

La “construcción- interpretación” de problemas públicos desde el Estado. Análisis de caso

Plan estratégico para la modernización del servicio
nacional de registro civil de Bolivia

Año
2013

Autor
Ambort, Matilde Laura

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Ambort, M. L. (2013). *La “construcción- interpretación” de problemas públicos desde el Estado. Análisis de caso*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



**Título: La “construcción- interpretación” de problemas públicos desde el Estado-
Análisis de caso: Plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro civil de Bolivia.**

Mesa temática 6: “Espacios políticos y gestión pública. Ideología, gobierno y formas de participación”.

Autor: Ambort, Matilde Laura.

Becaria CONICET- CEA-UNC. mlambort@gmail.com

Palabras Clave: políticas públicas- planificación- narrativas.

Introducción.

En el marco de las jornadas de trabajo social, el presente análisis cobra relevancia en el debate sobre políticas sociales estatales, su problematización, la manera de construir “problemas sociales”, que atenderían en última instancia a problemas de la ciudadanía. El enfoque¹ busca enmarcarse en la propuesta de aportes interdisciplinarios que contribuyan a pensar la práctica de asistencia estatal, desde el momento de planificación de una política, analizando los actores que intervienen, y las maneras de construir problemáticas que se vuelven susceptibles de abordaje público- estatal. Tales lógicas simbólicas de construcción de un diagnóstico, de líneas de acción que están atravesadas por acciones y/u omisiones de determinados sectores sociales, resultan interesantes observar para pensar los análisis y evaluaciones, así como la práctica de trabajo social.

La “construcción- interpretación” de problemas públicos desde el Estado.

La temática abordada en el presente trabajo es la *construcción de problemas públicos desde el proceso de delimitación y planificación de políticas públicas*. La propuesta proviene de la observación y análisis preliminares sobre una metodología particular de planificación. Me refiero al procedimiento general propuesto por una corriente de la administración pública que es la metodología del “*marco lógico*” (MML). Esta metodología, se basa en la “*identificación*” de una *problemática social*, que es tomada como base de líneas de acción,

¹ Se exponen los resultados del análisis realizado para el trabajo final del seminario de Sociología Política, del Doctorado en Administración y Política Pública. IIFAP-UNC. A cargo del Dr. Mauricio Berger.

las cuales se presentan como “soluciones” a tal problema, expresadas en objetivos, tareas y recursos. Se trata de una construcción “tradicional” y característica del sector público-estatal, de problemáticas sociales susceptibles de ser abordadas desde el Estado².

Se toma como caso de análisis el programa “*Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro civil de Bolivia*”. El mismo comenzó a ser ejecutado en el año 2010, y es financiado por el Banco interamericano de desarrollo (BID). Dicho plan aparece en el marco de la iniciativa de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE), de la cual depende el Servicio Nacional de Registro Civil (SNRC)³. “En 2006 la CNE tomó la iniciativa de elaborar un Plan Estratégico y un Plan Quinquenal para el SNRC, cuyo fin era fortalecerla y dotarla de una *capacidad de acción más eficiente para satisfacer las expectativas de la ciudadanía* y de los actores políticos de la democracia en el país. El Plan tiene su origen en la detección de una desactualización de los servicios del registro Civil tanto internos como externos, señalados por los actores políticos y por la ciudadanía.”⁴ Los datos “según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a través del último Censo Nacional de Población, el 9.58% de los bolivianos y bolivianas son indocumentados. A su vez indica que estimaciones no oficiales disponibles sitúan el sub-registro de personas en alrededor un 10% y la indocumentación en aproximadamente un 15%. El citado estudio también recoge datos de estudios realizados por el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia (UNICEF), el Department for International Development (DFID) y el Plan Internacional en distintos períodos, en los que se asume que en las poblaciones indígenas que viven en zonas rurales y especialmente entre las mujeres, estas cifras pueden ser

2 Se trata de una metodología utilizada y difundida por organismos internacionales de crédito (OMC, BM, BID, OEA), los cuales operan como financistas de los programas, pero a su vez, elaboran la metodología de planificación, ejecución y evaluación de tales proyectos, imprimiendo una lógica particular de proceder para poder obtener los recursos.

³ “La DNRC depende del Órgano Electoral Plurinacional constituido en la Nueva Constitución Política del estado como otro Poder (al igual que el Ejecutivo, Legislativo y Judicial) lo cual le otorga un carácter independiente. El Organismo Electoral tiene por competencia conocer y resolver asuntos administrativo – electorales, técnico – electorales y contencioso electorales, alcanzando su jurisdicción a todo el territorio de la República, dividido política y administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias, 327 secciones de provincias y 1384 cantones. La DNRC es la entidad del estado encargado de registrar los actos y hechos jurídicos referentes al estado civil de las personas, agrupados en tres categorías registrales: nacimientos, matrimonios y defunciones, y desde 1992 depende de la Corte Nacional Electoral”- BID, Documento del banco interamericano de desarrollo, “Plan de operaciones: apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”. Pág. 7 Esta cita en la cual el BID explicita la función de la DNRC, muestra como la división política de Bolivia, aparece sin mencionar los conflictos actuales por autonomías regionales, tensiones con comunidades indígenas, etc.

⁴ BID, Documento del banco interamericano de desarrollo, “Plan de operaciones: apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”. Pág. 2. El resaltado es propio.

mayores (más del 50%).”⁵ La financiación del Plan en cuestión corresponde en más de un 80% al BID, destacando el aporte del Fondo Fiduciario Italiano, los cuales aparecen en concepto de “cooperación técnica” en la ejecución del Plan en cuestión.

Esta “cooperación técnica” se basa en la actividad de identificación y delimitación de líneas de acción a desarrollar para hacer frente a la problemática de la indocumentación (las cuáles son expresadas como “componentes”). Es interesante pensar esta construcción e interpretación, ya que es la base de lo que posteriormente se implementó como política concreta. El objetivo de tal “cooperación” es presentado como: “apoyar al Registro Civil del Estado Plurinacional de Bolivia, en la implementación de su proceso de modernización con base al Plan Estratégico diseñado por la DNRC y la Corte Nacional Electoral (CNE), de la cual depende.”⁶

Los componentes de acciones para lograr la “modernización” son analizados, atendiendo a *las narrativas* utilizadas en su formulación. Llama la atención que la metodología de trabajo, *no incluya en su formulación la perspectiva de los actores destinatarios*, - que son definidos y segmentados desde un criterio funcionario-técnico. Los afectados por la problemática construida por el Estado, son los habitantes de Bolivia que no han accedido a la documentación de identidad, y que por ende no se constituyen en ciudadanos de derecho. De esta manera, los “afectados” no participan con sus narrativas de la construcción del problema, que, cómo he enfatizado es la base para la planificación y diseño de acciones políticas. En la narrativa técnica característica de la planificación, la voz de los afectados puede llegar a aparecer proyectada en el momento de la evaluación de impacto o resultados. Pero siempre en un período post-implementación. Así, llama la atención, tanto, el hecho de que no se incluyan las narrativas de los destinatarios, como la *no inclusión de instituciones que trabajen desde la promoción*, ni de movimientos sociales u organizaciones comunitarias que demanden la regularización de su status de ciudadanos mediante la documentación de la identidad. Estos actores no estarían involucrados en el debate de la formulación del plan presentado.

En el caso particular analizado, estamos frente a un Estado, que engloba diversos conflictos de clase, raciales, identitarios, que complejizan la trama social de manera particular, específicamente la trama cultural de la población indocumentada, la cuál es presentada

⁵ *Ibidem* Pág. 2.

⁶ *Ibidem* Pág. 1.

como la beneficiaria última de tal política. Así, las narrativas de los destinatarios han sido rastreadas en otros discursos públicos en los cuáles sí son planteadas. Se trata de *organizaciones civiles autóctonas* que trabajan con poblaciones *originarias* diferenciadas: una con campesinos indígenas, y otra con población urbano-marginal de Santa Cruz. Se toman como referencia documentos elaborados estas organizaciones: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal”- (fundación Tierra Regional Valles, Septiembre 2009); “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social”- (Casa de la mujer, Santa Cruz — Bolivia, Diciembre de 2007). Tales documentos se referencian como casos prototípicos de narrativas autóctonas sobre la problemática de la indocumentación, analizando cómo se construye y expresa este problema desde tales organizaciones que son locales, en contraposición con un organismo externo como el BID.

El contexto social, cultural y político (si es que se pueden compartimentar tales categorías analíticas), configuran los problemas públicos de manera particular. En el caso de Bolivia, nos encontramos con un proceso político- social en el cuál las tensiones de comunidades indígenas, sectores dominantes tradicionales, movimientos sociales toman fuerza, y voces que por años fueron relegadas de la institucionalidad estatal, actualmente son reconocidos y se constituyen como actores en pugna dentro de la configuración de la trama política. En este proceso- por demás complejo y debatido en su comprensión- emerge como líder político de origen nativo, Evo Morales:

“es el primer indígena que, apoyado en los movimientos sociales, llega a la presidencia por medio de elecciones. Su propuesta de un gobierno de inclusión y la convocatoria de una Asamblea Constituyente para la refundación de Bolivia con la participación de los pueblos indígenas -que fueron excluidos desde la fundación de la República criolla, hace 180 años- será puesta a prueba en el contexto de un pueblo movilizado y confrontado a la alianza que formaron los sectores latifundistas con las compañías petroleras(...) es el surgimiento vigoroso de un actor social, el campesinado indígena que desplaza a la clase obrera de su posición hegemónica y plantea un nuevo proyecto estratégico de cambio del país, en el contexto del levantamiento indígena en varios otros países del continente.”⁷

⁷ Regalsky, Pablo: “América Latina: Bolivia Indígena y Campesina. Una Larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales.” CENDA, Cochabamba, Bolivia. 2003. Pág. 1.

En este contexto general se configura el problema público de la indocumentación. Interesa pensar, entonces, las maneras de narrar tal problemática por diversos actores, en las cuales esta complejidad de lo socio-político se expresa de diferentes maneras. Así, se plantean interrogantes analíticos en torno a las narrativas utilizadas para definir una política pública desde MML del plan presentado. Qué narrativas quedan excluidas en este proceso diagnóstico- definición de un problema que debe abordar el Estado, el de brindar el status legal de ciudadanía civil a sus habitantes, lo cual a su vez se presenta como la base para el ejercicio de los demás derechos ciudadanos. Así, para *analizar el proceso de delimitación de tal problema público y la consiguiente planificación de políticas públicas* se parte los aportes de Paul Ricoeur (2008, 2010), utilizando las herramientas analíticas del paradigma del texto para analizar los objetos de las ciencias sociales. Otro de los conceptos fundamentales utilizados para el análisis de la concepción del sujeto destinatario del plan, es la tematización de la “identidad narrativa”, vinculada a la problematización de la noción de “sujeto de derecho”. En la descripción de las narrativas presentes en los diferentes discursos, son interesantes los conceptos trabajados por Gorlier (2007), en relación a las diferentes narrativas presentes en los discursos del BID y en el de las organizaciones locales sobre el problema público a tratar.

De esta manera, el presente análisis busca indagar sobre *qué narrativas son incluidas/excluidas desde la metodología de planificación de una política pública particular: “Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”*, buscando identificar las fuentes causales delimitadas sobre el problema identificado y la noción de identidad que subyace en tal construcción. Al tratarse de la documentación legal, la cuál sería habilitante para ejercicio de derechos ciudadanos, vinculados a la garantía estatal, se busca analizar cuál es la noción de identidad que se pone en juego en esta construcción, teniendo en cuenta las discusiones y tensiones que se desarrollan en Bolivia en relación a las autonomías de las diferentes comunidades, las diferentes etnias, culturas, etc.

El marco lógico.

Antes de avanzar en el análisis, se consignarán cuestiones básicas que atañen a la planificación de un proyecto social desde la MML. Tales cuestiones son pertinentes en lo

que atañe a la “manera de formular una problemática” y brindar líneas de acción para resolver lo planteado. Cómo ya se introdujo, la MML, se basa en la identificación de un problema, sobre el cuál se elabora una red causal explicativa en dónde se identifican los factores estructurales, coyunturales que lo causan, su interrelación, y a su vez los efectos que tal problema genera. “Cuando el equipo logra alcanzar consenso respecto al árbol de problema, habrá avanzado muchísimo en la preparación del proyecto. En efecto, los frutos de este arbolito son múltiples y alimentan todo el resto del proceso de formulación y evaluación del proyecto.”⁸ A partir de esta *red explicativa*, la MML, plantea la identificación de *factores* llamados *críticos*, teniendo como criterio de selección la gobernabilidad (capacidad real de incidencia), la legitimidad (nivel de aceptación o negación que pueda plantearse) y la motricidad de éstos (capacidad de un factor de incidir en otros que se desprenden de él). Una vez identificados los factores problemáticos a trabajar, se plantea la programación, que se sintetiza en la traducción de tal marco explicativo viable en un marco “marco intencional”, donde se expresan los objetivos del programa, las actividades que se desprenden de estos, los indicadores (resultados específicos a alcanzar), los instrumentos de seguimiento y evaluación, los riesgos y supuestos críticos (factores denominados “externos” que influyen en la sostenibilidad del proyecto).

Así, se busca analizar tal proceso, que es presentado de manera didáctica-técnica y en un registro “objetivo”, cómo si los procesos de selección de factores críticos y las relaciones causales que se presentan como explicativas no fueran objeto de debate político-público. El BID, describe a esta metodología de la siguiente manera: “El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de la planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas de preparación del proyecto: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión ejecución y evaluación ex-post. Debe elaborarse con la participación inicial del Equipo de País, y luego evolucionar con la participación activa del

⁸ ILPES: “Metodología del Marco Lógico”, Boletín de Estudio, N° 15. Octubre, Santiago de Chile, 2004. Pág. 39.

prestatario, de sus consultores, del Equipo de Proyecto, de la Representación y del ejecutor.”⁹

Observamos entonces como, desde la construcción del problema realizada por el BID, no aparecen las voces de los sujetos que actualmente no han accedido al documento nacional de identidad, su visión del problema- si es reconocido como tal- las particularidades de las dificultades que ellos identifican para acceder a tal documentación, ni las voces de organizaciones locales que tienen contacto directo con esta población.

Discurso de identificación de un problema público selección factores causales y soluciones.

El marco lógico del plan de modernización del registro civil de Bolivia, es analizado como *discurso social*. De allí que sea factible utilizar las categorías de la metodología de interpretación de textos planteado por Ricoeur¹⁰, en dos sentidos. En primera medida porque el objeto a analizar es un texto, en el sentido literal, y conjuntamente se trata de un texto que interpreta e interpela un problema público desde la palabra autorizada del Estado, con la “tutela” del BID. Así, los *elementos de la lingüística de la oración* son fructíferos para analizar el discurso de estos enunciadores.

La *realización temporal* del discurso, por la cual un texto se desprende de su autor, y desarrolla consecuencias que van más allá del acto de enunciación específico, aparece como un rasgo que resulta casi evidente, en lo que respecta a la planificación de una política pública. Pero es necesario añadir que no se trata sólo que tenga efectos prácticos posteriores a la planificación, sino que se trata de la “inscripción” de ese discurso, de la forma de interpretar un problema, tanto en los agentes ejecutores del plan, sino también de los destinatarios del plan. A su vez, tal discurso, remite a *quién lo pronuncia*: en este caso es el BID, el que habla en nombre del Estado Plurinacional de Bolivia, pero lo hace en un registro impersonal- pero normativo que marca claramente cuáles son las acciones a seguir. El BID en su rol de “cooperador técnico”, se apropia, interpreta, y “da forma” a la demanda del Estado Plurinacional de Bolivia, en relación a la necesidad de eficientizar el sistema de

9 BID, Banco Interamericano de Desarrollo- Oficina de Evaluación (EVO): “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.”. Marzo, 1997. Pág. 62.

10 Ricoeur, Paul: “El modelo del texto: la acción significativa considerada como un texto. Sección I: El paradigma del texto” en Ricoeur, Paul: Del texto a la acción. 2010.

registro civil para lograr reducir los márgenes de indocumentación. Las voces que justifican el programa, son agentes externos que “cooperan” técnicamente con la iniciativa del Estado nacional. A su vez aportan estudios sobre el estado de situación de la indocumentación, en los cuáles se consigna qué en las zonas rurales hay mayores porcentajes, y las diferencias encontradas en relación al género (mayor porcentaje de mujeres. Entonces, se enfatiza en que hay voces que identifican el problema, los altos funcionarios del SNRC, el INE, y organismos multinacionales externos (Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia (UNICEF), el Department for International Development (DFID), pero se excluyen voces internas, de ong’s, organizaciones autóctonas, que trabajan en relación directa con la población indocumentada, y conocen las particularidades locales que impiden la reducción de los porcentajes de indocumentación. Así los enunciadores autorizados son externos a estas realidades: “Este programa es la respuesta del BID a la solicitud del GoB de apoyar el Plan Estratégico para la Modernización del SNRC en Bolivia. El proyecto beneficiará tanto al RC como a los ciudadanos bolivianos. El Banco ha recibido contribuciones importantes del Fondo Fiduciario Italiano de CT, *aprovechando el expertise italiano en temas registrales, y contribuyendo a mejorar el diálogo y conocimientos en un área que está en constante desarrollo*”.¹¹ Se observa la valoración de la experiencia técnica foránea, desarrollada en contextos ajenos al contexto de aplicación de esta política.

El contenido del discurso, *sobre qué habla*, trata de la identificación de un problema, simbolizando lo que considera relevante del mismo; y finalmente el *interlocutor* que plantea. Tomando estos cuatro rasgos del discurso, observamos la manera en que se presenta específicamente el “*fin*” del programa: “Contribuir al logro de la cobertura universal del registro de nacimientos en Bolivia *a través* de la transformación del Servicio Nacional de Registro Civil (SNRC) en una *institución eficiente y transparente*, que provea servicios de alta calidad a sus *clientes internos y externos*”¹². En esta definición, se da una actividad de selección del problema identificado y de las *causas* que se le atribuyen y se delimitan también las *consecuencias* de la indocumentación, como la "barrera para el ejercicio de los derechos políticos y retroalimenta el círculo de reproducción de la

¹¹ BID, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, “Plan de operaciones: apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”. Pág. 4. El resaltado es propio.

¹² *Ibidem* Pág. 4.

pobreza". Ahora bien a la hora de delimitar los factores causales de la falta de documentación oficial (cédulas de identificación, partidas de nacimiento, y su respectiva inscripción en los registros civiles, electorales, etc.) llama la atención que los diagnósticos realizados para identificar tales factores, no se incluyan las narrativas de los sujetos indocumentados, y/u organizaciones autóctonas que trabajen dicha problemática desde las particularidades locales. La indocumentación, se asocia causalmente a la ineficiencia en el servicio del SNRC, y se nomina a la población como "clientes" de tal servicio.

Posteriormente se define el propósito y los componentes de acciones a realizar: el propósito del programa es "Apoyar al Servicio Nacional del Registro Civil de Bolivia en la implementación de su Plan Estratégico para la *modernización y mejora de la calidad de su gestión*". Así, el foco de la acción es la gestión, modernización y calidad del SNRC- definiendo- en los componentes del programa- las dimensiones de lo que se entiende comprenden la "calidad, modernización, eficiencia y transparencia": "Modelo de gestión del SNRC", "Modelo Económico del SNRC", "Capacitación para el fortalecimiento de la cultura registral", "Integración de bases de datos, infraestructura de comunicación y tecnología". Cada uno de estos componentes proviene de lo que he llamado la "selección" del problema y sus causas, ya que cada uno busca responder a lo identificado como factor causal. Este proceso de selección, conceptualización y presentación del problema con sus respectivas soluciones, lejos está de ser un proceso neutro y objetivo. Sino que conlleva un proceso en el que están presente *formas subjetivo-políticas de valorar los factores como relevantes*: los problemas identificados se plantean a nivel organizacional, económico (en el sentido de organización económica de los registros civiles), cultural (en el sentido de capacitar a los funcionarios- técnicos, en cuanto al perfil de recurso humano necesario para la modernización de la gestión); lo tecnológico- comunicacional (como el mejoramiento del sistema de información de los registros civiles).

Así vemos, que la operación subjetiva de interpretación aparece difuminada, sin marcas del enunciador. Desde la perspectiva de análisis propuesta se observa como esta operación reconoce estas dimensiones como las relevantes para hacer frente al objetivo general a lograr: "la cobertura universal". Cuando se presentan los riesgos de sustentabilidad del proyecto, éstos son vinculados a la articulación de la gestión-administración, y no a los conflictos entre comunidades- Estado, a la falta de capitales de los pobladores de zonas

alejadas para lograr acceder al registro civil, la falta de infraestructura-como la energía- de lugares alejados de las capitales. Lo cual desde otras narrativas es presentado como conflictivo y problemático para lograr una mayor cobertura de documentación. En este sentido, la Casa de la Mujer, plantea recomendaciones para la ejecución de políticas de reducción de la indocumentación prescribiendo que las “Políticas de documentación *deben problematizar las condiciones de pobreza de mujeres en diversos contextos*. Y el registro civil, debe ser un instrumento al servicio de reducir las *desigualdades, y dificultades de acceso, como la información*: -Cualquier política de documentación tiene que tomar en cuenta la condición de pobreza de las mujeres que viven en contextos urbanos y peri-urbanos: recursos económicos, *tiempo, distancia, información*.¹³ Se observa cómo desde este registro se enfatiza más en las dificultades de la población indocumentada, que en la administración del registro civil. Las dificultades de movilidad, de recursos, y de acceso a la información de esta población aparecen como principal limitante a la documentación. Así también lo narra otra organización:

“Los factores son múltiples e incluso estructurales que no sólo afectan a la población rural de Chuquisaca o Potosí sino a toda la *población rural boliviana*, especialmente a los indígenas. La *falta de una Oficialía de Registro Civil cercana y accesible para la población de comunidades aisladas* es uno de los factores principales, especialmente para los municipios como Ravelo que tiene una sola Oficialía para atender a 124 comunidades. Otra razón de fondo es el *grado de alfabetización en las comunidades indígenas y campesinas* ya que muchas personas al no saber leer y escribir, no pueden velar por el registro correcto de sus datos personales en el momento de la inscripción o solicitud de documentos de identificación. Son comunes los errores de supresión o adición de letras en los nombres y apellidos o la sustitución de letras similares en la pronunciación como la “i” por la “e”, la “c” en vez de “s” ó la “v” por la “b”.¹⁴

Vemos, nuevamente como las condiciones locales de vida son las que limitan la correcta documentación, las poblaciones analfabetas, el límite que esto implica para el control de sus datos identitarios (sus nombres correctos) y para el acceso a la información. Este punto

¹³ Casa de la mujer: “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social”- Santa Cruz — Bolivia, Diciembre de 2007. Pág. 8. El resaltado es propio.

¹⁴ Fundación Tierra: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal”. Encuentro. Bolivia, Septiembre 2009. Pág. 85-86. El resaltado es propio.

también habla de la supresión que hace de estas complejidades en BID en su formulación. Si bien en la narrativa de la Fundación Tierra que trabaja con las comunidades aborígenes de Chuquisaca y Potosí, se reconoce que es necesario mejorar la prestación del servicio del registro civil, esta cuestión es significada de manera diferente: se trata de hacer “accesible” a éstas comunidades que bajo una jurisdicción oficial están situadas lejos de los centros oficiales. También en esta línea de reclamo hacia la gestión de los registros civiles aparecen demandas en torno a la mala atención e ineptitud de los empleados estatales: “Los errores al momento de la inscripción de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas –que invalidan al documento personal- en muchos de los casos son atribuibles a los Oficiales de Registro Civil. Los funcionarios aún en un gran porcentaje, *no tienen capacidades ni condiciones materiales suficientes para realizar este trabajo con eficiencia*, por tanto, los errores se dan día a día, incrementando la indocumentación”.

De esta manera vemos que en la configuración de la indocumentación como problema público, las causas que presenta el BID, se enfocan principalmente en el modelo de gestión interno de los registros civiles, en su “cultura organizativa”, mientras que las organizaciones locales, complejizan la problemática mostrando los problemas de acceso, la baja alfabetización de la población, la tensión entre comunidades aborígenes alejadas de los centros municipales oficiales. Así, los interlocutores de la planificación son los ejecutores del plan, pero no se plantean problemáticas ligadas a la experiencia concreta del registro ni los problemas que pueden identificar los destinatarios para acceder a tal registro, que como ya se mencionó son tematizados como clientes a los cuales habría que ofrecer un servicio de mejor calidad:

“Como consecuencia, se planteó la necesidad de centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad del servicio hacia los clientes internos y externos, haciendo particular énfasis en la atención a los ciudadanos y ciudadanas, usuarios de dichos servicios. *Para esto es imprescindible realizar un cambio estructural profundo en el SNRC, para mejorar la cultura organizativa actual y prestar una atención eficaz, eficiente, de calidad y con criterio de equidad, posibilitando el acceso al registro civil de todos los bolivianos y bolivianas.*”¹⁵

¹⁵ BID, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, “Plan de operaciones: apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”. Pág. 4. El resaltado es propio. Pág.3.

Es notoria la forma de presentar a los destinatarios de la política, ya que son presentados como potenciales “ciudadanos”, significando tal vocablo como una clientela de servicios estatales, los cuales deben mejorarse.

Narrativas Consideradas.

La estructuración del discurso descripto, utiliza un *relato marcadamente técnico y mercantil* que deja fuera la narrativa cotidiana de los destinatarios de la cobertura de registro civil, y la de los funcionarios estatales que tienen contacto directo con éstos. Se observa así un proceso narrativo de selección- actividad subjetiva clasificatoria del lenguaje- “La proliferación de clasificaciones crea las condiciones para la irrupción de lo inclasificable. Cuando se despliegan relatos que separan la luz de las tinieblas, el cielo de la tierra, la civilización de la barbarie, el hombre de la mujer, la psique del soma (...) La quiebra del relato abre una brecha que deja en suspenso las clasificaciones disponibles y evidencia su carácter relativamente arbitrario y transitorio.”¹⁶

Partiendo de la concepción de narrativas como fenómeno omnipresente en la sociedad y de géneros narrativos en circulación (Gorlier, 2007), se destaca en la estructuración del discurso una *marcada narrativa técnica*: “Las *narrativas técnicas* (...) abordan las narrativas cotidianas como materia prima a partir de las cuáles desplegar sus propios relatos. (...) Se constituyen a través de prácticas significantes ‘normales’, entendidas como procedimientos relativamente metódicos y sistemáticos a través de los cuales se recolectan ‘datos’, se hallan ‘evidencias’ y se reconstruyen ‘hechos’, para producir una narrativa científica”.¹⁷ Estas características aparecen en cada uno de los componentes del marco lógico en cuestión, los datos, evidencias y hechos son recolectados metódicamente. Se habla de los “medios de verificación de los componentes”, utilizando un léxico técnico especializado: “pliegos”, “actas constitutivas”, “informes”, “estadísticas del Registro Civil”, “Línea de base”, “informes de avances y terminación”, “evaluaciones técnicas”, “FODA”, “ejecución presupuestaria”, “documentos con manuales y reglamentos”. La narrativa de las evaluaciones, y acciones de verificación, presentan un perfil marcadamente cuantitativo, en el que no se incluyen análisis de experiencias, entrevistas a destinatarios,

¹⁶Gorlier, Juan C.: “El giro narrativo”. Artículo disponible en: www.faculty.umb.edu/carlos_gorlier/pdf/capitulo_1.pdf. (2007). Pág. 1.

¹⁷ Ibídem, Pág. 2.

observaciones participantes, registrando el funcionamiento del servicio “puertas adentro” de la administración y no su relación con los ciudadanos.

Diferente es la construcción que hacen las organizaciones autóctonas sobre tal problemática. En ambos casos la *narrativa* principal que se toma en cuenta es la *cotidiana*, la cual relata sobre las condiciones de vida de la población indocumentada, desde el contacto directo con ellos. En el caso de la fundación Tierra, se expone una encuesta directa a los habitantes indocumentados de dos comunidades indígenas campesinas, de las cuáles se extraen conclusiones sobre los factores causales detectados sobre el problema de la indocumentación, y desde esta información, se proceden a hacer recomendaciones para la formulación de políticas:

“Las acciones implementadas por el Estado para terminar con la indocumentación en los municipios han sido ejecutadas de manera vertical, *sin considerar las dinámicas sociales y culturales que rigen la vida en el área rural*, por lo tanto casi siempre fracasaron, como fue el caso del Registro Único Nacional (RUN) (...) Los *altos costos* en la tramitación de documentos personales, lo burocrático que pueden ser algunos procesos y los *maltratos* que sufren en las oficinas de algunas instituciones públicas por su condición de indígena o por no hablar el idioma español, hacen que muchos pobladores del área rural *desistan de tener documentos personales en orden.*”¹⁸

El estudio en cuestión contrasta claramente con el enfoque del plan de modernización de BID, porque aquí, partiendo las voces de los habitantes, se detectan cuáles son las problemáticas concretas y cotidianas ligadas a las particularidades éstos, y de lo que ellos mismos consideran problemático. Se puede plantear que la particularidad de este problema público, recae en la falta de acceso a la información, capital económico y cultural preciso para lograr acceder al registro, lo cual se convierte a su vez en un impedimento para la organización de esta población en demandantes directos de la documentación. Así, si bien el Estado, brinda la oportunidad de acceso al documento de identidad, no tiene en cuenta tales capitales prioritarios para tal acceso.

De esta manera, se encuentran este tipo de organizaciones sociales, ong’s que plantean el problema, lo estudian, presentan resultados de lo que los habitantes indocumentados

¹⁸ Fundación Tierra: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal”. Encuentro. Bolivia, Septiembre 2009. Pág. 88.

plantean como problema público, y en base a estas narrativas se hacen recomendaciones prácticas para futuras políticas para reducir la indocumentación: “Es recomendable revisar los requisitos para realizar los trámites de documentos personales y *hacerlos acordes con la realidad de las comunidades rurales*. Por ejemplo, que una fotocopia simple del certificado de bautizo sirva para verificar la existencia del respectivo registro y sin necesidad de certificado de nacimiento original se proceda a la obtención de la cédula de identidad”.¹⁹ Así sobre la particularidad de las poblaciones indígenas se destacan los obstáculos que estas presentan para lograr un acceso efectivo a la documentación: “Es oportuno realizar un estudio sobre la distribución geográfica y creación de Oficinas de Registro Civil computarizadas, especialmente tomando en cuenta las nuevas oportunidades y posibilidades como los recientes suministros de energía eléctrica en nuevas localidades y distritos municipales. Muchas Oficinas de Registro Civil trabajan sólo en las capitales de municipio precisamente debido a la disponibilidad de energía eléctrica, como es el caso de El Villar y Tarvita.”²⁰, sumado a la cuestión de la distribución geográfica de los registros civiles, aparece fuertemente la cuestión del acceso a la información como factor clave de limitación: “Los Oficiales de Registro Civil en los municipios de su jurisdicción, deberían desarrollar e implementar mecanismos permanentes de información y orientación para todos los habitantes de las comunidades sobre las distintas políticas y disposiciones legales para la inscripción y corrección de documentos personales.”²¹

El otro caso autóctono tomado como prototípico de las diversas narrativas en torno a la indocumentación, el de la “Casa de la Mujer”, se trata de un análisis también que plantea cuestiones en relación al género, la pobreza, la indocumentación, y las relaciones que se dan entre estas dimensiones:

“Partimos de la afirmación que cualquier política pública encaminada a erradicar la indocumentación de las personas, *debe insoslayablemente* tomar en cuenta la condición de pobreza de la población. (...) “En ese sentido, este sucinto documento parte de la *hipótesis* que la prevalencia de situaciones de indocumentación femenina en contextos urbanos, deviene

¹⁹ Fundación Tierra: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal”. Encuentro. Bolivia, Septiembre 2009. Pág. 90.

²⁰ *Ibidem* Pág. Pág. 89.

²¹ *Ibidem* Pág. Pág. 89.

en procesos de mayor exclusión social e incremento de su condición de pobreza, en consecuencia, escasas posibilidades de ejercicio de su ciudadanía.”²²

Se observa que la narrativa principal de este documento se podría denominar analítico-teórica, pero a diferencia de la narrativa fuertemente técnica e impersonal del BID, se encuentran fuertes marcas del enunciador y de su axiología, y nuevamente, al igual que la fundación Tierra la narrativa cotidiana de la población indocumentada aparece referenciada constantemente. Así se visibilizan las voces que el BID desde su narrativa externa no pone en juego, las necesidades concretas y cotidianas de estas poblaciones:

“-Falta de dinero, por eso pues no saqué (Victoria Aguilar); Porque somos de escasos recursos, nos piden un montón de requisitos y nosotros no tenemos (Inés Sánchez); -Por falta de plata no pude, no pude ir, no todavía (Judith Miranda); -El problema es que no tengo plata, muchas veces por eso es que no podía recoger las otras cosas (Yolanda ...); - No tenemos recursos para sacar certificados, no sabemos, la mayor parte de las personas no hemos estudiado, como se dice, así que no tengo esa posibilidad, mi familia es pobre (José Montaña); Porque falta dinero, pues no pude sacarme mi certificado (José Antonio Cortéz); -Ah, porque no puedo ir, porque no tengo dinero para ir a sacar mi partida (Lucía Montero).”²³

Encontramos entonces las voces de indocumentados, que hablan de sus propias problemáticas, y no referencian la ineficacia de la administración de los registros civiles, sino de sus problemas relacionados a la falta de recursos para llegar a los lugares, a la falta de educación, a los requisitos que se les piden y no tienen dinero: el "no puedo" está más presente que una preocupación sobre la ineficiencia en la administración pública que plantea el BID en su narrativa técnica.

Al mismo tiempo, tal narrativa técnica se inscribe en una *narrativa maestra* que opera como paradigma argumentativo general que subyace al relato particular del plan de modernización del registro civil en Bolivia. La modernización del Estado, la eficientización del mismo, aparecen como elementos clave del relato neoliberal dominante en los años 80' y 90' regionalmente, destacando que tal política se enmarca en un gobierno que aparece

²² Casa de la mujer: “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social”- Santa Cruz — Bolivia, Diciembre de 2007. Pág. 2.

²³ *Ibidem* Pág. Pág. 6-7.

marcando fuertes rupturas discursivas y prácticas con las medidas y narrativa neoliberal precedente.

“Parecería que las narrativas maestras operan como ‘paradigmas’ y que, sin ellas, las narrativas técnicas no tienen sentido, es decir carecerían de coherencia y dirección. (...) El esfuerzo de auto-fundamentación que distingue a las narrativas maestras está inextricablemente ligado al intento de describir hechos, demostrar verdades y formular leyes, libres de las marcas provenientes de las narrativas cotidianas y de la influencia de los ‘contextos de descubrimiento’. Tal ‘depuración’ permite presentar las leyes, las verdades, y los hechos como si fueran ‘objetivos’”²⁴.

En este sentido la narrativa maestra que subyace es tecnocrática, dando una visión de lo social como objeto de aprensión, intervención y administración que es unívoco, su comprensión no aparece como objeto de disputa política, ni su definición como entidad conflictiva. En lo social (con las particularidades de clase, género, cultura que caracterizan a la población indocumentada) no aparece lo “problemático” para lograr el registro civil de las personas, sino en la administración pública, a la cuál es preciso modernizar. De esta manera aparece una paradoja en un doble nivel. Del plan en sí mismo, ya que si bien el fin del proyecto es aportar a la universalización del registro civil, lo cual implica acceder formalmente al status de ciudadano civil, que a su vez habilita la posibilidad de luchar por derechos y compromete al Estado a satisfacerlos, por otra parte la voz de la población que no accede todavía a este registro no es valorizada, ni tomada en cuenta para elaborar un plan de ampliación de la cobertura. Y a un nivel de mayor generalidad, la narrativa maestra que da la impronta al programa, “choca” con el planteo crítico hacia el neoliberalismo que plantea la conducción política actual:

“En el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, el Presidente Morales delineó los temas centrales que según el mandatario buscan la reforma del Estado o como él mismo lo llamó "la refundación del Estado Boliviano"²⁵. Los puntos centrales del gobierno actual son: 1) La reforma de la estructura del Estado. 2) la recuperación del control estatal de los recursos naturales. 3) la refundación de Bolivia a través de la Asamblea Constituyente y reconducción

²⁴ Ibídem, Pág. 3.

²⁵ Palabras del Presidente de la República, Evo Morales Ayma. Transmisión de Mando Presidencial. 22 de enero del 2006. <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/22.01.06Transmision.html>

del referéndum autonómico; 4) la modificación de la política de tierras y 5) la emisión de políticas sociales para los sectores más deprimidos del país. Dichas medidas estarían dirigidas, según Evo Morales, al desmantelamiento del modelo neoliberal.”²⁶

La interpretación del problema público.

Como se explicitara anteriormente, la MML expresa la identificación de un problema público, y a su vez la solución a éste planteada como “fin”, “propósito” y “objetivos”. Ahora bien, la definición del problema del “sub-registro de nacimientos”, conlleva una *discusión ideológica, en relación a las causas* que pueden operar en tal problemática. En el caso analizado, se da por supuesta una interpretación unívoca, una interpretación de retórica “administrativa” formulada por discursos expertos, configurando un “servicio predefinido”, que no incluye la voz de los destinatarios, sus demandas, los conflictos en la interpretación. Al respecto se toma la definición de Fraser (1991) sobre las “políticas de interpretación de necesidades”: “Las teorías básicas sobre necesidades, que no intentan explorar esas redes, no pueden arrojar mucha luz sobre las políticas de necesidades. Dichas teorías asumen que dichas políticas solamente se preguntan si varias necesidades predefinidas serán o no atendidas. Como resultado, desvían la atención de un número importante de cuestiones políticas”²⁷ Así, la pluralidad, las tensiones y los conflictos del “Estado plurinacional de Bolivia”, quedan excluidos de la interpretación de la significación de ser ciudadano de derecho de este Estado. Diversa es la construcción sobre la temática que realiza una de las organizaciones locales que trabaja con problemáticas vinculadas al género, la “Casa de la Mujer”:

“Los pueblos indígenas, mujeres y hombres demandan las Autonomías Indígenas, Estado Plurinacional, Derechos Colectivos y Recursos Naturales y la Representación Directa en los órganos de poder. Este periodo constituyente en Bolivia, es un periodo apasionante, los movimientos sociales han cobrado mucha fuerza y han logrado (muy a pesar de los intereses tradicionales y conservadores que se resisten a los cambios) que sus demandas y propuestas sean tomadas en cuenta. Nunca antes en Bolivia se habló tanto de interculturalidad, la presencia de los nuevos actores (campesinos, indígenas, mujeres y algunos jóvenes) en los

²⁶ Deheza, Grace Ivana: “Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder”, Revista de Ciencias Políticas, Santiago, Chile, V. 27. 2007. Pág.

²⁷ Fraser, Nancy: “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío”. En Debate Feminista. Marzo 1991. Pág. 7-

escenarios públicos evidenció la existencia de pueblos casi invisibles para los poderes estatales, grupos humanos que permanecieron excluidos durante mucho tiempo, sin poder ejercitar sus derechos individuales y colectivos. En el ámbito de la Asamblea Constituyente, la práctica de los diálogos entre los distintos actores de los movimientos sociales, los ha llevado a un multiculturalismo que no solo exige reconocimiento, sino también respeto e integración en los distintos procesos que se realizan en el país y que dicen estar orientados al desarrollo.”²⁸

Se observa que la temática de los derechos y de la identidad, es presentada de manera mucho más compleja y politizada que en la narrativa del BID. En esta narrativa se da cuenta de un nuevo escenario público dónde se comienzan a escuchar e integrar actores antes relegados históricamente del espacio institucional del Estado, aparecen demandas complejas, que incluyen la diversidad cultural de comunidades campesinas, indígenas, que además de demandar al Estado por su reconocimiento, demandan su autonomía: un Estado plurinacional en el cual se reconozca la garantía de derechos a todas las comunidades independientes. Esta nueva configuración de actores, aparece con la asunción de Evo Morales, y se expresa en la activación de las asambleas constituyentes, en dónde estos actores son llamados a participar.

Es interesante ligar este hecho a la noción utilizada por Fraser, de los “medios socioculturales de interpretación y comunicación (MIC), aludiendo al conjunto cultural e ideológico de recursos discursivos de los que dispone una sociedad. Dentro de los MIC, están los “paradigmas de argumentación- junto con los lenguajes oficialmente reconocidos; y los términos disponibles-. Tales paradigmas son los aceptados legítimamente para juzgar las demandas en conflicto, que en el caso del MML del programa analizado, aparece fundamentado en un conocimiento técnico-profesional, que excluye los argumentos de los destinatarios. “Claro está que las sociedades capitalistas tardías no son simplemente pluralistas. Son sociedades estratificadas, diferenciadas en grupos con status desiguales, con diferente poder y acceso a los recursos y están atravesadas por ejes penetrantes de desigualdad de clase, género, raza, etnicidad y edad. En estas sociedades, los MIC también están estratificados, organizados de maneras congruentes con las pautas sociales de

²⁸ Casa de la mujer: “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social”- Santa Cruz — Bolivia. Diciembre de 2007. Pág. 3.

dominación y subordinación”.²⁹ De esta manera, la estratificación y el diferente acceso a los recursos, delimita elementos hegemónicos y otros que son descartados. La institucionalidad, el discurso técnico, no sólo descarta la narrativa de los afectados, sino que se prioriza la interpretación de la situación social que realiza un organismo externo al Estado: el BID. En este sentido, la interpretación foránea se convierte en hegemónica, y termina por aplicarse al programa en Bolivia, desde sus propias interpretaciones del problema del sub-registro, dejando un papel subordinado a los agentes estatales nacionales en esta definición (sujetos a la aceptación de los términos del plan, controlados posteriormente por las evaluaciones, para poder obtener el financiamiento). “Lo social, tal como lo concibo, es un lugar de cambio para el encuentro de los competidores heterogéneos asociados con una gama de diferentes públicos. Estos competidores van desde quienes proponen una politización, hasta quienes defienden la vuelta a la despolitización; desde movimientos sociales organizados libremente, hasta elementos públicos especializados y expertos en el estado social. Más su poder relativo varía grandemente.”³⁰ Fraser hace referencia en esta cita a la *lucha de reconocimiento de necesidades*, que conlleva al reconocimiento del *estatuto político* de las mismas, a su interpretación, y finalmente a la satisfacción de éstas. En el caso analizado, la necesidad de documentación se encuentra canalizada institucionalmente, y no son nombrados organizaciones y/o movimientos sociales que hayan pugnado por la universalización del registro por el Estado. Una entidad transnacional es la que ejerce el monopolio de la interpretación de la necesidad “Estas entidades están involucradas en la regulación y/o el financiamiento, y/o la satisfacción de las necesidades sociales, y por lo tanto, están en el negocio de interpretar, así como de satisfacer las necesidades en cuestión”.³¹

Tales interpretaciones se expresan en un discurso que podría llamarse “administrativo-terapéutico” que asocia la falta de documentación a un problema técnico administrativo, que *despolitiza* la cuestión social “...la retórica de los discursos de los expertos tiende a ser administrativa. Consiste en una serie de operaciones de reescritura que traduce las necesidades politizadas en necesidades administrativas. Por lo general, la necesidad politizada se redefine como el correlato de un satisfactor burocráticamente administrable,

29 *Ibíd.* Pág.10.

30 *Ibíd.* Pág.18.

31 *Ibíd.* Pág.18.

de un ‘servicio social’.”³² Se abstraen las especificidades de clase, raza, género y cualquier demanda opositora que pueda haber estado en pugna en la implementación del plan. Así, se invisibilizan las condiciones de precariedad y pobreza de la población indocumentada, las inequidades entre lo rural y lo urbano, y las relaciones de desigualdad de género entre estas mismas poblaciones:

“Por experiencia propia en el trabajo de campo, se ha conocido casos que muchas mujeres tienen dificultades para regularizar su certificado de nacimiento u obtener el de sus hijos/as debido a su condición de género (discriminación de la mujer y de sus hijos/as producto de una relación extramatrimonial), por su origen étnico, situación que se agrava por su condición de pobreza (problemas económicos), ya que no es prioritaria la obtención de los documentos de identidad de las mujeres frente a otras necesidades concretas de la familia o de sus parientes hombres.”³³

Vemos como desde otra narrativa, aparece la complejización de la dimensión étnico cultural, la puesta en cuestión de la desigualdad, de la exclusión y discriminación que sufren concretamente las ciudadanas indocumentadas. “Como resultado de esas redefiniciones de los expertos, las personas cuyas necesidades están en cuestión son reposicionadas: se conciben como ‘casos’ individuales y no como miembros de grupos sociales o participantes en movimientos políticos. Además se las vuelve pasivas, posicionándolas como recipientes potenciales de servicios predefinidos, en vez de agentes involucrados en la interpretación de sus necesidades y de la definición de sus condiciones de vida”.³⁴

Líneas finales de reflexión

El “Plan de Apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”, se estructura desde una *narrativa maestra* con elementos fuertemente *tecnicistas*, buscando borrar marcas de subjetividad y conjuntamente, de politización y tensión en torno a la interpretación de la problemática pública identificada. Las *narrativas cotidianas de los destinatarios* quedan fuera de esta

³² Ibídem Pág. 25

³³ Ibídem. Pág. 6.

³⁴ Ibídem. P.26.

interpretación. Entendiendo que tal categoría incluye tanto los destinatarios, como a los funcionarios públicos nacionales que se desempeñan en relación directa con éstos, evidenciado un fuerte componente *despolitizador* de las necesidades a satisfacer por el Estado. Se trata de una narrativa maestra mercantil- técnica que identifica el origen del subregistro de identidad en la gestión y administración de los registros civiles, utilizando un léxico tecnocrático: la “eficiencia” y la “transparencia”, la “modernización”, la “estrategia administrativa”, la calidad del “servicio” hacia los clientes”, aparecen como los valores a seguir para instrumentar el plan, y aportar a la universalización del registro. El proceso de selección de factores que se identifican como críticos para aumentar la cobertura del registro civil evidencia el componente subjetivo que conlleva todo discurso, específicamente en este caso, de interpretación de causas y las soluciones atribuidas.

“Hay que considerar aquí las modalidades de distribución desigual de la potencia de obrar, más particularmente las que resultan de las jerarquías de mando y de autoridad en sociedades de eficacia y competencia como las nuestras. Demasiada gente se encuentra no sólo disminuida de potencia, sino privada de potencia.”³⁵ Esta última cita, nos da pie a pensar sobre la influencia de los actores transnacionales que participan en la planificación de políticas públicas, y a su vez, cómo éstas dejan fuera las narrativas del público al cuál se dirigen, en la identificación y descripción de las problemáticas sociales a las cuales un Estado democrático debería dar respuesta. Son las narrativas autóctonas de las organizaciones civiles expuestas las que reconocen- y dan voz- a la cotidianeidad de los problemas con que se enfrenta la población indocumentada. A su vez, resaltan y problematizan las particularidades de la pluriculturalidad, en relación a las situaciones de vulnerabilidad y privación económica y simbólica que viven estas poblaciones, distanciándose claramente del imperio de la narrativa “técnica-homogeneizante” del BID, la cual focaliza las causas de la indocumentación en la ineficacia interna de la gestión de los registros civiles.

Finalmente, tomaré las reflexiones Nancy Fraser (1991) en torno a la posibilidad de distinción entre “mejores o peores” interpretaciones de necesidades que provienen del espacio público. No en el sentido de que unas sean más “representativas” u “objetivas” que otras (ya que se construyen culturalmente), sino tomando como parámetros qué tipo de

35 *Ibidem* Pág. 74.

procedimientos conllevan en su configuración-en la construcción de problemas sociales desde el Estado, cómo interpretante de los problemas públicos-, y a las consecuencias distributivas que puedan tener al institucionalizarse como políticas públicas. El plan analizado se basa en procedimientos de interpretación que son excluyentes del público al que está dirigido dejándolo fuera de un proceso comunicativo democrático, y posiciona de manera subordinada a los actores políticos nacionales. Por otra parte, la ejecución del plan no puede ser vista simplemente como reproductora de desigualdades entre instancias públicas, y de desconocimiento y despolitización del público destinatario (desde la planificación), sino que también puede pensarse su potencial efecto politizador, en tanto habilitación como ciudadano de derecho, con el registro de identidad, a las demandas-concretas y no meramente formales- sobre derechos sociales y políticos.

Bibliografía y fuentes consultadas:

- BID, Banco Interamericano de Desarrollo- Oficina de Evaluación (EVO), 1997: “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.”.
- BID, Documento del banco interamericano de desarrollo, 2010: “Plan de operaciones: apoyo a la implementación del plan estratégico para la modernización del servicio nacional de registro de civil de Bolivia”.
- Casa de la mujer, 2007: “Indocumentación femenina, entre la pobreza y la exclusión social”- Santa Cruz — Bolivia.
- Cuba, Pablo, 2006: “Bolivia: Movimientos Sociales, Nacionalización y Asamblea Constituyente”, Observatorio Social de América Latina, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, VI, No. 19.
- Deheza, Grace Ivana, 2007: “Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder”, Revista de Ciencias Políticas, Santiago, Chile, V. 27.
- Fraser, Nancy, 1991: “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura del capitalismo tardío”. En Debate Feminista.
- Fundación Tierra, 2009: “Campesinos indígena originarios sin existencia legal”. Bolivia, Encuentro.
- Gorlier, Juan C. 2007: “El giro narrativo”. Artículo disponible en: www.faculty.umb.edu/carlos_gorlier/pdf/capitulo_1.pdf.
- ILPES, 2004: “Metodología del Marco Lógico”, Boletín de Estudio, N° 15. Santiago de Chile.
- Regalsky, Pablo, 2003: “América Latina: Bolivia Indígena y Campesina. Una Larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales.” Cochabamba, Bolivia, CENDA.
- Ricoeur, Paul, 2008: “Autonomía y Vulnerabilidad” en Ricoeur, Paul: Lo Justo 2. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada. Madrid, Editorial Trotta.

- Ricoeur, Paul, 2010: “El modelo del texto: la acción significativa considerada como un texto. Sección I: El paradigma del texto” en Ricoeur, Paul: Del texto a la acción. Ensayos de Hermenéutica II. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SIEMPRO, 1997: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Presidencia de la Nación: “Módulo II de Planificación Estratégica”. Buenos Aires.