y la experiencia de intervención, ponen en evidencia la necesidad de contar con competencias generales que son válidas para las distintas situaciones o “prácticas sociales de referencia”. Es necesario destacar que si bien se trata de competencias generales, los desafíos de la gestión imponen la necesidad de ponerlas “en movimiento” en relación a las particularidades de cada una de las situaciones concretas. Como puede advertirse, esta primera aproximación implica trascender la diferenciación entre conceptos y actitudes, conocimiento y acción e implican necesariamente “utilizar, integrar y movilizar conocimientos” (Perrenoud, 2000).

**Tabla 1: Competencias generales para la gestión social**

<p>1. Identificar una problemática social en los aspectos relativos a los modos y condiciones tanto de reproducción de la vida de la población (objetivas y subjetivas) y como de la intervención pública en relación a ellas.</p> <p>2. Formalizar una problemática social identificando variables y sus relaciones y reconocer las distintas perspectivas, tanto teóricas y como del sentido común de los actores, que contribuyen a su conceptualización.</p> <p>3. Identificar los contenidos y las metodologías de análisis que resultan significativos, necesarios y suficientes para informar (desde una perspectiva cuali y cuantitativa) la acción (evaluación, diagnóstico, diseño de intervención, intervención puntual) en relación a la problemática social así definida.</p> <p>4. Planificar y llevar adelante investigaciones que permitan desarrollar una problemática en</p>
--

<sup>20</sup> Como hemos enunciado en la presentación, se trata de la primera oferta de grado en Política Social en Argentina y es ofrecida por la Universidad Nacional de General Sarmiento y a cuyos equipos docentes pertenecen las autoras de este trabajo.

<sup>21</sup> Término utilizado por Eguía, A. y Hintze, S. (1994) para denominar así a los estudios que sirven de base a planes y programas de intervención.

<sup>22</sup> Res. CS 435/00, Universidad Nacional de General Sarmiento.

referencia a poblaciones específicas, conocer su estructura y dinámica e identificar tendencias.

5. Fundamentar las decisiones teóricas, metodológicas y técnicas.
6. Producir informes individuales y/o grupales, orales y/o escritos.
7. Valorar el trabajo colectivo en el proceso de generación de conocimientos y de elaboración de propuestas de intervención y reconocer las distintas perspectivas en el proceso de construcción de conocimiento y generación de estrategias de intervención.
8. Llevar adelante un curso de acción coordinando o formando parte de un equipo interdisciplinario.

Recuperando la especificidad de las “situaciones” o “prácticas sociales de referencia” antes identificadas, se considera necesario avanzar hacia una definición de las competencias que - - en un nivel de mayor especificidad -- se ponen en juego en cada una o en todas ellas.

<b>Tabla 2: Competencias específicas según las “prácticas sociales de referencia”</b>
<i>Análisis de una problemática y producción de conocimientos:</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reflexionar sobre las políticas sociales desde una perspectiva teórica y metodológica.</li> <li>2. Construir conceptos y marcos analíticos que contribuyan al estudio de la problemática.</li> <li>3. Diseñar e interpretar indicadores con base en información primaria y secundaria.</li> <li>4. Relacionar conceptos e información de cara a desplegar y profundizar el análisis de la problemática.</li> <li>5. Desarrollar un pensamiento crítico que permita integrar y articular conocimientos de naturaleza variada, así como objetos diferentes.</li> <li>6. Producir con rigor argumentativo y metodológico textos académicos, así como comunicar articuladamente las propias ideas y discutir las de los demás.</li> </ol>
<i>Evaluación:</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Seleccionar el modelo de evaluación de programas y proyectos sociales más adecuado para los requerimientos de un organismo, las condiciones de producción (políticas e institucionales) y los recursos disponibles (materiales, humanos y temporales).</li> <li>8. Identificar los diferentes tipos de evaluación social y seleccionar el más adecuado para los requerimientos de un organismo</li> <li>9. Elaborar un proyecto de investigación institucional para el desarrollo de diferentes modelos y tipos de evaluación</li> <li>10. Producir con rigor argumentativo y metodológico informes evaluativos.</li> <li>11. Producir presentaciones de resultados de evaluaciones sociales para distintos interlocutores y con distintos propósitos.</li> </ol>
<i>Diseño e implementación de estrategias de intervención social:</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Identificar y rescatar de cara a la acción, la perspectiva de los distintos actores (sociedad, gubernamentales, mercado e internacionales) en relación a la problemática sobre la cual se pretende intervenir teniendo en cuenta de manera privilegiada los intereses de las poblaciones destinatarias de las políticas.</li> </ol>



13. Conocer y ser capaz de dialogar con el contexto (legal, organizacional, cultural, social, económico, político) en el cual se despliega la estrategia de intervención social.
14. Producir con rigor argumentativo y metodológico documentos de presentación de proyectos de intervención social.
15. Producir presentaciones de proyectos/propuestas de intervención social para distintos interlocutores.
16. Diseñar proyectos de intervención, identificando núcleos, espacios y estrategias de intervención adecuadas.
17. Participar en procesos de intervención social, en escenarios multiactorales.
18. Diseñar y desarrollar acciones de seguimiento (o monitoreo) de la intervención social con el objetivo de garantizar la producción y la entrega de prestaciones en tiempo y forma.

Si bien parece posible enunciar -- aunque no de manera exhaustiva -- estas *competencias específicas* para cada una de las “situaciones” a las que se enfrentan en la gestión de políticas sociales (análisis, evaluación y diseño e implementación de estrategias), a su vez cada una de ellas se especificarán conforme:

- las organizaciones en que estas situaciones tengan lugar (públicas, privadas, ONGs y OSC),
- los momentos del ciclo de políticas (diseño, implementación y evaluación) y/o
- los modos de intervención (dirección, gerencia, asesoramiento, capacitación y consultoría técnica).

Dado el foco que hemos puesto en nuestro análisis, el de la *gestión social local*, nos enfrentamos con situaciones que se definen en la convergencia de las tensiones que señalamos más arriba, en las que deben actuar los profesionales en la práctica: (a) la tensión entre el ordenamiento legal y la práctica; (b) la tensión entre los distintos niveles de gobierno (central y local); (c) la tensión entre la lógica de los programas y la lógica de acumulación y legitimación política y, por último, (d) la tensión entre la necesidad de generar consensos en el reparto de poder (nivel político) y la búsqueda de estructuras de gestión que den respuesta a las demandas sentidas de la población. Una cuestión a destacar son las limitaciones que tiene la racionalidad técnica para conceptualizar situaciones así definidas.

Podemos preguntarnos por qué para un pensar un proceso de formación es necesario dar cuenta de estas tensiones. Respondemos a esta pregunta desde dos premisas: la primera es que, como ya hemos hecho referencia, las situaciones o “prácticas sociales de referencia” en el nivel local se definen según el cruce particular de estas tensiones; la segunda es que las particularidades (en términos de *contenidos*, *contextos* y *desafíos*) que adquieren estas situaciones constituirán las competencias a desarrollar. La *escena* aquí es la clave de la acción y, por ende, de las competencias a formar.

En estas condiciones y dados los desafíos con que se enfrentan los gestores sociales en el nivel local, la posibilidad de constituir a los *espacios de gestión local* en un sentido progresivo para las políticas sociales depende estrechamente (aunque no de manera exclusiva) de contar con *profesionales capaces de desempeño flexible y de reflexión sobre su propia acción*. Sobre los desafíos que estas necesidades plantean a la enseñanza, nos ocuparemos en el apartado que sigue.

## **LA ENSEÑANZA PARA EL SABER HACER REFLEXIVO O CÓMO GENERAR CONOCIMIENTO QUE PUEDA SER “USADO PRODUCTIVAMENTE” EN CONTEXTOS DIVERSOS**

Hemos intentado hasta aquí rescatar las necesidades que nos plantea la gestión de políticas sociales y sus particularidades en el nivel local, en clave de las competencias requeridas y el contexto (situaciones o “prácticas sociales de referencia” más o menos definidas) en las que estas competencias se ponen en juego a la vez que se constituyen.

En este punto, nos enfrentamos a un conjunto de preguntas que conducen a reflexionar en torno la *enseñanza*. ¿Cuáles son los desafíos para los procesos de formación en este campo? ¿Qué tarea supone para la enseñanza? ¿Cómo pensarla para formar profesionales con este perfil? ¿Qué aspectos hay que tener en cuenta? ¿Cómo se organiza la enseñanza y a qué fuentes apelan estos procesos? ¿Qué prácticas formativas permiten formar *desempeños de comprensión* adecuados para intervenir en la gestión social local? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder en las próximas páginas.

El desafío principal con que nos encontramos en la formación para la gestión de las políticas sociales, en particular en el nivel local, es cómo potenciar la capacidad de los estudiantes en tanto futuros profesionales de las políticas sociales para la *reflexión en la acción*.

Esta capacidad supone avanzar en simultáneo, en la reflexión sobre los cambios que suceden en la problemática sobre la que intervienen las políticas sociales, a la vez que sobre los cambios relativos a cómo se interviene en dicha problemática, con la finalidad de resolver problemas inherentes a la práctica de la gestión. Consideramos pertinente aquí volver a destacar que si bien esta reflexión pone en el centro del análisis los procesos de formación en el nivel universitario, estas reflexiones (con los ajustes necesarios) son válidas también para otros niveles (“ingenuo”, “principiante” o “aprendiz” en clave de Boix Mansilla y Gardner, 1999).

En tanto proceso formativo, el desarrollo de las competencias a las que estamos haciendo referencia se centra en la enseñanza. Por *enseñanza* entendemos “la actividad de una persona, A (el maestro), cuya intención es dar lugar a una actividad (aprendizaje), de parte de una persona, B (el alumno), cuya intención es lograr un estado final (por ejemplo, el saber, el apreciar) cuyo objeto es X (por ejemplo una creencia, una actitud, una destreza)” (Hirst, 19776:311)<sup>23</sup>. La relación que establece esta definición -- destacan Pogre *et alii* -- no debe ser entendida como relación de causalidad sino que permite destacar la intencionalidad (de la enseñanza respecto del aprendizaje) y que este último es resultado del estudiante y no un efecto de la enseñanza.

En clave de la pregunta que orienta esta reflexión, ¿podemos sostener que las operaciones a través de las cuales los gestores solucionan los problemas en la gestión local y construyen conocimiento en su devenir, sean idénticas a como se construye ese conocimiento en la enseñanza?

El desarrollo realizado hasta aquí nos enfrenta a un doble problema para elaborar una respuesta simple. Por una parte, la singularidad de la gestión social local nos lleva a pensar que cualquier reconstrucción que se haga desde el proceso de enseñanza va a distar mucho de las condiciones en que los gestores de políticas van a operar en la práctica. Sin embargo, el mismo análisis nos conduce también a pensar que la gestión local es un espacio en el que se reconceptualizan/resignifican las políticas sociales y que su progresividad o regresividad depende (también aunque no exclusivamente) de contar con profesionales portadores de capacidades complejas capaces de una acción reflexiva.

En este campo de formación, nos enfrentamos también a la tentación que sufrió la educación en general que es la de establecer una analogía entre proceso de aprendizaje y proceso de construcción del conocimiento científico. Sin embargo, la estrategia del “aprender haciendo”, es particularmente riesgosa socialmente si consideramos las consecuencias que tiene (en el caso de las políticas sociales) en términos de retrocesos y deterioro de las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Citado en Pogre, Feeney y Benchimol, 2004.

<sup>24</sup> Al respecto, rescatamos una observación de Coraggio en este sentido “Inventar supone no meramente improvisar `a ver qué funciona` sino tematizar (antes que suponer) la situación y sus componentes, y eso requiere capacidades más generales y complejas de reconocimiento de la realidad que las que provee la usual formación disciplinar. Sin duda que es posible aprender haciendo, pero cada error puede afectar las condiciones de vida de personas concretas” (Coraggio, 2004: 8).

Enfrentados a este dilema, un concepto que resulta de suma utilidad para indagar acerca de *qué* y *cómo* formar para la gestión social local bajo estas condiciones, es concebir a la *comprensión como desempeño*. Perkins (1999) reconoce la comprensión a partir de constatar un desempeño flexible, lo cual significa que los profesionales puedan *pensar y actuar con flexibilidad a partir de lo que saben*.

Desde esta perspectiva, *los desempeños de comprensión son la capacidad de actuar flexiblemente con saber*, esto es, la posibilidad de resolver situaciones nuevas, crear productos, reorganizar nuevas informaciones con saber; significa conocimiento disponible y útil. Ahora bien, ¿cuáles son las *cuestiones* a atender desde el espacio académico en la construcción de comprensión en los distintos dominios para alcanzar las competencias que la gestión local de las políticas sociales está necesitando?

Para responder a esta pregunta, proponemos retomar el *marco conceptual de la enseñanza por comprensión*, a fin de analizar las distintas dimensiones que deben considerarse en el espacio académico para avanzar en el desarrollo de las competencias que la gestión local reclama. Desde esta perspectiva, Boix Mansilla y Gardner (1999) destacan cuatro dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en la construcción de comprensión: contenido, métodos, propósitos y formas de comunicación.

Estas dimensiones nos permiten jerarquizar distintas cuestiones en la enseñanza para aproximarnos al desarrollo de las competencias complejas que está requiriendo la gestión local de las políticas sociales. Estos autores reconocen a su vez cuatro “niveles de comprensión” (ingenua, de principiante, de aprendiz y de maestría); dado recorte de esta reflexión, la formación universitaria, recuperaremos las reflexiones pertinentes al último nivel (Boix Mansilla y Gardner, 1999: 230).<sup>25</sup>

- Con relación a los *contenidos*, los criterios a adoptar para su identificación remiten a dos aspectos a ser transformados y construidos en el proceso de enseñanza: la transformación de las creencias intuitivas y la construcción de redes conceptuales.

Los estudiantes que se enfrentan a estos objetos de análisis e intervención, son portadores de “*creencias intuitivas*” sobre el papel del Estado, el significado de las políticas sociales, su sentido deseable, el papel que juega y debe jugar la política en su diseño e implementación, el rol de la burocracia y un diagnóstico acerca de ella, el papel de los municipios y un diagnóstico -- también intuitivo -- acerca de sus problemas, las características de las organizaciones de la sociedad civil y sus visiones acerca de la naturaleza de la relación que sostienen (y deberían sostener) con el Estado en el desarrollo de las políticas sociales, el significado de la ciudadanía y los alcances reales y deseables de los derechos sociales.

La pregunta que debemos hacernos en relación a los contenidos es cómo y cuánto podemos advertir que los desempeños de los estudiantes demuestran que las teorías probadas (acerca de los modos de reproducción de la vida de la población, la cuestión social y la política social, las teorías en torno a los discursos y los sujetos de las políticas sociales, las teorías sobre el Estado y la política social y las teorías y métodos sobre el diseño, ejecución y evaluación de políticas<sup>26</sup>), han transformado sus *creencias intuitivas* acerca de cómo conciben las condiciones y los modos a través de los cuales se reproduce la vida de la población y cuál es el papel de las políticas sociales en ese proceso.

---

<sup>25</sup> Este nivel está caracterizado porque “... los desempeños de comprensión de maestría son predominantemente investigadores, creativos y críticos. En ese nivel los alumnos son capaces de moverse con flexibilidad entre dimensiones, vinculando los criterios por los cuales se construye y se convalida el conocimiento en una disciplina con la naturaleza de su objeto de estudio o los propósitos de la investigación en su dominio. La construcción de conocimiento se ve como una tarea compleja, impulsada por marcos y cosmovisiones a menudo enfrentados y que surge como consecuencia de la argumentación pública dentro de comunidades de profesionales en diversos dominios. Los alumnos pueden usar el conocimiento para reinterpretar y actuar en el mundo que los rodea. El conocimiento es expresado y comunicado a otros de manera creativa. (Boix Mansilla y Gardner, 1999: 241).

<sup>26</sup> Retomamos aquí las líneas de investigación del área de Política Social del Instituto del Conurbano, UNGS, 2005.

Las tensiones con que se enfrenta la gestión de las políticas sociales son de compleja resolución y exigen necesariamente una “reconceptualización”<sup>27</sup> en el nivel local. Este ejercicio de reconceptualizar las políticas sociales interpela a la formación en el sentido de avanzar en desempeños que den cuenta de la posibilidad de *construir redes conceptuales* comprensivas de los distintos aspectos en los que se libra la disputa de la gestión de las políticas sociales. Esta tarea implica apelar a conceptos forjados en el contexto de distintas disciplinas, apelando a debates de distinto orden:

- a) aquellos relativos al análisis de las condiciones de reproducción de la vida de la población (incluido el campo de lo político);
- b) los vinculados a la conformación de la cuestión social en contextos históricamente determinados;
- c) los conceptos que ayudan a conocer el papel de la política social construyendo la cuestión social; y
- d) aquellos específicamente vinculados al diseño, evaluación y gestión de políticas.

Tal como hemos anunciado, la gestión de políticas sociales, en particular en el nivel local, exige *acción flexible y con sentido* que solo puede ser organizada poniendo en conexión estos – muy diversos – campos de conocimiento.

- En nuestro campo de interés, la segunda dimensión que identifican Boix Mansilla y Gardner (1999) refiere a los **métodos a través de los cuales se conocen las problemáticas sociales y se actúa sobre ellas**. Esto nos remite a estimular un sano escepticismo en los estudiantes, construir conocimiento dentro del campo y validar ese conocimiento para la acción.

Si consideramos necesario que los gestores sociales estén en condiciones de recuperar y utilizar lo aprendido (tanto en relación a conocer la problemática como a intervenir sobre ella) pero en situaciones de actuación (complejas y atravesadas por las tensiones antes descritas<sup>28</sup>) es fundamental que sean capaces de explicitar los procedimientos a través de los cuales contrastar perspectivas, seleccionar la información más adecuada para caracterizar una situación, conocer crítica y contextualmente los métodos de planificación, analizar la dinámica de funcionamiento de las instituciones y los actores que las protagonizan. Esto exige -- en palabras de los autores -- constatar en los desempeños en el proceso de enseñanza el despliegue de un “sano escepticismo” respecto de sus propias creencias a la vez que hacia el conocimiento presentado tanto en los libros, informes de programas e instituciones y estadísticas.

Esta dimensión remite al uso de métodos, estrategias, técnicas y procedimientos de distinto tipo para generar y construir un conocimiento que sea válido y confiable -- siguiendo las reglas del método científico --, a la vez que pertinente para los propósitos de la acción. En el caso especial de la gestión local, un aspecto de esta dimensión al que se debe prestar particular atención refiere a la cuestión de la validación del conocimiento. La sistematicidad con que se presenta el conocimiento, la racionalidad de las argumentaciones y la capacidad para tejer explicaciones coherentes o negociar significados por medio del diálogo, son desempeños cuya existencia nos permite pensar que van a estar en mejores condiciones para recuperar y utilizar lo aprendido en situaciones de actuación complejas, como las que hemos descrito en los espacios locales de gestión.

- Una tercera dimensión es la relativa a los **propósitos** y es crucial en el desarrollo de las competencias requeridas para la gestión social en el nivel local. En la gestión, el conocimiento es una herramienta sumamente potente para explicar, reinterpretar y operar en las problemáticas sociales. Desde esta dimensión se busca generar e identificar en los estudiantes la capacidad

---

<sup>27</sup> Para una aproximación a la “reconceptualización” que se da en el momento de la gestión ver Danani y Chiara, 2000.

<sup>28</sup> Un análisis pormenorizado de las tensiones se presenta en el apartado 3 de este trabajo.

“para reconocer los propósitos e intereses que orientan en cada caso la construcción del conocimiento, su capacidad para usarlo en múltiples situaciones y las consecuencias de hacerlo” (Boix Mansilla y Gardner, 1999:235).

Retomando nuestra preocupación, esta no es una dimensión más en tanto remite no sólo a la conciencia del *para qué del conocimiento* que como profesionales pondrán en juego en los procesos de gestión local, sino también *cómo se moviliza ese conocimiento* (así presentado) en el juego de tensiones antes descritas desde los intereses de los actores, cómo cada uno de ellos va a capitalizar ese conocimiento en función de sus intereses y cuál es su posición personal y relativamente autónoma respecto de esas tensiones y juego de apuestas.

- Por último, retomando desde esta perspectiva teórica (la enseñanza por comprensión) las competencias que se requieren en la gestión social local, debemos prestar especial atención al **proceso a través del cual el conocimiento es comunicado a los otros**. Esta dimensión remite al dominio que, de distintos géneros, ponen de manifiesto los estudiantes: presentaciones orales, elaboración de informes diagnósticos, resúmenes ejecutivos, materiales de devolución a los actores sociales, preparación del escenario adecuado para una presentación, entre algunos posibles.

En tanto la diversidad cultural, social y política de los interlocutores es uno de los atributos que caracteriza a los *espacios de gestión local*, resulta necesario prestar atención a los diferentes símbolos que se utilizan para representar el conocimiento (metáforas, colores, formas, etc).

Por último, en este mismo sentido, las formas de comunicación nos remiten a la particular importancia que tiene en los desempeños de comprensión que se proponen y buscan entre los estudiantes en relación a *considerar la audiencia* (intereses, necesidades, antecedentes culturales y competencias del público mismo) y el *contexto* (la situación misma) en que ese conocimiento es comunicado.

Ahora bien, el desarrollo de estos desempeños de comprensión en sus distintas dimensiones, se da a través de *estrategias de enseñanza* concretas. La complejidad de los desempeños de comprensión buscados exige que los docentes apelemos a fuentes de distinto origen: psicología del aprendizaje, la lógica propia del campo de las políticas sociales, la reflexión en torno a la experiencia acumulada en intervención social, en particular en el ámbito local, los resultados de la investigación de los procesos de la gestión social, en particular en el nivel local. Esta observación remite a distintos aspectos del contexto de las instituciones académicas que deciden asumir estos desafíos: los perfiles de los equipos docentes, los procesos institucionales en los cuales éstos se inscriben<sup>29</sup> y las estrategias de formación continua de los docentes que los llevan adelante.

Por último, desde la enseñanza así concebida nos preguntamos acerca de cuáles son las prácticas formativas que permiten formar *desempeños de comprensión* adecuados para intervenir en la gestión social local, teniendo en cuenta sus características particulares (históricas y estructurales).

Esas estrategias se expresan en la *tarea académica* (Doyle, 1995)<sup>30</sup>, en tanto modos en que el trabajo de los estudiantes se estructura en el contexto de una clase. Desde esta perspectiva, la tarea tiene tres componentes: un fin o meta a ser lograda (producto), un espacio problemático o conjunto de condiciones y recursos y las operaciones (en clave de pensamientos y acciones) involucradas en la combinación y uso de los recursos para llegar a los objetivos.

Teniendo presentes estos componentes, y dada la reflexión que venimos desarrollando, uno de los principales desafíos de la práctica académica para la formación para la gestión social local consiste en identificar qué tipo de *experiencia formativa* se propondrá a fin de propiciar los desempeños de comprensión buscados.

---

<sup>29</sup> En este sentido, las instituciones que desarrollan a la vez actividades de investigación y servicios profesionales a la comunidad están en mejores condiciones para el desarrollo de sus equipos docentes.

<sup>30</sup> Citado en Pogre, Feeney, Benchimol, 2004.



Se trata de reconstruir una situación que contenga los atributos principales de la realidad concreta pero cuya construcción está pensada (simplificada) en función de orientar el proceso de enseñanza de manera progresiva y que, por sobre todas las cosas, permite al tutor ir formando en el estudiante competencias para reflexionar sobre su propia reflexión<sup>31</sup>. En este sentido, nos parece muy útil el concepto de “*practicum*” de Schön. “Un *practicum* es una situación pensada y dispuesta para la tarea de aprender una práctica. En un contexto que se aproxima al mundo de la práctica, los estudiantes aprenden haciendo, aunque su hacer a menudo se quede corto en relación con el trabajo propio del mundo real. Aprender haciéndose cargo de proyectos que simulan y simplifican la práctica, o llevar a cabo, relativamente libre de las presiones, las distracciones y los riesgos que se dan en el mundo real al que, no obstante, el *practicum* hace referencia. Se sitúa en una posición intermedia entre el mundo de la práctica, el mundo de la vida ordinaria, y el mundo esotérico de la Universidad” (Schön, 1997:45-46).

El *practicum* está presente en distintos espacios curriculares a través de los talleres, estudios de caso de asignaturas, laboratorios, entre otros. En esta diversidad, consideramos necesario que estas incursiones respondan a los componentes que señala Doyle para la tarea académica:

- a) En primer lugar, los estudiantes deben tener claridad acerca de cuál es la meta que debe ser lograda (el producto): un análisis organizacional, un plan o proyecto, un diagnóstico, una propuesta de diseño para la gestión de un programa, un informe sobre el desarrollo de una determinada intervención, una estrategia para resolver un conflicto, un modelo de protocolo, un convenio, entre algunos posibles.
- b) En segundo lugar, se deberán hacer explícitas las coordenadas que definen el espacio problemático o conjunto de condiciones y recursos que caracterizan la situación. Esta descripción deberá responder a las clásicas preguntas: ¿qué?, ¿para qué?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿con quiénes?, ¿para quiénes?
- c) Por último, el equipo docente debe tener en claro qué operaciones (en clave de pensamientos y acciones) alternativas el estudiante deberá movilizar para llegar a los objetivos propuestos, en cada una de las fases o momentos del trabajo.

El aprendizaje depende de garantizar ciertas condiciones: “la libertad de aprender haciendo en un contexto de riesgo relativamente bajo, con posibilidades de acceso a tutores que inician a los estudiantes en las ‘tradiciones de la profesión’ y les ayudan, por medio de la ‘forma correcta de decir, a ver por sí mismos y a su manera aquello que más necesitan ver” (Schön, 1007: 29).

Por último, un aspecto que debemos tener en cuenta de manera sustantiva es que si adoptamos la visión de la comprensión vinculada con el desempeño, ésta nos conduce a la idea de un *aprendizaje gradual*. En palabras de Perkins, “los desempeños exigen atención, práctica y refinamiento. Los desempeños indefectiblemente implican múltiples aspectos que necesitan de una coordinación cuidadosa y llena de sutileza. Por cierto, ésta es la principal implicación general de la teoría de la comprensión vinculada con el desempeño: desarrollar la comprensión debería concebirse como *lograr un repertorio de desempeños complejos*. Lograr comprensión es menos sinónimo de adquirir algo que de aprender a actuar de manera flexible”. (Perkins, 1999:9)

## **REFLEXIONES FINALES PARA PENSAR LA ENSEÑANZA**

Pasando en limpio lo planteado hasta aquí, queremos avanzar en algunas reflexiones finales que consideramos pueden contribuir con repensar la enseñanza en este campo.

Un primer aspecto a destacar es que la perspectiva desde la que nos aproximamos a la formación para la gestión está estrechamente relacionada con cómo conceptualizamos la gestión y

---

<sup>31</sup> “El *practicum* es reflexivo en dos sentidos: se pretende ayudar a los estudiantes a ser capaces en algún tipo de reflexión en la acción, y, cuando las cosas funcionan así, ello implica un diálogo entre el tutor y el alumno que adopta la forma de una reflexión en la acción recíproca” (Schon, 1997: 10).

sus complejidades. En ese sentido la doble dimensión que recuperamos para el concepto (la del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan recursos y la del lugar privilegiado donde se constituye la demanda) interpela de manera peculiar a la formación en los contenidos, métodos, propósitos y también en las formas de comunicación. En el nivel local, las “situaciones” en las cuales los profesionales deben operar están modeladas por cuatro tensiones: (a) la tensión entre el ordenamiento legal y la práctica; (b) la tensión entre los distintos niveles de gobierno (central y local); (c) la tensión entre la lógica de los programas y la lógica de acumulación y legitimación política y, por último, (d) la tensión entre la necesidad de generar consensos en el reparto de poder (nivel político) y la búsqueda de estructuras de gestión que den respuesta a las demandas sentidas de la población. La cuestión que queremos destacar en este análisis refiere a las limitaciones que tiene la racionalidad técnica para conceptualizar a las situaciones así definidas.

Este resultado de la investigación social en el campo de la gestión de políticas sociales en el nivel local tiene una consecuencia crucial para la formación: la imposibilidad de estandarizar las operaciones a poner en acto a la hora de actuar en contextos concretos; las situaciones en las que operarán los profesionales en los espacios de gestión locales están caracterizadas por ser poco definidas, indeterminadas y desordenadas. Su originalidad hace imposible que sean tratadas -- de manera exclusiva -- mediante la aplicación de teorías y técnicas derivadas del conocimiento profesional.

En particular en el campo de las políticas sociales, esto tiene particular relevancia porque se trata de un “campo” en formación y cuyo proceso de construcción se da a través de disputas en relación a la *progresividad /regresividad* de las políticas sociales. Esto significa que el carácter “indeterminado” de ciertas zonas de la práctica exige ser conceptualizado (deconstruido y reconstruido) a fin de reflexionar en torno a qué relaciones se pretende fortalecer (o debilitar) desde la gestión.

Hemos intentando aquí avanzar en una primera definición de competencias para algunas (posibles) “prácticas sociales de referencia”; desde la perspectiva que aquí utilizamos es crucial en tanto estas “situaciones” son constitutivas del proceso de generación de las competencias, en tanto es en relación a ellas, con sus contenidos, contextos y desafíos determinados, que las mismas se constituyen.

Sin embargo, la gestión social local -- por las razones teóricas e históricas aquí expuestas -- nos enfrenta a situaciones de la práctica más peculiarmente configuradas y con mayores niveles de indefinición. Recuperar, como hemos dicho, la *escena* es la clave de la acción futura de los profesionales a la vez que la dimensión crítica para formar las competencias en el contexto del aula.

Si bien la singularidad de la gestión social local puede hacernos pensar que cualquier reconstrucción que se haga -- desde el proceso de enseñanza -- va a distar mucho de las condiciones en que los gestores de políticas van a operar en la práctica, hemos dicho también que este mismo análisis nos conduce a pensar que la gestión local será (entre otros factores) un espacio en el que se resignifiquen las políticas sociales (progresivamente o no) si se cuenta con profesionales portadores de capacidades complejas capaces de una acción reflexiva.

Para ello tendremos que tener en cuenta distintos aspectos relativos al contenido, los métodos, los propósitos del conocimiento que se genera y el desarrollo de formas de comunicación adecuadas a los contextos y los interlocutores.

En el plano de la enseñanza, este planteo nos enfrenta a la necesidad de reconstruir una situación que contenga los atributos principales de la realidad concreta (*practicum*) pero cuya construcción esté pensada (y simplificada a la vez) en función de orientar el proceso de enseñanza de manera progresiva y que, por sobre todas las cosas, permita al tutor ir formando en el estudiante competencias para reflexionar sobre su propia reflexión.

Para finalizar, dejamos aquí planteadas algunas consideraciones que deberían constituirse en agenda de las instituciones que asumen estos desafíos:

En primer lugar, esta aproximación pone en evidencia la necesidad de pensar la formación como un proceso complejo, en aproximaciones sucesivas, en el que no hay contenidos y

asignaturas “teóricas” y sus equivalentes “prácticas”; esto implica que compromete al currículum en su totalidad articulada.

Se trata de un proceso en el que se van construyendo progresivamente desempeños de comprensión de complejidad creciente. En consecuencia no pueden ser concebidas como aproximaciones aisladas del conjunto de la formación.

Con relación a los actores, se trata de un proceso que debe involucrar la reflexión de estudiantes, docentes y agentes responsables de la gestión de políticas sociales.

Por último, algunas consecuencias para pensar el perfil de los equipos docentes. Esta aproximación exige un perfil docente a modelar muy particularmente tanto en su trayectoria (las fuentes en las que abreva), como a su rol, se trata más de un “facilitador” que de un “informador” en tanto el aprendizaje se desarrolla en la acción con la ayuda de los tutores.

Los programas de formación para gestores en el área de las políticas sociales, en muchas oportunidades, se focalizan en cuestiones instrumentales que si bien son necesarias a la hora de enfrentar la complejidad de los procesos de implementación resultan insuficientes si no se las complementan y articulan con competencias que permitan abordar integralmente las prácticas sociales que definen la acción de los gestores en los estaciones de gestión. Como vimos más arriba, la forma de pensar la gestión social, los problemas y tensiones que la constituyen y las competencias que es necesario desarrollar en los gestores para hacer frente a dicha complejidad, son piezas de una misma estructura que requieren ser pensadas dialógicamente en el marco de todo el programa de formación.

## BIBLIOGRAFÍA

<b>Acuña, C.</b>	2001	"Problemas político – institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy": En <i>La Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> . Nº 19, Febrero. Caracas.
<b>Aguilar Villanueva, L. F.</b>	1996	"Estudio introductorio". En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) <i>La implementación de las Políticas</i> . México. Miguel A. Porrúa. 2da ed.
<b>Arroyo, D.</b>	2003	Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. Informe final. Buenos Aires. FLACSO/CENOC, Consejo Nacional de políticas Sociales de la Nación. Mimeo.
<b>Blanco, I. y Gomá, R.</b>	2003	"Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". En <i>La Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> . Nº 26, Junio. Caracas.
<b>Boix Mansilla, V y Gardner, H.</b>	1999	¿Cuáles son las cualidades de la comprensión? En: Stone Wiske, M. (Ed) (1999). <i>La enseñanza para la comprensión</i> . Buenos Aires Editorial Paidós.
<b>Coraggio, J. L.</b>	2004	"Desafíos en la formación profesional vinculados a la Economía Social y el Desarrollo Local. El rol de la Universidad (Notas para el debate)". Ponencia presentada en el II Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes de Economía Social y Desarrollo Local, Buenos Aires, 29 de noviembre.
<b>Chiara, M.</b>	2000	Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa. Algunas reflexiones acerca del régimen local de implementación. En <i>QUIVERA Revista de Estudios Territoriales de la Universidad Autónoma del Estado de México</i> , Nº 4. México.
<b>Chiara, M., Di Virgilio, M. M. y Santiago, F.</b>	2001	"La gestión de las políticas sociales: reflexiones en torno a los contenidos y las estrategias de enseñanza aprendizaje" En colaboración con M. M. Di Virgilio y F. Santiago. En: <i>Enseñar y aprender en la universidad</i> . Ponencias de la Primera Jornada sobre Docencia de la Universidad Nacional de General Sarmiento Colección Libros de la Universidad No 3. Buenos Aires, UNGS.
<b>Chiara, M. y Di Virgilio, M.M.</b>	2004a	"La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En <i>Andrenacci, L. (Comp.); Problemas de política social (y la política social en problemas)</i> . Buenos Aires. UNGS/ PROMETEO Libros. (En prensa).
<b>Chiara, M. y Di Virgilio, M. M.</b>	2004b	"La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En <i>Problemas de política social (y la política social en problemas)</i> . Andrenacci, L. (Comp.). Buenos Aires. UNGS/ PROMETEO Libros. En prensa.
<b>Chiara, M. y Di Virgilio, M. M.</b>	2005	Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires. M. Chiara y M. Di Virgilio, UNGS/Prometeo (En prensa)
<b>Chiara, M.; Di Virgilio M. M.; Schwarcz, A. y Martirena, A.</b>	2005	"Condiciones de vida, control del embarazo y bajo peso al nacer en municipios de la Región Sanitaria V a , Pcia. de Buenos Aires. Una aproximación a la metodología del estudio". VI Jornadas de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Área Salud y Población, Instituto Germani, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, 25 al 27 de julio
<b>Cormick, H.</b>	1992	Tesis Maestría Relaciones Provincia/Municipio. Un análisis de caso. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública. Mimeo.
<b>Coulomb, R.</b>	1993	"La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?". En <i>Gestión urbana y cambio institucional</i> . Azuela, A. y Duhau, E (Coord.). México. UAM.
<b>Danani, C. y Chiara, M</b>	2000	"La "reconceptualización de la gestión" como cuestión clave en la formación de recursos humanos en políticas sociales. En: Hintze, S. <i>Estado y Sociedad: Las Políticas Sociales en los umbrales del siglo XXI</i> . Buenos Aires, Colección CEA – UBA.
<b>Di Virgilio, M. M.</b>	2004 <sup>a</sup>	"Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales". En; <i>Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina</i> . Cuenya, B.; Fidel, C. y Herzer, H. (Coordinadores).

		Buenos Aires. SIGLO XXI Editores.
<b>Di Virgilio, M. M.</b>	2004b	¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003). Washington. INDES/ BID. Serie Estudios de Caso en Gerencia Social.
<b>Doyle, W.</b>	1995	“Los procesos del curriculum en la enseñanza efectiva y responsable”. En: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Nro.6 - Año IV . Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
<b>Herzer, H., Pirez, P. y Rodriguez, C.</b>	1994	Modelo teórico conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile. CEPAL. LC/R.1407.
<b>Hintze, S</b>	1996	“Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales”. En S.Hintze (Org.); Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico. Buenos Aires, Colección CEA-CBC.
<b>Hintze, S.; Di Virgilio, M. M.; Dorrego, G.; Isuani, F., Saltalamacchia, H. y Tomassi, C.</b>	2004	Evaluación del proceso de diseño e implementación del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (MTEySS, Secretaría de Empleo). Informe final. Los Polvorines. ICO/ UNGS. Mimeo.
<b>Eguia, A. y Hintze, S.</b>	1994	“Sobre estilos y técnicas de investigación social: la articulación de enfoques y sus posibilidades”. Trabajo presentado en las Primeras Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos. Buenos Aires, FFyL. UBA.
<b>Hirst, P.</b>	1977	¿Qué es enseñar? En: Peters, R. S., Filosofía de la educación. México, Fondo de Cultura Económica.
<b>Lipsky, M</b>	1976	Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, Russell Sage Foundation.
<b>Navarro Yañez, C.</b>	2004	Democracia local y gobernanza multi nivel. Paper presentado en el IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. 2 – 5 Noviembre. Mimeo.
<b>Perkins, D.</b>	1999	¿Qué es la comprensión? (Cap. 2) En: Stone Wiske, M. (Ed) (1999). La enseñanza para la comprensión. Buenos Aires Editorial Paidós.
<b>Perrenoud, P.</b>	2000	Construir competencias desde la escuela. Caracas, Dolmen Ediciones.
<b>Pogré, P., Feeney, S. y Benchimol, K.</b>	2004	Documento de Trabajo Marco Conceptual. Proyecto “Estrategias pedagógicas orientadas a la articulación entre teoría y práctica en la formación de los profesionales de la ciudad” ICO/IDH – UNGS 2004/5. (Dir. A. Catenazzi y Pogre, P.) Mimeo
<b>Prats i Catalá, J.</b>	2005	Desbloquear la política. Paper presentado en la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. 13 de Abril. Hotel Radisson. Mimeo.
<b>Repetto, F.</b>	2001	Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile. Buenos Aires. Prometeo/ Universidad de San Andrés.
<b>Schön, D.</b>	1997	La formación de profesionales reflexivos, Barcelona, Paidós.
<b>Stone Wiske, M</b>	1999	La enseñanza para la comprensión. Buenos Aires Editorial Paidós. Buenos Aires.
<b>Subirats, J.</b>	1989	Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración. Madrid. MAP.