

4

Las trayectorias y los motores del desarrollo humano: un debate científico y un dilema pragmático

Xavier Rambla i Marigot



Las trayectorias y los motores del desarrollo humano: un debate científico y un dilema pragmático

Abstract

Desde que en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lo adoptase como objeto de sus informes y objetivo de sus programas sobre el terreno, el desarrollo humano ha avanzado en muchos países del mundo. Consistente en la satisfacción de las necesidades humanas básicas, en las últimas décadas este objetivo ha ganado cada vez más credenciales en comparación con el desarrollo económico únicamente basado en el crecimiento del producto por habitante. Al mismo tiempo los indicadores estadísticos oficiales acuñados por el PNUD han registrado progresos lentos, pero sostenidos, que han tenido lugar a través de unos cambios sociales muy complejos derivados de muchos factores; a menudo, estos cambios han sido favorables en un sentido pero contradictorios en otros. La misma com-

plejidad del fenómeno ha inspirado interpretaciones discrepantes, las cuales avalan unas recomendaciones distintas para intervenir sobre el terreno.

En este breve ensayo quisiera reflejar las variaciones de estos cambios sociales, resumir los análisis sobre sus factores, y comparar distintos programas destinados a promover el desarrollo humano aprovechando estos factores. Con ello intento comparar varios puntos de vista que actualmente ofrecen diagnósticos contrastados y proponen líneas de acción diferentes. Mi conclusión sugiere que la investigación académica y los procesos de evaluación de dichos programas deberían coordinarse para estudiar las posibilidades efectivas de lograr los objetivos más deseables.

55



Puedes complementar el artículo con la entrevista disponible en [este enlace >>](#)

Xavier Rambla i Marigot

Xavier Rambla es profesor titular de Sociología en la [Universitat Autònoma de Barcelona](#) y fue profesor doctor contratado en la [Universidad de Vic](#) (1995- 2001). Ha llevado a cabo investigaciones sobre la globalización, la educación y las desigualdades, dirigiendo proyectos sobre Educación para Todos en América Latina (2009-2011), y sobre educación y lucha contra la pobreza en el Cono Sur (2006-2008). Ha colaborado en estudios sobre educación y cohesión social en Europa (2003-2005) y participado en procesos de investigación-acción coeducativa en varias regiones de España (1995-2000).

Como profesor visitante, ha impartido docencia sobre estos temas en varias universidades europeas y latinoamericanas durante periodos breves. En la Facultat de *Ciències Polítiques i de Sociologia* (UAB), el Dr. Rambla ha sido responsable de Planificación Estratégica (2006-2008) y coordinador del Grado en Sociología (2009-2011), y ha organizado la comisión mixta encargada de definir el consejo de estudiantes (2009-2010).

También ha contribuido a la conexión entre la investigación académica y la práctica profesional colaborando como consultor con varias fundaciones, entidades y asociaciones.

56

e-mail: xavier.rambla@uab.cat *Blog de docencia:* <http://blogs.uab.cat/xrambla/> *Academia:* <http://uab.academia.edu/XavierRamblaSociologia>

Publicaciones recientes:

BONAL X., TARABINI A., RAMBLA X. (2012): “Conditional cash transfers in education for development: emergence, policy dilemmas and diversity of impacts”. En NOVELLI, M., VERGER, A., KOSAR-ALTINYELKEN H. (eds.) *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Programmes*, New York, Continuum Books.

RAMBLA X., JACOVKIS J. (2011): “Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina”. En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 18: 157-179.

RAMBLA, X.; VALIENTE, O.; FRÍAS, C. (2011): “The politics of school choice in two countries with large private dependent sectors (Spain and Chile): family strategies, collective action and lobbying”. En *Journal of Education Policy*. 26:431-447.

RAMBLA, X.; VERGER, A. (2009): “Pedagogising poverty alleviation: a discourse analysis of educational and social policies in Argentina and Chile”. En *British Journal of Sociology of Education*. 30:463-477

El desarrollo humano y el cambio social

Cuando en los años cuarenta las Naciones Unidas se propusieron impulsar el desarrollo de los países más pobres, la mayoría de los cuales en aquel momento eran colonias de países más ricos y poderosos, los expertos dieron por descontado que el problema se resolvería en el momento en que todas las economías del mundo consiguiesen unos niveles mínimos de producto por habitante. Para ello durante muchos años la cooperación internacional ha financiado infraestructuras de todo tipo, ha propugnado la revolución verde de los factores de la producción agraria, ha incentivado reformas institucionales favorables al libre comercio y al libre mercado, ha sufragado la expansión de muchos sistemas educativos, y ha apoyado la extensión tanto de la medicina curativa como de la medicina preventiva.

A pesar de los logros de algunas de estas políticas, unas décadas más tarde varios economistas como Amartya Sen (2000) y filósofos como Martha Nussbaum (2000) han puesto en duda la creencia en una contribución lineal del crecimiento económico a todos estos objetivos. Al observar que la mejora paulatina de las tecnologías y de los servicios en ocasiones deja de lado a los más necesitados, estos especialistas han recordado que el incremento de todos estos recursos no amplía por sí mismo las capacidades humanas básicas. En especial, han señalado que las personas no son más autónomas, viven más años ni disponen de condiciones de vida más dignas solamente porque en su país haya más trenes, carreteras, pantanos, exportaciones, escuelas u hospitales. Todo esto puede ayudar, pero también puede ser irrelevante, a veces perjudicial, según la manera como se haya construido y distribuido. En la opinión de estos autores, el desarrollo no debe solo aumentar los ingresos sino también ampliar las capacidades humanas imprescindibles para que todo el mundo pueda elegir la vida que desea vivir con autonomía. En este sentido, es indudable que la integridad física, las libertades civiles, los lazos interpersonales, la diversidad cultural, el control democrático del entorno social y natural o la atención a otras personas juegan un papel muy relevante.

En el terreno empírico hoy en día algunos estudios observan que el crecimiento económico no siempre ha contribuido a mejorar la educación ni la salud pública. Por ejemplo, este es el caso de muchos países petroleros, como Arabia Saudí o Guinea Ecuatorial, en que el valor de las exportaciones de crudo, notablemente elevado desde la crisis de 1973, no ha revertido en beneficio de la mayoría de la población. El hallazgo de que los momentos de mayor aceleración del crecimiento económico apenas han respondido a los factores a los cuales es normalmente atribuido ha reiterado la relevancia de las excepciones a las supuestas regularidades generales. Al contrario, en muchos países durante periodos de varios años ha aumentado el producto significativamente aunque los mercados no estaban desregulados ni las leyes favorecían el libre comercio o la movilidad de capitales (Hausman, Pritchett y Rodrik, 2005). En suma, ni la ecuación crecimiento-desarrollo contiene una reacción automática ni sabemos con certeza cómo se activa el mecanismo acelerador del crecimiento.

Sen, Amartya; Nussbaum, Martha

“Los expertos dieron por descontado que el problema se resolvería en el momento en que todas las economías del mundo consiguiesen unos niveles mínimos de producto por habitante”

Crecimiento económico

57

Hausman, Pritchett y Rodrik

Sin embargo, otros estudios han reparado en algunos avances importantes de la salud pública logrados con un producto económico escaso. Tanto en los años ochenta como recientemente, varios demógrafos han estimado que la esperanza de vida de países como Cuba o Sri Lanka había llegado a ser elevada aun cuando su economía no había experimentado ningún salto hacia adelante. La decisión de mejorar el saneamiento, potenciar profesiones sanitarias de primera atención, favorecer la escolarización –sobre todo de las mujeres– y, en definitiva, la voluntad política de incidir directamente sobre las condiciones de vida ha sido mucho más beneficiosa para la salud pública que el aumento de los ingresos medios (Kuhn, 2010).

La expansión educativa también parece que ha avanzado con una cierta independencia respecto al ciclo económico. Así, en América Latina se notaron repetidos avances de los indicadores educativos a pesar de la “década perdida” con motivo de la crisis de la deuda. Las turbulencias monetarias y financieras posteriores tampoco detuvieron estos progresos, en buena parte porque los nuevos gobiernos democráticos elegidos tras la caída de las dictaduras adoptaron la educación como una prioridad. Ahora bien, estas buenas noticias no ocultan la persistencia de unas desigualdades abismales que desde siempre han roto estas sociedades, en algunos países particularmente desde sus respectivos periodos de gobierno autoritario, y han perjudicado muchas facetas de la vida social, entre ellas las condiciones de vida que podrían facilitar una educación de calidad para todos (SITEAL, 2010).

Por tanto, los cambios sociales que acompañan al desarrollo humano no se han desplegado de acuerdo con la pauta lineal esperada. En contra de esta hipótesis, predominante hace unos cincuenta años, hoy en día el estado de la cuestión más bien nos indica que desconocemos los resortes del crecimiento económico, y ante todo, que este no comporta por sí mismo una mejoría de la salud pública o de la educación. Por consiguiente, además de estudiar los factores propios del proceso de producción, las investigaciones especializadas deberían buscar los motores de estos cambios sociales en el contexto de unas transformaciones multidimensionales.

Los motores del cambio

Los estudios contemporáneos sobre las trayectorias de los cambios sociales señalan dos mecanismos susceptibles de convertirse en los motores de los cambios sociales proclives al desarrollo humano. Señalan en primer lugar la extensión de la ciudadanía al conjunto de habitantes de un país, y en segundo lugar, la participación popular en la toma de decisiones. Estos son dos engranajes distintos, a veces complementarios, que operan en la coyuntura específica de cada caso. En otras palabras, es muy difícil distinguir una reforma o una medida universal que tenga un efecto unívoco sobre el desarrollo humano. Aunque se conocen algunas (p.ej. la salud infantil mejora si las mujeres tienen acceso a la educación), no es posible establecer una lista de generalizaciones empíricas que, sumadas, den lugar a un mayor desarrollo humano. Para averiguar cómo funcionan estos

“...otros estudios han reparado en algunos avances importantes de la salud pública logrados con un producto económico escaso”
Kuhn

Avances educativos

Desigualdades

SITEAL

“...desconocemos los resortes del crecimiento económico, y ante todo, que este no comporta por sí mismo una mejoría de la salud pública o de la educación”

Ciudadanía y participación popular

procesos, al contrario, es imprescindible fijarse en los detalles cualitativos de las transformaciones acaecidas en distintos países.

En este sentido, el equipo del economista Douglass North (North et al, 2007) ha argumentado que una sociedad atraviesa el punto de inflexión transcendental en el momento en que pasa de ser un orden social de acceso limitado a ser un orden social abierto. Los órdenes de acceso limitado han caracterizado prácticamente a todos los casos conocidos en el registro de la historia. Unas élites político-económicas acaban generando un orden social porque, aun cuando han obtenido pingües botines gracias a la violencia, al final se enfrentan a un dilema inexcusable: si continúan resolviendo sus conflictos por esta vía probablemente acaben siendo víctimas de un enemigo superior. Por ello establecen acuerdos para minimizar los periodos de convulsión en que pueden ganarlo todo o perderlo todo según su suerte en las armas.

North, D.

Orden social de
acceso limitado

Dichos acuerdos establecen reglas impersonales que permiten contratos mercantiles, pactos políticos y elecciones de líderes a pesar de diferencias y de discrepancias muy acusadas entre los individuos. En el momento en que las élites deciden extender estas reglas al conjunto de la población se crea un orden social de acceso abierto en el cual la dinámica es completamente distinta. Este nuevo tipo de sociedad ya no se basa en la alternancia entre la paz y la guerra sino en la competencia continua tanto en la esfera económica como en la esfera política. En el mercado, los distintos capitalistas pueden sacar un provecho considerable gracias a su capacidad de emprender, innovar e invertir con criterio, pero su ventaja siempre será relativa porque les surgirán continuamente competidores que obtendrán también este provecho del mismo modo. En el sistema político la competencia tiene lugar a través de unas elecciones donde el pueblo escoge a sus gobernantes. Este procedimiento provoca una persistente circulación de las élites que obliga continuamente a trabar nuevas alianzas.

59

La desaparición de los actores económicos menos competitivos, el éxito de otros actores más adaptados, y la alternancia de los gobernantes acaban redundando en una mejora del desarrollo humano. Por un lado, la creatividad de las economías abiertas favorece el crecimiento económico y la invención de nuevos instrumentos para satisfacer las necesidades humanas. Por otro, la interacción política acorde con unas reglas abstractas ofrece oportunidades para que las masas, una vez los grupos dirigentes deciden abrir las compuertas del sistema político, se expresen para influir sobre las prioridades colectivas. Así pues, según North estas trayectorias de cambios sociales arrancan con una decisión tomada de arriba abajo, cuyos efectos positivos llegan finalmente al conjunto de la sociedad.

North, D.

El sociólogo Peter Evans (2004) ha replicado a esta teoría subrayando la importancia de la participación desde la base. De acuerdo con este especialista, el carácter universal de la supuesta transición desde los órdenes sociales de acceso limitado hacia los órdenes sociales de acceso abierto ha avalado una única receta de desarrollo sintetizada en el denominado Consenso de Washington. A fines de los años ochenta se acuñó este término para designar los denominadores comunes de las estrategias propuestas por varias instituciones residentes en esta ciudad, en concreto el Gobierno de los Estados Unidos, el Banco Mundial y

Evans, P.

Consenso de Washington

el Fondo Monetario Internacional. Al parecer de estos organismos, la clave del desarrollo no radicaba en el incremento de las inversiones, como habían pensado los economistas anteriores, sino en encontrar un punto de equilibrio que actuase de catalizador. Así como los catalizadores dinamizan las reacciones químicas, en su opinión una serie de medidas podían dinamizar la prosperidad económica si asentaban las bases para el funcionamiento del libre mercado. Entre sus consejos figuraban la estabilidad de los cambios monetarios, la flexibilización de las regulaciones laborales, la facilidad para organizar inversiones financieras de todo tipo, la apertura al comercio internacional y la privatización de las empresas públicas.

Pero Evans observa que esta lista de recomendaciones únicamente ha uniformado las políticas económicas sin conseguir unas tasas de crecimiento estable tras la aprobación de las reformas legales correspondientes. Incluso peor, en muchos países ha exacerbado las distancias entre los sectores más ricos y los sectores más pobres hasta niveles abismales. Este autor entiende que la raíz del fracaso de aquel consenso se debe a su olvido del “problema de la economía política”, a saber: las relaciones de poder. Lejos de contribuir al bien común, estas medidas todavía han desequilibrado más la balanza en favor de quienes ya disponían de un mayor margen de maniobra para determinar las oportunidades y las condiciones del resto de la población.

Ante estas contradicciones, Evans busca la alternativa en dos estudios de caso. En primer lugar, fija su atención en los elevados indicadores de desarrollo humano en el Estado de Kerala, situado al sur de India, que paradójicamente no es el estado con mayor producto per cápita de la federación. La voluntad política de mantener un régimen de pequeña propiedad de la tierra, y la creciente práctica de tomar las decisiones locales a partir de discusiones en asambleas participativas parecen ser los detonantes de este relativo éxito. En segundo lugar, encuentra evidencias empíricas similares en estudios sobre los presupuestos municipales participativos, puestos en práctica primeramente en la ciudad de Porto Alegre en el estado de Rio Grande do Sul en Brasil, y más adelante en otras muchas ciudades latinoamericanas. Esta fórmula consiste en establecer las prioridades de gasto a partir de las conclusiones de varias asambleas organizadas por barrios para discutir algunos temas y dedicadas a unos focos de interés específicos para abordar otros. El resultado ha sido una mejora considerable de los servicios públicos en muchas ciudades en que se ha adoptado este método de trabajo, ya que la influencia de los barrios altos se ha debilitado mucho al mismo tiempo que los habitantes de los tugurios urbanos y de los barrios modestos tomaban la palabra y se veían capaces de condicionar la política de los municipios. Así pues, este autor ha hecho hincapié en un motor del cambio social que opera de abajo arriba a través de una acción compartida entre las organizaciones de base y las administraciones públicas.

En suma, mientras que North atribuye el cambio social que promueve el desarrollo humano al acuerdo entre las élites, Evans lo atribuye al reajuste de los equilibrios de poder entre las élites y las masas. Cada una de estas investigaciones subraya una hipótesis plausible, puesto que ambos mecanismos causales

“...esta lista de recomendaciones [...] en muchos países ha exacerbado las distancias entre los sectores más ricos y los sectores más pobres...”

Relaciones de poder

Kerala

60

Presupuestos municipales participativos

“...mientras que North atribuye el cambio social que promueve el desarrollo humano al acuerdo entre las élites, Evans lo atribuye al reajuste de los equilibrios de poder entre las élites y las masas.”

ejercen su efecto, pero discrepan en cuanto al protagonismo de las élites. Para uno, estas son el principal sujeto político relevante; y para otro, las transformaciones efectivas responden a las presiones que las élites reciben desde abajo.

¿Pueden estos motores del cambio arrancar gracias a estos programas de desarrollo?

Un ejercicio muy interesante para un curso de sociología avanzada consistiría en una discusión sobre los puntos fuertes y débiles de las teorías y metodologías que avalan las dos interpretaciones mencionadas. Pero en este ensayo pasaré este punto por alto porque, en buena parte, nos obligaría a detenernos en una larga presentación de los debates teóricos y de las características de varios métodos de investigación. Además, desviaría nuestra mirada de otra cuestión que ha adquirido una notable importancia en las discusiones recientes sobre el desarrollo.

Lo cierto es que hoy en día varios programas de cooperación internacional para el desarrollo han tomado estas teorías como referencia. Tanto si tienen más o menos razón, no podemos obviar el hecho de que actualmente unas iniciativas intentan sentar las bases de un orden social abierto en los países receptores de la ayuda internacional, y a su vez, otras quieren institucionalizar las luchas susceptibles de reequilibrar la balanza del poder político. Al margen de si estas teorías son plausibles, o de si sus hipótesis se acaban verificando, desde el momento de su formulación ya han engendrado un tipo de intervenciones cuyo resultado no depende de su validez científica sino de los procesos que inciden sobre las políticas públicas. Una cosa es la consistencia de los supuestos científicos orientadores de una línea de actuación, y otra la evaluación de los impactos de esta línea de actuación.

Como ilustraciones de programas basados en estas dos teorías he elegido el *Social Capital Implementation Network* del Banco Mundial y el *Civil Society Education Fund* del *Global Partnership for Education*. Es interesante leer la lógica de cada uno de ellos y notar su inspiración en aproximaciones análogas a las de North y Evans.

El *Social Capital Implementation Framework* (SCIF) del Banco Mundial (2012) espera afianzar las precondiciones de la sociedad abierta en los países más pobres. Esta medida pretende estrechar los lazos internos de los grupos sociales que forman sus destinatarios para inducirles a buscar la respuesta a los retos del desarrollo desde su propio marco de referencia cultural. Asimismo, intenta que estos grupos entablen relaciones con otros grupos sociales a fin de organizarse y movilizar recursos para resolver problemas de interés común. El SCIF espera fomentar la confianza y la solidaridad, o lo que es lo mismo, rebajar los temores y defensas de unos sectores de la sociedad frente a potenciales agresiones de otros. Si las premisas oficiales se cumplen, de todo ello debería surgir una acción colectiva centrada en la provisión de servicios a la comunidad que redundaría en una contribución significativa a la satisfacción de las necesidades de estos destinatarios. De estas premisas surgiría igualmente una mejor gobernanza arraigada en alianzas estratégicas entre las administraciones públicas de los países pobres

“...hoy en día varios programas de cooperación internacional para el desarrollo han tomado estas teorías como referencia [North o Evans]”

61

Social Capital Implementation Framework (SCIF)

y este nuevo tercer sector apoyado por un capital social revitalizado de los grupos implicados en el SCIF. El programa también espera que todo el mundo aprenda a resolver sus conflictos de acuerdo a una ley civil que no se base en la confrontación. A la vez, quiere eliminar las barreras que obstaculizan la participación de determinados grupos en las actividades centrales de una sociedad. Uno de los instrumentos más útiles para reunir a grupos dispares en un mismo terreno de confianza, solidaridad y cohesión social debería ser la difusión de las informaciones relevantes desde el Gobierno hacia todos los agentes sociales y el diálogo abierto multilateral, que produce y renueva el sentido de comunidad.

Como vemos, este tipo de programas de cooperación para el desarrollo confía plenamente en la posibilidad de extender los intercambios impersonales desde unos reductos sociales muy restringidos hacia el conjunto de la población. Con ello espera asentar las bases de un orden abierto donde se traben alianzas más allá de los grupos tradicionales, se encuentren nuevas formas de mediación, y se consolide un tercer sector social entre la actividad empresarial y la administración pública. A diferencia del primer Consenso de Washington, el SCIF rechaza las soluciones por decreto promulgadas para recolocar todas las piezas institucionales de una vez por todas; al contrario, pretende que tanto los gobiernos como los grupos y redes de beneficiarios se vayan aproximando al punto en que la ciudadanía se generaliza porque toda la población interactúa con el Gobierno de acuerdo con las mismas reglas impersonales. La intervención, pues, debe ofrecer incentivos para que todas las partes abran las puertas de un orden social abierto.

El *Civil Society Education Fund* (CSEF) del *Global Partnership for Education* (2012) quiere ayudar a las coaliciones de los sindicatos docentes, asociaciones de padres y madres, grupos comunitarios y ONG de los países del Sur a implicarse en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas educativas que pueden contribuir a alcanzar los objetivos de la estrategia Educación para Todos. En 2015 termina el plazo fijado en la Cumbre de Dakar de 2000 para que los gobiernos den cuenta de sus avances y demuestren que han logrado las metas fijadas. Según el CSEF, la colaboración de la sociedad civil puede ser clave para hacer un seguimiento efectivo de las medidas adoptadas así como de los progresos conseguidos. El CSEF intenta que las organizaciones de la sociedad civil ejerzan el papel de defensores efectivos y reconocibles de la Educación para Todos. Para ello es preciso crear y potenciar sus capacidades institucionales de desarrollar, seguir y evaluar planes aplicados en el sector educativo, es decir, involucrarse en discusiones sobre estas políticas y apuntalar los eventuales consensos establecidos en torno a la política educativa. Al mismo tiempo es imprescindible proporcionarles recursos para formar a sus miembros en la gestión de proyectos, la gestión financiera, la investigación orientada por las políticas públicas, el funcionamiento del presupuesto público, y la preparación de campañas.

Por tanto, el CSEF espera reproducir en muchos países del Sur un efecto parecido al que Evans observó en Kerala y Porto Alegre. Si el Gobierno y la sociedad civil debaten abiertamente para tomar las decisiones realmente importantes, es probable que todas las partes lleguen a unas conclusiones mejor informadas que pueden favorecer objetivos de desarrollo humano como los de la Educación

“...se consolide un tercer sector social entre la actividad empresarial y la administración pública.”

Civil Society Education Fund (CSEF)

62

Cumbre de Dakar

Educación para Todos

“El CSEF intenta que las organizaciones de la sociedad civil ejerzan el papel de defensores efectivos y reconocibles de la Educación para Todos”

para Todos. Esta colaboración a veces será alterada, o al menos tensionada, por los inevitables conflictos de todo proceso político. Pero los conflictos no son un obstáculo en sí mismos, sino que contienen la promesa de unas soluciones mejor discutidas siempre y cuando se cumpla una condición, a saber, que en la sociedad civil también trabajen profesionales especializados con cualificaciones comparables a las del personal técnico de los ministerios. Con las mismas capacidades a ambos lados de la mesa será posible distinguir los puntos de encuentro de los puntos de disensión, y por ende, alcanzar acuerdos viables y favorables a los objetivos generales.

“...los conflictos no son un obstáculo en sí mismos, sino que contienen la promesa de unas soluciones mejor discutidas...”

Conclusión: los cambios sociales y los métodos de la evaluación

Nuestro conocimiento sobre los detonantes de los cambios sociales que fomentan el desarrollo humano ha ganado suficiente amplitud y consistencia como para orientar programas de acción sistemáticos. Actualmente es dudoso que exista una fórmula nítida que imprima el mismo impulso en el crecimiento económico de todos los rincones del planeta. La creencia en que esta hipotética prosperidad material universal se traduciría en progresos educativos y sanitarios también se está desvaneciendo.

Estas dudas en las soluciones lineales predominantes hace medio siglo han suscitado un nuevo interés académico y pragmático por desvelar los entresijos de la “caja negra” de la decisión política. Si la acumulación de recursos no basta, ¿será que debemos convencer a los países del Sur para que sigan los métodos correctos de decisión? A grandes rasgos, los organismos internacionales encargados de promover el desarrollo humano pretenden ganarse a las élites y/ o a las sociedades civiles de los países cuyos índices son menos elevados. Esperan que las élites se vayan volviendo más razonables si se acostumbran a respetar las reglas, y que las asociaciones representativas sean más incisivas si aprenden a formular críticas basadas en la evidencia.

El debate científico está servido. Salta a la vista que mientras unos especialistas ponen sus esperanzas en cambios sociales promovidos desde arriba hacia abajo, otros atribuyen mayores posibilidades a los cambios que transcurren desde abajo hacia arriba. La confirmación de sus hipótesis depende de una serie de investigaciones que no vamos a discutir en el espacio limitado de este breve ensayo.

Pero también se han abierto las puertas de la controversia política. ¿Qué programas prometen mayores avances, los que se guían por el primer tipo de teorías, como el SCIF, o los que se orientan más bien por el segundo tipo, como el CSEF? ¿Son ambas estrategias compatibles? Si el juego de confrontación y debate previsto por los diseñadores del CSEF se extrapolara a los mecanismos del SCIF, ¿no se romperían la confianza y la cohesión social previstas en este caso?, ¿no se obturarían los canales de información y de diálogo previstos en el SCIF? A primera vista, sus nociones de confianza y de información no contemplan de ningún modo las eventuales tensiones propias de cualquier sociedad civil.

“...es dudoso que exista una fórmula nítida que imprima el mismo impulso en el crecimiento económico de todos los rincones del planeta.”

En el estado actual de la cuestión corremos sin duda el riesgo de caer en nuevos errores parecidos a los del Consenso de Washington. Es claro que estas nuevas propuestas se desacreditarían tanto como hicieron aquellas tan pronto como se transformasen en un dogma con el que todos los gobiernos tienen que comulgar mecánicamente. Del mismo modo, corremos el riesgo de que se multipliquen las evaluaciones que destacan solo los aspectos satisfactorios para las instituciones que han elaborado uno u otro tipo de programas, lo cual nos dejaría en la ignorancia científica y en la perplejidad pragmática.

En mi opinión, un artículo, una conferencia o un ensayo apenas sirven para protegernos contra el riesgo de manipulación que acabo de mencionar. Como mucho, un texto como el presente tendría la capacidad de denunciar esta desviación si aportase datos para documentarla. Pero de momento es difícil entrar en este terreno debido al carácter reciente de las filosofías inspiradoras respectivamente del SCIF y del CSEF. Sin embargo, este ensayo puede terminar señalando un recurso metodológico que, cuando menos, ofrece una cierta garantía contra el riesgo de caer en el relativismo metodológico sobre las evaluaciones.

De momento, este peligro es considerable porque muchas instituciones comparten un concepto de la evaluación que no será de mucha ayuda para resolver la controversia. Me refiero a las evaluaciones cuasiexperimentales que calculan el efecto medio de varias aplicaciones de un mismo programa. Aunque este método permite estimar hasta qué punto una intervención incide sobre un resultado mensurable con variables cuantitativas (por ejemplo, la renta de sectores pobres beneficiarios de una acción, el aprendizaje de una categoría de niños y niñas en un examen estándar), una operación metodológica parecida sería muy compleja para observar la difusión de los intercambios impersonales o de las capacidades de la sociedad civil.

Al contrario, las evaluaciones de programas como el SCIF o el CSEF deberían basarse en los métodos pensados para averiguar la “teoría del cambio” (Jones, 2011) adoptada por un programa. En lugar de dar por descontado que todas las partes implicadas interpretan el diseño del programa de una misma manera, y por tanto lo concretan en los mismos pasos intermedios, es imprescindible elucidar qué expectativas específicas se forman sobre estos pasos intermedios y qué resultados esperan obtener. Este ejercicio de sociología interpretativa, si se basa en una información y unos análisis realizados con la calidad debida, nos proporciona dos aportaciones decisivas. Por un lado, nos informa de hasta qué punto todas las instancias que dicen aplicar una misma intervención realmente están haciendo lo mismo. Y por otro, en el caso de que estas instancias apunten en una misma dirección, nos indicaría qué mecanismos causales consiguen activar esta “teoría del cambio”, qué mecanismos la entorpecen, y si algunos otros operan previamente en su mismo sentido aunque los diseñadores de la intervención no los hubieran tenido en cuenta.

En suma, estamos ante un debate científico pero también ante un dilema pragmático. Nos preguntamos cómo ocurren los cambios sociales que contribuyen al desarrollo humano y qué se puede hacer para impulsar estos cambios.

Teoría del cambio
Jones

“...es imprescindible elucidar qué expectativas específicas se forman sobre los pasos intermedios [de los programas] y qué resultados esperan obtener”

La solución depende de la investigación académica y de la voluntad política, ciertamente, pero también de la manera como se encaren las imprescindibles evaluaciones de los programas ■

Bibliografía

- EVANS, P. (2004): “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”. En *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR EDUCATION (2012): Civil Society Education Fund. Disponible en línea: <http://www.globalpartnership.org/Civil-Society-Education-Fund> [último acceso oct. 2012].
- HAUSSMAN, R.; PRITCHETT, L.; RODRIK, D. (2005): “Growth Accelerations”. En *Journal of Economic Growth*, 10, 303–329.
- JONES, H. (2011): “A guide to monitoring and evaluating policy influence”. En *Overseas Development Institute Background Note*. February. Diponible en línea: <http://www.odi.org.uk/50years> [acceso Jul. 2012].
- KUHN, R. (2010): “Routes to Low Mortality in Poor Countries Revisited”. En *Population and Development Review*. 36(4): 655–692.
- NORTH, D.; WALLIS, J.J.; WEBB, S.B.; WEINGAST, B.R. (2007): “Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development”. En *The World Bank Policy Research Working Paper*. WPS4359: 1-48.
- NUSSBAUM, M. (2000): *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- SITEAL (2010): *Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPE- UNESCO. Disponible en línea: http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2010 [último acceso oct. 2012].
- WORLD BANK (2012): *Social Capital Implementation Framework*. Disponible en línea: <http://go.worldbank.org/VO79TJJSC0> [último acceso oct. 2012].